



Proyecto de Ley N° 10961/2024-CR

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA
EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 30057
LEY DEL SERVICIO CIVIL**

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, miembro de la BANCADA SOCIALISTA, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY 30057
LEY DEL SERVICIO CIVIL**

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificarse el numeral 95.2 del artículo 95 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, para garantizar el debido proceso, y la presunción de inocencia dentro del procedimiento administrativo sancionador en segunda instancia y garantizar el estado de derecho.

Artículo 2. Finalidad de la ley

La presente ley busca garantizar la eficacia de los procesos administrativos disciplinarios velando por los derechos y logrando una adecuada sanción conforme corresponda.

Artículo 3. Modificación de la Ley 30057

Modificase el numeral 95.2 del artículo 95 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, con el siguiente texto:

"Artículo 95. El procedimiento de los medios impugnatorios

[...]

95.2. La interposición de los medios impugnatorios **contiene efectos suspensivos en la ejecución del acto impugnado, hasta la decisión final de segunda instancia.**

[...]."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Lima, 16 de abril de 2025.



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/04/2025 12:34:05-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/04/2025 16:45:48-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/04/2025 12:34:23-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2025 16:35:20-0500



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/04/2025 14:54:08-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 29/04/2025 16:58:42-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA:

El 04 de julio de 2013 se publicó la Ley 30057, bajo la denominación siguiente: "Ley del Servicio Civil".

Esta Ley fue promulgada por el entonces presidente de la República, Ollanta Humala Tasso el cual previamente fue aprobada por el Pleno del Congreso de la República en sesión ordinaria el 02 de julio del 2013. Esta Ley establece un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que tienen a cargo su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas, y se plasma el procedimiento sancionador a seguir.

La Ley del Servicio Civil nace dentro de un proceso de reforma del servicio civil el cual, a su vez, es parte de un proceso más amplio de evolución y modernización del Estado. Ya que no es posible entender la modernización del Estado sin tener en cuenta una modernización de su servicio civil, ya que la extensión de los recursos humanos es per se, parte de la Administración Pública. Sin la atención a las personas, la Administración Pública queda reducida a una ficción. Así lo entendía y lo reconocía en su momento la Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, de enero de 2002, en su artículo 4, que establece como uno de los objetivos del proceso de modernización alcanzar un Estado con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados. Asimismo, en su artículo Andrés Corrales Angulo 14 5 señala que, entre las principales acciones del proceso de modernización de la gestión del Estado, se encuentra la revalorización de la Carrera Pública, con énfasis en el principio de la ética pública y la especialización, así como el respeto al Estado de Derecho por parte de los servidores.

De conformidad con ello, y teniendo en cuenta la influencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos - TEDH, el cual señala "*es común que muchos estados europeos consideren a las sanciones administrativas como*

un tipo de infracciones penales, o si se prefiere, como expresión del ius puniendi del estado. Un caso evidente de esta posición es el de España. El caso de este país es especialmente relevante, atendida la influencia de la legislación y doctrina administrativa hispanas sobre el derecho peruano. Por ello, pese a que ha sido un tema analizado por parte de la doctrina, es crucial detenerse un momento en la influencia de este tema en la doctrina y jurisprudencias de este país. Desde que se conoció la sentencia del Tribunal Constitucional español Nº 18, del 8 de junio de 1981, se ha entendido aplicable al procedimiento administrativo sancionador el artículo 24 de la Constitución española, que consagra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. De esta manera, ella vino a imponer al procedimiento administrativo sancionador una serie de garantías reconocidas en dicha disposición que inicialmente estaban previstas exclusivamente para el proceso penal. En consideración a ello, en España, se establece por regla general al Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, como dos ramas de un ius puniendi único y superior del Estado, que se rige por unos principios semejantes"¹. Bajo este contexto en nuestro país, se introdujo un nuevo régimen disciplinario que, por disposición expresa, sería un régimen único, aplicable a todos los servidores públicos independientemente de su régimen (276, 728 y CAS); de todas las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, sin el cual haya o no transitado al régimen de la Ley del Servicio Civil, así como, supletoriamente, a las carreras especiales. Este régimen entró en vigencia el 14 de setiembre de 2014 y, desde entonces, siendo un régimen distinto a los anteriormente previstos. El procedimiento sancionador busca garantizar la actuación de la Administración a fin de busca respetar un mínimo de garantías para el administrado y sus derechos reconocidos por ley; sin embargo, en la praxis estos derechos eminentemente procesales como el de la doble instancia y la presunción de inocencia, se ve afectado casualmente en la interposición del recurso administrativo en segunda instancia. Es así que, sobre

¹ Revista de Derecho Comunitario Europeo - SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y GARANTÍAS DEL PROCESO PENAL EN EL SISTEMA DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS
<https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/93830/69804>
<https://ojs.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/53665>

el procedimiento administrativo sancionador que *"la particularidad del procedimiento administrativo sancionador, con relación al procedimiento general, radica en la necesidad de traducir en reglas procedimentales alguna de las garantías constitucionales que protegen al administrado frente al ius puniendi del estado. Su importancia presenta una doble dimensión, pues, de una parte, es el dispositivo idóneo que tiene la Administración Pública para concretar su finalidad y, de otro lado, constituye la vía que permite ofrecer al administrado las garantías necesarias para él respecto de sus derechos esenciales.*

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación y el deber de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado. En esa misma línea, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la Administración Pública no puede dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar la garantía del debido proceso en sede administrativa sancionatoria, por cuanto es un derecho humano el obtener todas las garantías que permita alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir este deber, es decir esta obligada a garantizar el debido proceso".²

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En nuestra experiencia peruana, se ha previsto el derecho a la doble instancia, y la presunción de inocencia, como parte fundamental e imprescindible del debido proceso, y que se encuentran estrechamente ligadas. Es así como, el derecho de la doble instancia permite a una persona cuestionar una decisión ante una autoridad superior; sin embargo, en los procesos administrativos no se llega a cumplir del todo completo, ya que la sanción de primera instancia se

² Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador Pgs 11 y 12

Al respecto, ver la Sentencia del 8 de agosto de 2012 recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 3.

[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/LEGIS.PE-Minjus-Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/LEGIS.PE-Minjus-Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador.pdf)

ejecuta sin tener en cuenta la doble vía y la posibilidad de que la resolución de sanción sea revocada.

En este sentido, nuestra Constitución Política atribuye competencia a un órgano jurisdiccional para que dirima el conflicto en primera instancia, y a otro órgano la función de revisar el fallo en segunda instancia. Es en esta distinción donde reside el principio de doble instancia o doble grado de jurisdicción³. La doble instancia tiene reconocimiento constitucional, así en virtud del artículo 139 inciso 6 de la Constitución del 93 es principio y derecho de la función jurisdiccional y administrativa sancionadora la pluralidad de la instancia.

No obstante, en el contexto de un Estado de derecho, dicha potestad se ejerce de manera arbitraria, ya que en su artículo **95 inciso 2 de la Ley 30057**, establece que ***"La interposición de los medios impugnatorios no suspende la ejecución del acto impugnado"***. Dando como cierta una sanción que aún no fue resuelta en segunda instancia, por tano no cuenta con las garantías de un debido proceso previstos en las normas.

Esta condición de la doble instancia como manifestamos anteriormente se encuentra debidamente relacionada con el derecho a la presunción de inocencia el cual en el ámbito administrativo es un principio que establece que una persona se considera inocente hasta que se demuestre lo contrario. Esto significa que la Administración debe probar la culpabilidad del acusado esta presunción de inocencia es un derecho fundamental que se aplica en los procedimientos administrativos sancionadores y se debe respetar en la imposición de sanciones administrativas. *"En nuestro ámbito jurídico, es una obviedad señalar que toda persona se presume inocente mientras no se declare su culpabilidad por un órgano jurisdiccional o administrativo con competencia para ello. Esto no impide analizar y evaluar si ese concepto tan aceptado es aplicado con la debida corrección por las instancias administrativas que ejercen la potestad de*

³ Nuñez del Prado Chaves, 2014, p. 395)

sancionar, en sus diferentes instancias. Es necesario considerar que esta presunción de inocencia⁴, tiene pleno reconocimiento en el ámbito administrativo, al cual ha sido trasladada como presunción de licitud⁵.

Es así como, como señala Pierino Stucchi en su artículo Reglas de Juego establece que:

"Una primera dimensión del principio de presunción de inocencia se encuentra en el plano abstracto y se rige a evaluar si una conducta concreta encaja como prohibida y por ello resulta castigable o no, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Una conducta imputada como infractora respecto de la cual no existe claridad o certeza de prohibición debe mantenerse considerada bajo el ámbito del principio de libertad. En consecuencia, se debe presumir la inocencia de la persona que desarrolló tal conducta imputada, protegiéndola de esta manera frente a cualquier intento de sancionarla.

Una segunda dimensión del principio de presunción de inocencia se encuentra en el plano concreto y se dirige a evaluar si una conducta prohibida y sancionable, determinada así por una norma con rango de ley, con claridad y certeza, ha sido efectivamente realizada por la persona natural o jurídica a la cual se le atribuye su ejecución. Bajo este contexto la presunción de inocencia tiene una estrecha relación con el estándar probatorio aplicable, que debe ser el más exigente posible para vencer tal presunción⁶,

⁴ El literal e) del numeral 23 del artículo 2 de la Constitución Política que establece que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad. A nivel penal, en el Código Procesal Penal, Decreto legislativo 957, reconoce en el numeral II de su Título Preliminar el principio de presunción de inocencia.

⁵ Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/22419/21648/&cd=4&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe>

⁶ La presunción de inocencia en los procedimientos administrativos dirigidos a imponer multas Pierino Stucchi
<https://gestion.pe/blog/reglasdejuego/2023/02/la-presuncion-de-inocencia-y-los-procedimientos-administrativos-dirigidos-a-imponer-multas.html#:~:text=As%C3%AD%2C%20una%20primera%20dimensi%C3%B3n%20del%20p%E2%80%92>

Dentro de la actividad jurisprudencial referente a este tema se tiene el Expediente N° 2050-2002-AA/TC el cual señala: *"El principio de legalidad, en materia sancionatoria, impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está también determinada por la ley. Como lo ha expresado este Tribunal (caso de la legislación antiterrorista)*

A su vez, el procedimiento administrativo general expresa textualmente que la prueba plena busca vencer la presunción de inocencia, hecho que sin contar con la posibilidad de una segunda instancia es decir poder rebatir la presunta prueba plena, la cual con el artículo 95.2 se ve vulnerada, ya que, como señala la ley respecto a la prueba plena, esta no se demuestra en una primera instancia; más, por el contrario, se abre la posibilidad a una segunda valorización y evaluación de los hechos en una instancia superior donde aún existe la presunción de inocencia hasta tener una decisión final.

Por otra parte, y como consecuencia de una desproporción en la aplicación de la presunción de inocencia, es la vulneración al derecho fundamental al trabajo debido a la aplicación y ejecución de una sanción no confirmada, a pesar de que aún se encuentra en grado de apelación en una segunda instancia, perpetuándose con ello la vulneración del derecho al trabajo, ya que sus efectos en la vida de las personas y en el desarrollo de la sociedad son trascendentales, debido a esto el trabajador o servidor es vulnerado en cuanto a la oportunidad de vivir dignamente soslayando la realización de otros derechos, como la alimentación la salud el vestido que incluso alcanza a sus dependientes económicamente; asimismo, de ser el caso de una indebida aplicación de sanción esta acarrearía responsabilidades civiles administrativas y penales.

En relación a este derecho el Tribunal Constitucional ha precisado el contenido esencial del derecho al trabajo en el Exp. 1124-2001-AA/TC: *"El derecho al trabajo está reconocido por el artículo 22° de la Constitución. Este Tribunal estima que el contenido esencial de este derecho constitucional implica dos aspectos. El de acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por*

causa justa. Aunque no resulta relevante para resolver la causa, cabe precisar que, en el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho es el que resulta relevante para resolver la causa. Se trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa⁷

Asimismo, se vería afectado el principio de igualdad de trato y no discriminación esta regla de no discriminación en materia laboral, "específicamente se constituye a partir del derecho fundamental a la igualdad ante la ley. Este principio asegura, en lo relativo a los derechos laborales, la igualdad de oportunidades de acceso al empleo y de tratamiento durante el empleo"⁸ y a no ser distinguido por una sanción disciplinaria que aún se encuentra en etapa probatoria o no cuenta con una sanción firme y consentida.

En su momento el X Pleno Jurisdiccional Supremo en Materia Laboral y Previsional publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de enero del 2023, en el tema IV, referido al procedimiento disciplinario para sanciones distintas al despido, indica: "cuando el empleador considere que corresponde imponer una medida disciplinaria distinta al despido, deberá garantizar, desde un inicio, el derecho de defensa del trabajador, en un contexto de respeto al debido proceso". En el mencionado pleno nos remitimos a la conclusión 4 el cual señala: "(...) el empleador, antes de aplicar una sanción distinta al despido, debe respetar el debido proceso, como, por ejemplo: precisar las faltas atribuidas, el sustento probatorio correspondiente, el plazo prudencial para absolver los mismos, entre otros; todo ello, en un contexto de respeto al derecho de defensa del trabajador".

⁷ SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EXP. N.º 1124-2001-AA/TC fundamento 12
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/01124-2001-AA.html>

⁸ Boletín Informativo Laboral, N.º 92, agosto 2019. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO EN LA JURISPRUDENCIA NACIONAL pag 5

Chrome-

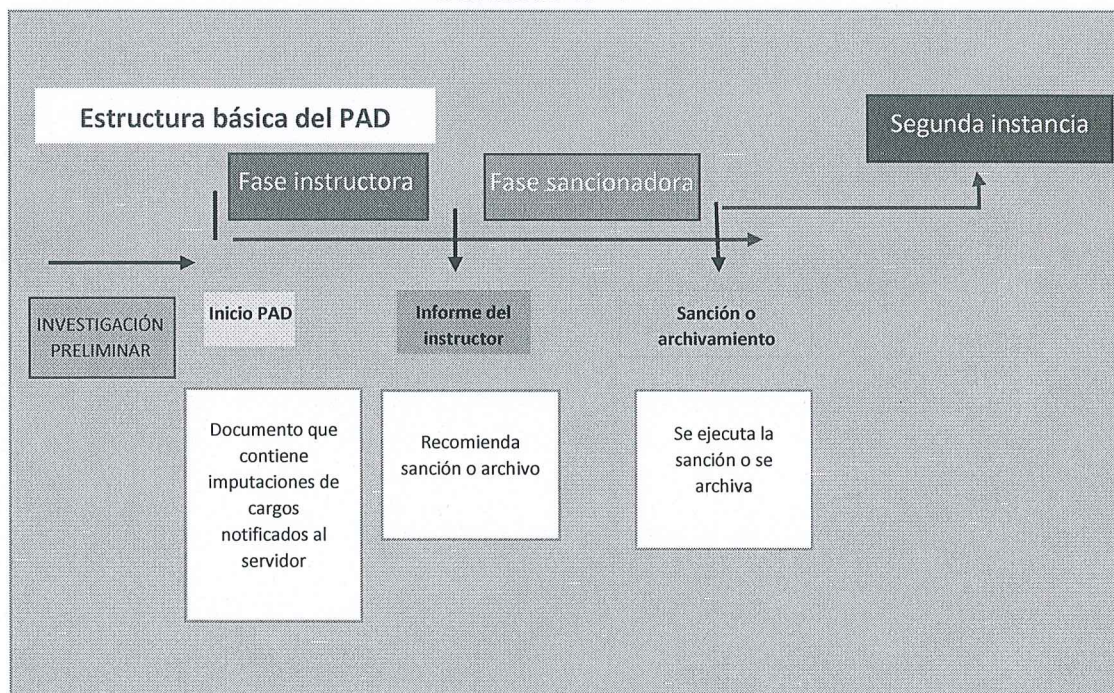
extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/359210/articulo_principal_agosto.pdf#:~:text=El%20principio%20de%20igualdad%20de%20trato%20y%20no,derecho%20fundamental%20a%20la%20igualdad%20ante%20la%20E2%80%A6

Por lo que si bien al traer a colación el artículo 95.2 de la ley 30057, se advierte que su aplicación sin considerar la presunción de inocencia y por ende su ejecución aun y en cuando el proceso continuo en una segunda vía, no se respeta el derecho al trabajo ya que se ejecuta la sanción.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

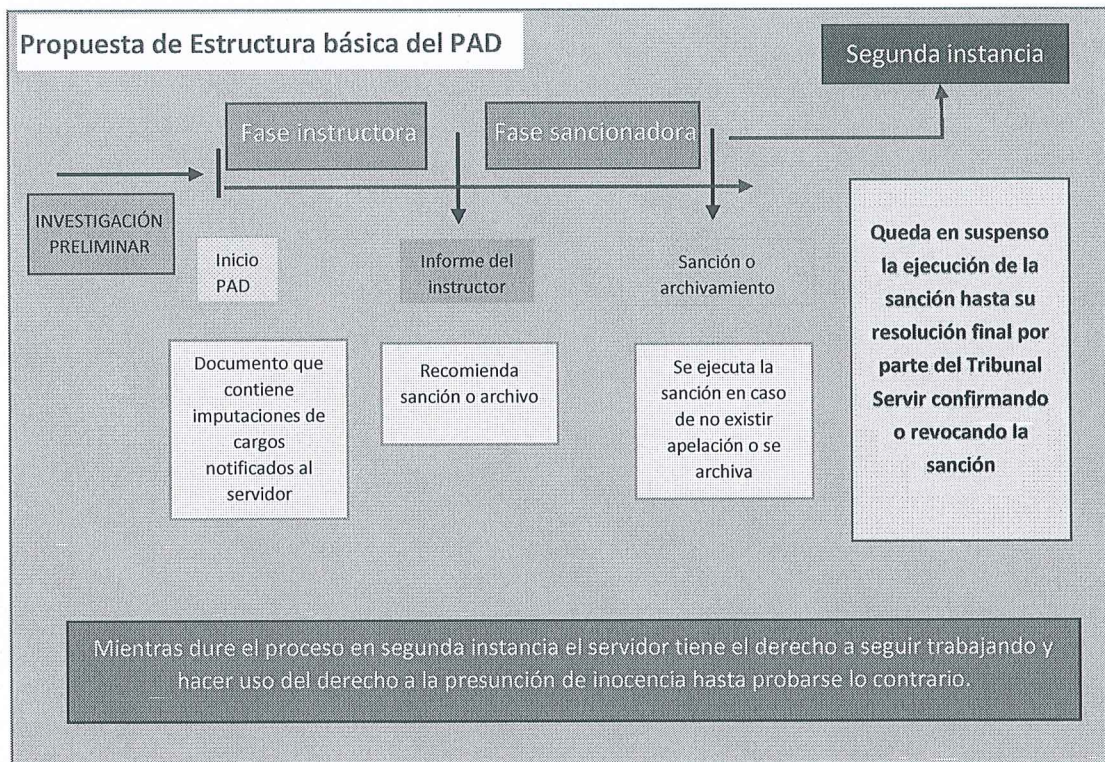
Para mayor ilustración se plasma el siguiente diagrama donde se establece claramente el flujo que desarrolla la norma en cuanto al procedimiento y la aplicación de la sanción en primera instancia a pesar de que aun a causa se encuentra en apelación en observancia al artículo 95 inciso 2 de la Ley 30057 conforme a lo siguiente:

CUADRO N° 1



Sin embargo, a la luz del presente proyecto legislativo se plantea la modificación de este extremo en la medida que la presunción de inocencia se encuentre amparada en la segunda instancia, hasta su decisión final, debido a la modificación del 95 inciso 2 de la Ley 3005795 conforme a lo siguiente:

CUADRO N° 2



Bajo este contexto la modificación del artículo 95.2 de la ley 30057, resulta necesario a fin de actuar conforme a derecho, por lo que se propone su modificación debiendo ser su texto de la siguiente manera: "La interposición de los medios impugnatorios contiene efectos suspensivos en la ejecución del acto impugnado, hasta la decisión final de segunda instancia".

Con ello el nivel garantista del estado y su deber de velar por el estado de derecho y el debido proceso se concretaría en los procedimientos administrativos disciplinarios que los servidores enfrentan hasta una decisión final del Tribunal del Servicio Civil quien es el ente que en ultima instancia emite su fallo confirmando la sanción o revocándola.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley modifica el artículo 95, numeral 2 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, a fin de garantizar la eficacia del derecho al debido proceso en el ámbito de los procedimientos y respetando tanto el derecho a la doble instancia y el reconocimiento del derecho a la presunción de inocencia en esta. En este sentido, hay una correspondencia entre la propuesta legislativa y la Constitución, en tanto esta última reconoce al debido proceso (y sus garantías) como un principio y derecho, a la vez.

Asimismo, para efectos de no generar un vacío normativo se dispone la reestructuración del artículo 95 específicamente su inciso 2 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, en los términos en los que se plantea.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga presupuesto adicional al tesoro público, toda vez que ya se encuentra presupuestado en la norma, al corregir una ley de afectación indebida al derecho del trabajo, permite legitimar la actuación del Estado en el deber de protección de la Constitución Política del Perú.

Una forma que resulta beneficiosa para el país no solo se vería en cuanto a la adecuada actuación del debido proceso, y el respeto irrestricto al derecho al trabajo y la respectiva remuneración, a ello se suma la eliminación de procesos civiles que los administrados emprenden en contra del estado a fin de restituir el daño causado con procesos de reparaciones civiles derivado de casos recurridos por lucro cesante y daño emergente, entre otros, por cuanto usualmente el tribunal del servicio civil retrotrae o en su defecto anula o revoca las resoluciones de sanción de primera instancia dejando en el aire una sanción que no se debió ejecutar. Siendo esto perjudicial para el administrado a sus derechos tanto procesales como el derecho al trabajo y su remuneración, con ello una puerta abierta para un futuro proceso contra el estado.

Asimismo, el Estado, al actuar como un verdadero promotor de derechos y corrector de aquellas medidas que resultan arbitrarias o contradictorias del Estado de derecho, genera una ganancia apreciable para la sociedad y para la legitimidad del Estado.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley guarda relación con el Acuerdo Nacional y Política de Estado siendo los siguientes:

Primer objetivo: "Democracia y Estado de Derecho",

Punto 1 el cual esta referido al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", cuyo objetivo es defender el imperio de la Constitución y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado.

Finalmente, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la agenda legislativa vigente, que considera como objetivos la "Democracia y Estado de derecho, Equidad y justicia social, Competitividad en el país y Estado eficiente, transparente y descentralizado".

Lima, de abril de 2025.