



Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2021-SERVIR-GPGSC

De : **CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

Asunto : a) Sobre el plazo de prescripción de la potestad disciplinaria y aplicación del principio de irretroactividad
b) Cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD en los casos de expedientes derivados de informes de control devueltos por la Contraloría General de la República de acuerdo a lo previsto en la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC

Referencia : Oficio N° 0001-2021-GORE-PUNO/ORH/ST-PAD

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario Técnico de Procedimientos Administrativos Disciplinarios del Gobierno Regional de Puno, consulta a SERVIR lo siguiente:

- Sobre los hechos infractores cometidos anteriores al 14 de setiembre de 2014, teniendo en consideración, ¿Cuál es el tratamiento legal o de observancia normativa, para computar el plazo de prescripción del inicio del PAD de hechos infractores cometidos anteriores al 14 de setiembre de 2014, y puestos en conocimiento mediante informe de Alerta de Control del OCI al titular de la entidad después del 14 de setiembre de 2014?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

- 2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.
- 2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.
- 2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Sobre el plazo de prescripción de la potestad disciplinaria de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil y la aplicación del principio de irretroactividad

- 2.4 En principio, debemos señalar que la prescripción limita la potestad punitiva del Estado, puesto que tiene como efecto que la autoridad administrativa deja de tener competencia para perseguir al servidor civil; lo cual implica que al vencimiento del plazo establecido sin que se haya instaurado el procedimiento administrativo disciplinario, prescribe la facultad de la entidad para dar inicio al procedimiento correspondiente, debiendo consecuentemente declarar prescrita dicha acción administrativa.
- 2.5 En esa línea, el artículo 94º de la Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC) establece los plazos de prescripción para el inicio del procedimiento disciplinario a los servidores civiles y ex servidores. En el caso de los servidores, el plazo de prescripción es de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir que la Oficina de Recursos Humanos de la entidad o la que haga sus veces, haya tomado conocimiento del hecho. Asimismo, señala que entre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la emisión de la resolución no puede transcurrir un plazo mayor a un (1) año¹.
- 2.6 Por su parte, el Reglamento General de la LSC, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, precisa en su artículo 97º que el plazo de prescripción es de tres (3) años calendarios de cometida la falta, salvo que, durante ese período, la oficina de recursos humanos de la entidad, o la que haga sus veces, hubiera tomado conocimiento de la misma. En este último supuesto; es decir, si la oficina de recursos humanos hubiera tomado conocimiento de los hechos que generaron la supuesta comisión de la falta, se aplicará al caso en evaluación, el plazo de un (1) año a que hace referencia la LSC y su Reglamento General.
- 2.7 De ello, se desprende que el marco normativo de la LSC prevé dos plazos de prescripción: el primero es el plazo de inicio y se relaciona con el periodo entre la comisión de la infracción o la fecha que tomó conocimiento la autoridad y el inicio del procedimiento disciplinario. El segundo, la prescripción del procedimiento, es decir, que no puede transcurrir más de un año entre el inicio del procedimiento y el acto de sanción.
- 2.8 Siendo así, resulta oportuno precisar las reglas para la aplicación de los plazos de prescripción correspondientes al régimen disciplinario de la LSC. Así corresponde remitirnos a lo expuesto en los numerales 2.12 a 2.17 del [Informe Técnico N° 260-2017-SERVIR/GPGSC](#), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en virtud de los cuales se concluyó lo siguiente:

“[...]

3.1 En el marco de la ley del Servicio Civil, los procedimientos disciplinarios que se instauren a partir del 14 de setiembre de 2014 sobre faltas cometidas en fechas anteriores (hasta el 13 de setiembre de 2014), se rigen bajo las reglas sustantivas del régimen laboral del servidor civil y las reglas procedimentales del régimen de la ley del Servicio Civil.

¹ De forma concordante el Tribunal del Servicio Civil, en el precedente vinculante recaído en la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC ha señalado: “Ahora, de acuerdo al Reglamento, el plazo de un (1) año podrá computarse siempre que el primer plazo – de tres (3) años – no hubiera transcurrido. Por lo que, mientras no hubiera prescrito la potestad disciplinaria por haber transcurrido tres (3) años desde la comisión de la falta, las entidades contarán con un (1) año para iniciar procedimiento administrativo disciplinario si conocieran de la falta dentro del periodo de los tres (3) años.”

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

3.2. De acuerdo a la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC, el Tribunal del Servicio Civil ha determinado que la prescripción tiene naturaleza sustantiva, debiendo ser considerada como una regla sustantiva para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la ley del Servicio Civil; por lo que, para la determinación de los plazos de prescripción dentro el procedimiento disciplinario deben aplicarse las disposiciones vigentes al momento de la comisión de la falta disciplinaria. Sin perjuicio de ello, en caso las disposiciones posteriores resulten más favorables al servidor civil, estas producen efecto retroactivo, conforme al principio de irretroactividad recogido en el numeral 5 del artículo 230 de la ley del Procedimiento Administrativo General.”²

- 2.9 Consecuentemente, a partir del precedente administrativo de observancia obligatoria establecido por la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC (publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de noviembre de 2016), la prescripción es considerada como una regla sustantiva, motivo por el cual, como regla general resultan de aplicación los plazos de prescripción contenidos en las normas que se encontraban vigentes al momento de la comisión de la falta (pudiendo aplicarse, por ejemplo, el plazo de prescripción regulado para servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 276; el principio de inmediatez, para el caso de servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 728; o el plazo de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, para los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 1057).
- 2.10 Sin perjuicio de lo anterior, en el supuesto que el plazo de prescripción de la norma posterior fuera más beneficioso para el presunto infractor que aquel contenido en la norma vigente al momento de comisión de la infracción, en aplicación del Principio de Irretroactividad contenido en el numeral 5) del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³, corresponderá aplicar el plazo de prescripción establecido en la norma posterior, en caso le sea más favorable.
- 2.11 De este modo, de transcurrir dicho plazo sin que se haya instaurado el respectivo procedimiento administrativo disciplinario al presunto infractor, fenece la potestad punitiva del Estado (entidades públicas) para perseguir al servidor civil; en consecuencia, debe declarar prescrita la acción administrativa, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que por el mismo hecho se hubiesen generado.

Sobre el cómputo del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento en caso de que la denuncia provenga de un informe de control

- 2.12 En principio, es de señalar que conforme al artículo 94° de la LSC, concordante con el numeral 97.1 del artículo 97° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por

² Cabe precisar que actualmente el Principio de Irretroactividad se encuentra contenido en el numeral 5 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

[...]

5.- Irretroactividad. - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.”

Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC), la competencia para iniciar procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) contra los servidores decae en el plazo de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la oficina de recursos humanos de la entidad, o de la que haga sus veces.

- 2.13 Por su parte, de acuerdo segundo párrafo del numeral 10.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, "*Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil*" (en adelante, la Directiva), cuando la denuncia proviene de una autoridad de control, se entiende que la entidad conoció de la comisión de la falta cuando el informe de control es recibido por el funcionario público a cargo de la conducción de la entidad.
- 2.14 Aunado lo anterior, es relevante en este punto que en el fundamento 26 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC del Tribunal del Servicio Civil (precedente de observancia obligatoria) se estableció la siguiente directriz:

"26. (...) de acuerdo al Reglamento [General de la Ley N° 30057], el plazo de un (1) año podrá computarse siempre que el primer plazo –de tres (3) años– no hubiera transcurrido. Por lo que, mientras no hubiera prescrito la potestad disciplinaria por haber transcurrido tres (3) años desde la comisión de la falta, las entidades contarán con un (1) año para iniciar procedimiento administrativo disciplinario si conocieran de la falta dentro del periodo de los tres (3) años".

- 2.15 Siguiendo esa línea, el Informe Técnico N° 1232-2017-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe) concluye -entre otros- que desde que el funcionario que conduce la entidad toma conocimiento del informe de control, la entidad tendrá un (1) año para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario si es que no han transcurrido tres (3) años desde la comisión de la presunta falta.

Sobre el precedente vinculante contenido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC

- 2.16 Mediante la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 30 de mayo de 2020, el Tribunal del Servicio Civil estableció como precedentes administrativos de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 30, 31, 37, 59, 62 y 63 de la referida resolución, en los cuales se señala expresamente lo siguiente:

"(...)

30. *En consecuencia, este Tribunal considera que en una coyuntura en la que la prevalencia de la responsabilidad administrativa funcional no puede instrumentalizarse a través de un procedimiento administrativo sancionador, la potestad administrativa disciplinaria respecto a hechos infractores derivados de informes de control se ejerce de forma exclusiva por la entidades auditadas hasta que el Congreso de la República emita la norma con rango de Ley que recoja el catálogo de faltas que generan responsabilidad administrativa funcional, momento en el cual las reglas sobre prevalencia de la responsabilidad administrativa funcional, establecidas en la Ley del Servicio Civil y sus Reglamento y en las normas del Sistema Nacional de Control, volverán a generar efectos y serán exigibles a todas las entidades públicas.*
31. *Sin embargo, resulta importante precisar que, al tratarse de reglas de carácter sustantivo, el nuevo catálogo de faltas que genere responsabilidad administrativa funcional solo será aplicable a aquellos hechos infractores que ocurran desde su*

vigencia, por lo que se concluye que los informes de control referidos a hechos infractores ocurridos hasta antes de dicho momento deben ser sustanciados en el procedimiento administrativo disciplinario que corresponda según el régimen disciplinario del servidor público investigado (por ejemplo, en el caso que el servidor público sea docente resultará aplicable el régimen disciplinario de la Ley N° 29944 – Ley de Reforma Magisterial).

[...]

59. *Así, con la segunda comunicación del informe de control se producirá el reinicio del cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario si es que no han transcurrido tres (3) años desde la comisión de la presunta falta.*
62. *En ese sentido, teniendo en cuenta que a la primera oportunidad en que la Contraloría remitió el informe de control al órgano encargado de la conducción de la entidad ésta no contaba con la posibilidad de desplegar su potestad disciplinaria por disposición expresa de la propia Contraloría, dicho momento no puede ser tomado en cuenta para el inicio del cómputo del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, pues la entidad se encontraba materialmente impedida de instaurarlo.*
63. *Así pues, en dichos casos, el cómputo del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario deberá reiniciarse cuando la Contraloría remita por segunda vez el informe de control al funcionario encargado de la conducción de la entidad para el deslinde de las responsabilidades a que hubiera lugar."*

- 2.17 De lo antes reseñado, se concluye que en los casos de procedimientos administrativos sancionadores (en adelante, PAS) iniciados por la Contraloría General de la República (en adelante CGR) en los que se hubiera declarado la imposibilidad jurídica de continuar con el trámite debido a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 46° del artículo 46° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (en adelante, LOSNC) por parte del Tribunal Constitucional en el Proceso de Inconstitucionalidad signado con Expediente N° 0020-2015-PI/TC, corresponde a las entidades ejercer su potestad disciplinaria evaluando el inicio del correspondiente PAD.

Asimismo, en estos mismos casos, con respecto al cómputo del plazo de prescripción de un (1) año desde la fecha de toma de conocimiento de la falta por parte de la oficina de recursos humanos, el Tribunal del Servicio Civil ha señalado expresamente que el inicio de dicho plazo deberá ser computado a partir de la "segunda comunicación" del informe de control.

- 2.18 Ahora bien, a efectos de comprender adecuadamente lo antes señalado, es oportuno recordar que, producto de las auditorías realizadas por la CGR en las entidades públicas, se emiten informes de control, en los cuales se identifica la presunta comisión de infracciones funcionales por parte de servidores y funcionarios de dichas entidades.

Dicho informe de control es puesto en conocimiento del titular de la entidad, pudiendo la CGR disponer que la referida entidad se abstenga de efectuar las acciones de deslinde de responsabilidad respecto a los hechos contenidos en el referido informe, ya que estas serán ventiladas a través de un PAS ante la propia CGR. Así pues, esta es la "primera oportunidad" de remisión del informe de control a que se refiere el precedente vinculante contenido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC, en la cual, evidentemente la entidad no contaba con la posibilidad de iniciar un PAD, por disposición expresa de lo previsto en el artículo 5º del

Reglamento de Infracciones y Sanciones para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control, aprobado por Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG⁴.

- 2.19 No obstante, como se precisó previamente, como consecuencia de la imposibilidad jurídica para continuar los PAS ante la CGR, corresponde a las entidades públicas ejercer su potestad disciplinaria respecto a las faltas cuyo deslinde fue originalmente asumido por la CGR, para efectos de lo cual, esta última, a través de la autoridad competente (la cual es determinada por la propia CGR de acuerdo sus instrumentos de gestión respectivos) deberá remitir el referido informe de control nuevamente a la referida entidad pública.

Así pues, esta es la “segunda comunicación” del informe de control a que se refiere la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC, y que corresponde ser tomada como el punto de inicio para el cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD a que se refiere el artículo 94° de la LSC concordante con el numeral 97.1 del artículo 97° de su reglamento.

- 2.20 En suma, ateniendo a las consultas efectuadas, es de señalar que esta “segunda comunicación” no es otra cosa que una nueva remisión del informe de control por parte de la autoridad competente de la CGR (la cual es determinada por la propia CGR) hacia el titular de la entidad pública. Dicho informe de control debe contener, como es evidente, la precisión de las presuntas faltas incurridas por el servidor y/o funcionario a efectos de que la Secretaría Técnica de la entidad pueda realizar la precalificación correspondiente, siendo recién a partir de la recepción de esta segunda comunicación por parte del titular de la entidad que inicia el cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD.
- 2.21 Sin perjuicio de ello, a efectos de computar el plazo de un (1) año antes mencionado, las entidades deberán verificar que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de tres (3) años desde la fecha de comisión de la falta, previsto en el artículo 94° de la LSC.

III. Conclusiones

- 3.1 El marco normativo de la LSC prevé dos plazos de prescripción: el primero es el plazo de inicio y se relaciona con el periodo entre la comisión de la infracción o la fecha que tomó conocimiento la autoridad y el inicio del procedimiento disciplinario. El segundo, la prescripción del procedimiento, es decir, que no puede transcurrir más de un año entre el inicio del procedimiento y el acto de sanción.
- 3.2 Para la determinación de los plazos de prescripción dentro el procedimiento administrativo disciplinario deben aplicarse las disposiciones vigentes al momento de la comisión de la falta disciplinaria (pudiendo aplicarse, por ejemplo, el plazo de prescripción regulado para servidores del régimen del Decreto Legislativo N° 276; el principio de inmediatez, para el caso de servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 728; o el plazo de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, para los servidores sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 1057); no obstante, en caso las disposiciones posteriores resulten más favorables al servidor, estas producen efecto retroactivo, conforme al principio de irretroactividad recogido en el numeral 5 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

⁴ Motivo por el cual, como bien se señala en la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC, esta oportunidad no puede ser tomada en cuenta para efectos del cómputo de plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD desde la toma de conocimiento del informe de control.



PERÚ

Presidencia del
Consejo de Ministros

Autoridad Nacional
del Servicio Civil

Gerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- 3.3 La “segunda comunicación” a que se hace referencia en la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC no es otra cosa que una nueva remisión del informe de control por parte de la autoridad competente de la CGR (la cual es determinada por la propia CGR) hacia el titular de la entidad pública.

Dicho informe de control debe contener, como es evidente, la precisión de las presuntas faltas incurridas por el servidor y/o funcionario a efectos de que la Secretaría Técnica de la entidad pueda realizar la precalificación correspondiente.

- 3.4 A partir de la recepción de esta “segunda comunicación” por parte del titular de la entidad que inicia el computo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD a que se refiere el artículo 94° de la LSC concordante con el numeral 97.1 del artículo 97° de su reglamento.
- 3.5 Sin perjuicio de ello, a efectos de computar el plazo de un (1) año antes mencionado, las entidades deberán verificar que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de tres (3) años desde la fecha de comisión de la falta, previsto en el artículo 94° de la LSC.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CSL/abs/mma

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR> e ingresando la siguiente clave: **MSFGEBQ**