

**PERÚ**Presidencia del
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

Lima,

INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

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

Asunto : Suspensión de los plazos de procedimientos administrativos en el marco de las medidas excepcionales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional.

Referencia : Carta N° 001-2020-AMLD.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, se consulta lo siguiente:

- a) Sobre el plazo de prescripción para la instauración de los procesos disciplinarios, ¿éste se encuentra suspendido hasta el término del estado de emergencia?
- b) Durante la vigencia del estado de emergencia, ¿es posible instaurar procesos administrativos disciplinarios? ¿no se afecta el derecho a la legítima defensa por la imposibilidad de contratación de servicios de defensa legal durante el presente período?

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.

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: **AJYSHMB**



Sobre la suspensión de los plazos de procedimientos administrativos en el marco de las medidas excepcionales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional

- 2.4 Con fecha 15 de marzo de 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 026-2020¹, Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional.
- 2.5 El numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del D.U. N° 026-2020 declaró la suspensión por (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del Decreto de Urgencia, esto es desde el 16/03/2020 del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma, con excepción de aquellos que cuenten con un pronunciamiento de la autoridad pendiente de notificación a los administrados.
- 2.6 Asimismo, con fecha 15 de marzo de 2020 también fue publicado el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19 y en cuyo artículo 4 se limita el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas, permitiéndose la circulación únicamente para los supuestos expresamente señalados en dicha norma².
- 2.7 Posteriormente, mediante el Decreto de Urgencia N° 029-2020, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 20 de marzo de 2020, se dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana. Dicho decreto de urgencia, en su artículo 28° con relación a la suspensión de plazos de los procedimientos del Sector Público, señala lo siguiente:

¹ Vigente desde el 16 de marzo de 2020.

² **Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19**

Artículo 4.- Limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas

4.1 Durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y la cuarentena, las personas únicamente pueden circular por las vías de uso público para la prestación y acceso a los siguientes servicios y bienes esenciales:

- a) Adquisición, producción y abastecimiento de alimentos, lo que incluye su almacenamiento y distribución para la venta al público.
- b) Adquisición, producción y abastecimiento de productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- c) Asistencia a centros, servicios y establecimientos de salud, así como centros de diagnóstico, en casos de emergencias y urgencias.
- d) Prestación laboral, profesional o empresarial para garantizar los servicios enumerados en el artículo 2.
- e) Retorno al lugar de residencia habitual.
- f) Asistencia y cuidado a personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes, dependientes, personas con discapacidad o personas en situación de vulnerabilidad.
- g) Entidades financieras, seguros y pensiones, así como los servicios complementarios y conexos que garanticen su adecuado funcionamiento.
- h) Producción, almacenamiento, transporte, distribución y venta de combustible.
- i) Hoteles y centros de alojamiento, solo con la finalidad de cumplir con la cuarentena dispuesta.
- j) Medios de comunicación y centrales de atención telefónica (call center).
- k) Los/as trabajadores/as del sector público que excepcionalmente presten servicios necesarios para la atención de acciones relacionadas con la emergencia sanitaria producida por el COVID-19 podrán desplazarse a sus centros de trabajo en forma restringida.
- l) Por excepción, en los casos de sectores productivos e industriales, el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes, que no afecten el estado de emergencia nacional.
- m) Cualquier otra actividad de naturaleza análoga a las enumeradas en los literales precedentes o que deban realizarse por caso fortuito o fuerza mayor.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

"Declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto de Urgencia, del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, que se encuentren sujetos a plazo, que se tramiten en entidades del Sector Público, y que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020; incluyendo los que encuentran en trámite a la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia" (subrayado y negrita es nuestro).

- 2.8 A través del artículo 1° del Decreto Supremo N° 075-2020-PCM³, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 25 de abril de 2020, se dispuso prorrogar el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM y N° 064-2020-PCM; y precisado o modificado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM, N° 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 058-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 063-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 068-2020-PCM y N° 072-2020-PCM, por el término de catorce (14) días calendario, a partir del 27 de abril de 2020 hasta el 10 de mayo de 2020.
- 2.9 Mediante el artículo 1° del Decreto Supremo N° 076-2020-PCM⁴, se dispuso prorrogar el cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma, por el término de quince (15) días hábiles contados a partir del 29 de abril del 2020.
- 2.10 Luego, mediante el artículo 1° del Decreto Supremo N° 083-2020-PCM se dispuso la prórroga del Estado de Emergencia Nacional antes mencionado por el término de catorce (14) días calendario, a partir del lunes 11 de mayo de 2020 hasta el domingo 24 de mayo de 2020.
- 2.11 Posteriormente, mediante el artículo 12° del Decreto de Urgencia N° 053-2020⁵, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 05 de mayo de 2020, se dispuso la prórroga, por el término de quince (15) días hábiles, de la suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, que se encuentran previstos en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, contado a partir del 7 de mayo de 2020.

³ Decreto Supremo N° 075-2020-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19

"Artículo 1.- Prórroga del Estado de Emergencia Nacional

Prorrogar el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM y N° 064-2020-PCM; y precisado o modificado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM, N° 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 058-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 063-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 068-2020-PCM y N° 072-2020-PCM, por el término de catorce (14) días calendario, a partir del 27 de abril de 2020 hasta el 10 de mayo de 2020."

⁴ Decreto Supremo N° 076-2020-PCM, Decreto Supremo que dispone la prórroga del plazo de suspensión del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo al amparo del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional.

⁵ Decreto de Urgencia N° 053-2020, Decreto de Urgencia que otorga un bono extraordinario al personal del instituto nacional penitenciario, del programa nacional de centros juveniles, al personal del ministerio de defensa y al personal del ministerio del interior, por cumplir acciones de alto riesgo ante la emergencia producida por el covid-19, y dicta otras disposiciones.

De la misma manera, el referido artículo, faculta a las entidades públicas a aprobar mediante resolución de su titular, el listado de procedimientos cuya tramitación no se encuentra sujeta a:

- a) La suspensión de plazos de tramitación de procedimientos administrativos establecida en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020 y sus prórrogas.
- b) La suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole establecida en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020 y sus prórrogas, exceptuando los procedimientos iniciados de oficio.

2.12 Ahora bien, bajo el marco normativo antes reseñado es de señalar que si bien es con el Decreto de Urgencia N° 029-2020 y su prórroga mediante Decreto de Urgencia N° 053-2020 que se establece expresamente la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos de cualquier índole⁶ (resultando ello aplicable también a todo PAD iniciado bajo la LSC) debe entenderse que ya desde la entrada en vigencia del D.U. N° 026-2020 los plazos prescripción inherentes al PAD se encuentran suspendidos, conforme a los fundamentos que se expondrán a continuación.

2.13 En principio, es de recordar que la figura de la prescripción para el inicio del PAD constituye la institución jurídica por efecto de la cual, transcurrido un determinado plazo, la entidad pública pierde la competencia para perseguir al servidor funcionario por la comisión de una presunta falta.

Dicha limitación a la potestad punitiva constituye una especie de sanción como consecuencia de la desidia o inacción por parte de la entidad para el inicio del PAD en el que se dilucide la existencia o no de responsabilidad por parte del servidor, garantizándose de esa manera el Principio de Seguridad jurídica, en virtud de la cual se proscribe la persecución del servidor por un período indefinido o infinito.

2.14 Así pues, puede observarse que la circunstancia que sustenta la naturaleza extintiva de la prescripción como una sanción a la potestad punitiva de las entidades, es precisamente la inacción para la instauración del PAD. Siendo ello así, es razonable entender que dicha inacción por parte de la entidad debe producirse en el contexto de que esta hubiera tenido la posibilidad de ejecutar su poder disciplinario, pero que pese a ello no lo hubiera hecho, excluyendo, por tanto, aquellos períodos en los cuales se hubiera encontrado materialmente impedida para ejercer dicho poder disciplinario por causas no imputables a esta, ni originadas por la propia administración.

⁶ Adviértase que el Decreto de Urgencia N° 026-2020 solo establece la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la referida norma, con excepción de aquellos que cuenten con un pronunciamiento de la autoridad pendiente de notificación a los administrados. Por lo que, en materia disciplinaria, dicha suspensión solo sería aplicable a los plazos para el trámite y resolución de recursos administrativos (sujetos a silencio administrativo negativo).

- 2.15 Bajo ese marco, en el contexto que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que con la entrada en vigencia del D.S. N° 044-2020 (el 16 de marzo de 2020), al limitarse la libertad de tránsito a la ciudadanía en general⁷, tanto las entidades públicas como los administrados se han visto materialmente imposibilitados de realizar los trámites inherentes al impulso de los PADs, así como para ejecutar las acciones tendientes al inicio de estos, por parte de las autoridades correspondientes.
- 2.16 Por consiguiente, teniendo cuenta todo lo antes expuesto, con relación a la suspensión de los plazos de prescripción del PAD se deberá tomar en cuenta lo siguiente:
- a) Desde el 16 de marzo de 2020 (fecha de entrada en vigencia del D.S. N° 044-2020) hasta el 20 de marzo de 2020 (fecha de publicación del D.U. N° 029-2020), se encuentran suspendidos todos los plazos relacionados al PAD regulado por la LSC (incluyendo los plazos de prescripción para inicio del mismo y para el trámite y resolución de los recursos), debido que tanto el administrado como la Administración Pública se encontraban imposibilitados de realizar algún tipo de trámite como consecuencia de la restricción de la libertad de tránsito ordenada por el D.S. 044-2020-PCM que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.
 - b) Desde el 21 de marzo de 2020, fecha de entrada en vigencia del D.U. 029-2020 hasta los treinta (30) días hábiles posteriores a ésta (conforme a lo señalado en su artículo 28), se encontraron suspendidos todos los plazos relacionados al PAD regulado por la LSC (incluyendo los plazos de prescripción para el inicio de este y para el trámite y resolución de los recursos).
 - c) Por efecto de la prórroga dispuesta mediante el D.U. N° 53-2020, desde el 07 de mayo y por el término de 15 días hábiles se encuentran suspendidos todos los plazos relacionados al PAD regulado por la LSC (incluyendo los plazos de prescripción para el inicio de este y para el trámite y resolución de los recursos), no siendo de aplicación a estos la facultad de la entidad de disponer la no aplicación de la suspensión del plazo, dado que los procedimientos administrativos disciplinarios son instaurado de oficio en congruencia con lo previsto en el numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG⁸.
- 2.17 De otro lado, teniendo en cuenta que la suspensión de los plazos se produce como consecuencia de la emisión de las normas antes reseñadas, las mismas que son de conocimiento público al ser publicadas en el diario oficial "El Peruano", no resulta necesario poner en conocimiento de los servidores y/o funcionarios investigados en cada uno de los PADs el momento de inicio de la suspensión del plazo o su reanudación. Sin perjuicio de ello, una

⁷ Tanto administrados como operadores de la administración pública.

⁸ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

"Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia"

vez superada la situación que genera la suspensión del plazo (descrita en el numeral 2.16 del presente informe técnico), las entidades deberán continuar con la tramitación de los PAD teniendo en cuenta la reanudación de los plazos de prescripción.

- 2.18 Por otro lado, es oportuno precisar que la suspensión de los plazos prevista en las normas previamente citadas implica únicamente la imposibilidad de computar plazos a efectos de aplicar las consecuencias derivadas del transcurso de estos (por ejemplo, la declaración de prescripción, consentimiento de sanciones por no presentación de recursos, etc.). Por lo tanto, esta suspensión no implica la restricción o limitación de las facultades inherentes a las entidades públicas que no constituyeran la ejecución de actos basados en el transcurso de plazos.

- 2.19 Por consiguiente, las entidades que tuvieran procedimientos instaurados pueden continuar con los actos de investigación inherentes al mismos, siempre que ello fuera posible dentro del marco del respeto a las medidas de restricción de tránsito decretadas por el Poder Ejecutivo⁹ y siempre que la prosecución del procedimiento no dependiera del vencimiento de un plazo.

Así pues, por ejemplo, si se notificó el acto de inicio y la suspensión de los plazos de prescripción entro en vigencia antes de que se cumpliera el plazo para la presentación del descargo, evidentemente no resultará posible la emisión del informe de órgano instructor, toda vez que el plazo para la presentación del descargo se encuentra suspendido, de lo contrario la entidad estaría incurriendo en infracción la referida suspensión, vulneración el debido procedimiento en la forma de lesión al derecho de defensa.

- 2.20 Aunado a lo anterior, deberá tenerse presente que los actos que requieran de notificación al administrado (tales como el acto de inicio, el informe de órgano instructor y la resolución de sanción) no surtirán efecto sino hasta que se cumpla con el referido acto de notificación conforme a las normas que lo regulan; asimismo, en caso la notificación de dicho acto originara el inicio de un plazo (como son por ejemplo el caso del acto de inicio¹⁰ y la resolución de sanción¹¹), dicho plazo no podrá ser computado sino hasta el levantamiento de la suspensión de plazos a que se refiere el numeral 2.16 del informe técnico, lo que supone la imposibilidad de continuar con el procedimiento.

III. Conclusiones

- 3.1 Desde el 16 de marzo de 2020 (fecha de entrada en vigencia del D.S. N° 044-2020) hasta el 20 de marzo de 2020 (fecha de publicación del D.U. N° 029-2020), se encuentran suspendidos todos los plazos relacionados al PAD regulado por la LSC (incluyendo los plazos de prescripción para inicio del mismo y para el trámite y resolución de los recursos), debido que tanto el administrado como la Administración Pública se encontraban imposibilitados de realizar algún tipo de trámite como consecuencia de la restricción de la libertad de tránsito ordenada por el

⁹ Por ejemplo, en el marco de las acciones de investigación correspondientes a la fase instructora, resulta posible el requerimiento de información a las áreas de la entidad correspondientes en caso ello fuera necesario, sin embargo, dicho requerimiento será cumplido en la medida que ello fuera posible dentro del marco de las restricciones de tránsito y la modalidad de desarrollo de labores del área, servidor o funcionario responsable de cumplir con la remisión de la información.

¹⁰ Que da origen al plazo para la presentación de los descargos por parte del investigado.

¹¹ Que da origen al plazo para la interposición de los recursos administrativos.

**PERÚ**Presidencia del
Consejo de MinistrosAutoridad Nacional
del Servicio CivilGerencia de Políticas de Gestión del
Servicio Civil

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

D.S. 044-2020-PCM que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.

- 3.2 Desde el 21 de marzo de 2020, fecha de entrada en vigencia del D.U. 029-2020 hasta los treinta (30) días hábiles posteriores a ésta (conforme a lo señalado en su artículo 28), se encontraron suspendidos todos los plazos relacionados al PAD regulado por la LSC (incluyendo los plazos de prescripción para el inicio de este y para el trámite y resolución de los recursos).
- 3.3 Por efecto de la prórroga dispuesta mediante el D.U. N° 53-2020, desde el 07 de mayo y por el término de 15 días hábiles se encuentran suspendidos todos los plazos relacionados al PAD regulado por la LSC (incluyendo los plazos de prescripción para el inicio de este y para el trámite y resolución de los recursos), no siendo de aplicación a estos la facultad de la entidad de disponer la no aplicación de la suspensión del plazo, dado que los procedimientos administrativos disciplinarios son instaurado de oficio en congruencia con lo previsto en el numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG.
- 3.4 La suspensión de plazos previamente citada supone únicamente la imposibilidad de computar plazos a efectos de aplicar las consecuencias derivadas del transcurso de estos (por ejemplo, la declaración de prescripción, consentimiento de sanciones por no presentación de recursos, etc.). Por lo tanto, esta suspensión no implica la restricción o limitación de las facultades inherentes a las entidades públicas que no constituyeran la ejecución de actos basados en el transcurso de plazos.
- 3.5 Las entidades que tuvieran procedimientos instaurados pueden continuar con los actos de investigación inherentes al mismo, siempre que ello fuera posible dentro del marco del respeto a las medidas de restricción de tránsito decretadas por el Poder Ejecutivo y siempre que la prosecución del procedimiento no dependiera del vencimiento de un plazo.
- 3.6 Los actos que requieran de notificación al administrado (tales como el acto de inicio, el informe de órgano instructor y la resolución de sanción) no surtirán efecto sino hasta que se cumpla con el referido acto de notificación conforme a las normas que lo regulan; asimismo, en caso la notificación de dicho acto originara el inicio de un plazo (como son por ejemplo el caso del acto de inicio¹² y la resolución de sanción¹³), dicho plazo no podrá ser computado sino hasta el levantamiento de la suspensión de plazos a que se refiere el numeral 2.16 del informe técnico, lo que supone la imposibilidad de continuar con el procedimiento.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

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

CSL/abs/ear

K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2020

¹² Que da origen al plazo para la presentación de los descargos por parte del investigado.

¹³ Que da origen al plazo para la interposición de los recursos administrativos.

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: **AJYSHMB**