



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 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 : Procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

Referencia : Oficio N° S/N-2020-SUNARP-ZRN°V/UADM-STPAD.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, la Secretaria Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos consulta lo siguiente:

- a) En los procedimientos iniciados bajo la sanción de amonestación, ¿la participación de la Oficina de Recursos Humanos solo se daría con objeto de la oficialización de la sanción de amonestación escrita? o ¿en qué otros casos?
- b) Bajo dicho inicio de procedimiento, de haberse graduado la sanción a imponerse a una amonestación verbal, ¿con que pronunciamiento debería concluirse dicho procedimiento?, ¿Qué trámite debería seguirse a la emisión del informe de instrucción y sanción?
- c) ¿Mediante qué documento el órgano instructor y sancionador debería poner a conocimiento del servidor sobre la conclusión del procedimiento en su contra?
- d) De remitirse el informe de instrucción y sanción a la Oficina de Recursos Humanos, ¿mediante qué documento, debería poner en conocimiento de la servidora sobre la conclusión del procedimiento iniciado en su contra?
- e) ¿Mediante qué documento debería comunicarse a la Oficina de Recursos Humanos sobre la instauración o conclusión de un PAD? ¿es correcto poner a conocimiento de dicha oficina el documento que contiene el acto de inicio o la resolución de sanción o archivo del procedimiento?
- f) De haberse puesto en conocimiento el acto de inicio del procedimiento a la Oficina de Recursos Humanos, ¿podría alegarse la configuración de vicio en el procedimiento iniciado bajo la sanción de suspensión, por ser autoridad disciplinaria con conocimiento anterior a la recepción del informe de instrucción de la fase sancionadora?
- g) ¿Es posible la acumulación de procedimientos ya instaurados? ¿Dicha acumulación sería resuelta en el informe de órgano instructor? ¿podría ser un extremo del informe respecto del cual el órgano sancionador podría apartarse? ¿Qué trámite debería seguirse?
- h) Visto el informe de instrucción de advertirse la omisión o requerirse la realización de alguna actuación adicional ¿el órgano sancionador podría realizarla a efectos de pronunciarse con certeza sobre la comisión de la falta imputada?, ¿debe devolverse el informe al órgano instructor?



- i) ¿Cómo debe procederse en el trámite del PAD, si de la investigación preliminar se advierte la existencia de un eximente de responsabilidad administrativa disciplinaria? ¿El órgano instructor podría optar por el archivamiento del caso o tendría que instaurarse el PAD, para la valoración de la eximente en una etapa instructiva propiamente dicha?
- j) ¿Es aplicable la subsanación voluntaria como eximente de la responsabilidad administrativa disciplinaria?
- k) ¿Las condiciones atenuantes señaladas en el artículo 257° numeral 2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, son aplicables al procedimiento disciplinario de la Ley N° 30057, ¿Ley del Servicio Civil?
- l) ¿Qué requisitos y mediante qué documento debe designarse al personal de apoyo de la Secretaría Técnica de los procedimientos administrativos disciplinarios? ¿Dichos servidores deben contar con título de abogado, y ser designados mediante resolución del titular de la entidad, con indicación de personal de apoyo?
- m) En el procedimiento iniciado bajo amonestación escrita, ¿la oficialización de la sanción debe darse dentro del plazo de prescripción de un año de iniciado el PAD o por lo señalado en el segundo párrafo del numeral 16.3 de la Directiva? ¿es el informe de órgano instructor y sancionador el que debe emitirse hasta antes del cumplimiento del plazo prescriptorio?
- n) ¿El plazo de prescripción de un año desde la toma de conocimiento de la oficina de recursos humanos se cuenta desde que esta toma conocimiento de cualquier circunstancia, o está referida a la toma de conocimiento de un hecho señalado en una denuncia o reporte en el que se solicita el deslinde de responsabilidad?
- o) En el procedimiento disciplinario previsto en los "Lineamientos para la Prevención, Denuncia, Atención, Investigación y Sanción del Hostigamiento Sexual en las Entidades Públicas" aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 144-2019-SERVIR-PE se advierte que la fase sancionadora no contempla la comunicación del informe de instrucción por parte del órgano sancionador, ¿ello configuraría una infracción al debido procedimiento?
- p) ¿Desde qué fecha se inicia la suspensión del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios?
- q) ¿Corresponde a la autoridad disciplinaria correspondiente comunicar al servidor el inicio y término de la suspensión del cómputo del plazo de prescripción del procedimiento, señalándose fecha de reanudación del cómputo del plazo, en caso de estar pendiente la realización de alguna actuación procedimental?

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 las autoridades en el procedimiento administrativo disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

- 2.4 En principio, debemos indicar que a partir del 14 de setiembre del 2014, las disposiciones sobre Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador (previstos en el Libro I, Capítulo VI) del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057 (en adelante, LSC), aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, el Reglamento de la LSC), están vigentes, cuyas disposiciones son de aplicación común a todos los regímenes laborales por entidades (D.L. 276, 728 y CAS), de acuerdo al literal e) de la Segunda Disposición Complementaria Final del citado Reglamento.
- 2.5 En ese marco, de acuerdo al artículo 92° de la LSC, son autoridades del procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) las siguientes:
- a) El jefe inmediato del presunto infractor.
 - b) El jefe de recursos humanos o quien haga sus veces.
 - c) El titular de la entidad.
 - d) El Tribunal del Servicio Civil¹.
- 2.6 Ahora bien, el artículo 93° del Reglamento General de la LSC establece expresamente, como regla general, que las autoridades competentes para instruir y sancionar en procedimientos disciplinarios contra servidores son:
- a) En el caso de la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato instruye y sanciona, y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, oficializa dicha sanción.
 - b) En el caso de la sanción de suspensión, el jefe inmediato es el órgano instructor y el jefe de recursos humanos, o el que haga sus veces, es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.
 - c) En el caso de la sanción de destitución, el jefe de recursos humanos es el órgano instructor, y el titular de la entidad es el órgano sancionador y quien oficializa la sanción.

¹ El Tribunal del Servicio Civil se constituye en autoridad del PAD en segunda instancia, conociendo de los recursos de apelación que se formulen respecto de la imposición de las sanciones de suspensión sin goce de haber y destitución. En el caso de la sanción de amonestación escrita, la apelación es resuelta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces.

- 2.7 Para efectos de la determinación de las autoridades, 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), establece que se deberá adoptar como criterio la línea jerárquica establecida en los instrumentos de gestión de cada entidad.
- 2.8 Bajo ese marco normativo, con relación a la consulta a), es de señalar que la intervención de la Oficina de Recursos Humanos en el curso de un PAD contra servidores se limita únicamente a los casos en los que le corresponde asumir la condición de autoridad del PAD conforme a lo señalado en el artículo 93° del Reglamento de la LSC, descrito en el numeral 2.6 del presente informe técnico.

Sobre la imposición de la amonestación verbal

- 2.9 Con relación a la consulta b), c) y d), en principio, resulta necesario remitirnos a lo señalado en el Informe Técnico N° 094-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se concluyó lo siguiente:

"(...)

3.1 La amonestación verbal no requiere de procedimiento administrativo disciplinario previo; siendo que se impone por el jefe inmediato en forma personal y reservada.

3.2 Para la imposición de amonestación verbal no es necesario que exista un informe de precalificación emitido por el Secretario Técnico."

- 2.10 Por otra parte, debe tenerse presente que si la conducta denunciada estuviera subsumida en alguno de los supuestos de falta que la norma sanciona con amonestación escrita, suspensión o destitución, y existiera indicios suficientes sobre la comisión de la misma, ni la Secretaría Técnica ni las autoridades del PAD podrían efectuar una valoración sobre la gravedad de la falta para efectos de imponer la amonestación verbal en el marco de un PAD, pues, aunado al hecho de que dicha labor de graduación no le compete a la Secretaría Técnica en el informe precalificación, debe precisarse que una práctica de dicha naturaleza colisionaría con lo previsto en el artículo 89° de la LSC².

Sobre la posibilidad de comunicar el acto de inicio a la Oficina de Recursos Humanos

- 2.11 Sobre el particular, en principio, debe precisarse que las autoridades del PAD en el régimen disciplinario de la LSC son independientes y autónomas en el ejercicio de sus funciones. Así pues, ni la LSC ni su reglamento o la Directiva han previsto la obligación de la Secretaría Técnica o las autoridades del PAD de comunicar a alguna autoridad de la Entidad cada vez que inicia un procedimiento contra un servidor o funcionario.

² Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

"Artículo 89. La amonestación

La amonestación es verbal o escrita. La amonestación verbal la efectúa el jefe inmediato en forma personal y reservada. Para el caso de amonestación escrita la sanción se aplica previo proceso administrativo disciplinario. Es impuesta por el jefe inmediato. La sanción se oficializa por resolución del jefe de recursos humanos o quien haga sus veces. La apelación es resuelta por el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces."



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 de la Universalización de la Salud"

- 2.12 Por lo tanto, con respecto a las consultas e) y f), es de señalar que no constituye una obligación de las autoridades del PAD el comunicar a la Oficina de Recursos Humanos el inicio de un PAD. Sin perjuicio de ello, debe recordarse que de acuerdo al numeral 11.5 de la Directiva, corresponde a la Secretaría Técnica del PAD presentar semestralmente al Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces un reporte sobre el estado de las denuncias recibidas y/o procedimientos administrativos disciplinarios iniciados, pudiendo la entidad establecer plazos menores para la emisión de dicho reporte.

Cabe precisar que esta obligación de remisión del reporte semestral tiene una finalidad meramente informativa y estadística, no pudiendo el Jefe de Recursos Humanos intervenir de ningún modo en el trámite de dichos PAD, salvo en los casos en que le corresponda por constituirse como autoridad del PAD.

Sobre la acumulación de procedimientos administrativos disciplinarios

- 2.13 Con respecto a la consulta g), es de señalar que el artículo 149º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que la autoridad responsable de propia iniciativa puede disponer la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión.
- 2.14 Al respecto, la acumulación de procedimientos tiene como finalidad simplificar, y otorgar celeridad y eficacia a los procedimientos administrativos, tramitando en un solo expediente casos que guarden conexión entre sí, a efecto de que la administración pública emita un solo pronunciamiento, evitando repetir actuaciones, como notificaciones o actuaciones de prueba, así como resoluciones contradictorias.
- 2.15 Existen dos tipos de acumulaciones: a) la objetiva, cuando se acumulan varias pretensiones de un mismo administrado, y b) la subjetiva, por la cual se acumulan pretensiones de distintos administrados.
- 2.16 De esta manera, para que pueda darse la acumulación de PAD debe evaluarse la existencia de conexión por el administrado o por la materia pretendida. Dicha tarea corresponde ser evaluada caso por caso y es responsabilidad de cada entidad pública.
- 2.17 De otra parte, de acuerdo al artículo 84º del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, hay conexidad cuando se presentan elementos comunes entre distintas pretensiones o, por lo menos, elementos afines en ellas.

Ahora bien, considerando los requisitos previstos en el artículo 86º del mismo código, la acumulación subjetiva es procedente siempre que las pretensiones provengan de un mismo título, se refieran a un mismo objeto o exista conexidad entre ellas, además, se deben cumplir con los requisitos del artículo 85º³, en cuanto sean aplicables.

³ "Requisitos de la acumulación objetiva

Artículo 85.- Se pueden acumular pretensiones en un proceso siempre que estas:

1. Sean de competencia del mismo Juez;

2. No sean contrarias entre sí, salvo que sean propuestas en forma subordinada o alternativa;

Sobre la posibilidad de que el órgano sancionador realice actos de investigación

- 2.18 En relación con la consulta h), de acuerdo a lo señalado en el artículo 106° del Reglamento de la LSC⁴, el PAD cuenta con dos fases, la instructora y la sancionadora: i) La fase instructora, se encuentra a cargo del órgano instructor y comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria. ii) La fase sancionadora, se encuentra a cargo del órgano sancionador y comprende desde la recepción del informe del órgano instructor, hasta la emisión de la comunicación que determina la imposición de sanción o que determina la declaración de no a lugar, disponiendo, en este último caso, el archivo del procedimiento.
- 2.19 De lo anterior, se puede apreciar que es precisamente en la fase instructora del PAD que se realizan los actos de investigación necesarios a efectos de contar con los medios probatorios que diluciden la existencia o no de responsabilidad por parte del investigado respecto de la falta que se le imputa. Así pues, el informe de órgano instructor remitido al órgano sancionador debe contener los fundamentos que sustenten la propuesta (ya sea de sanción o archivamiento), los mismos que a su vez se basa en la valoración de los medios probatorios obtenidos en dicha etapa de instrucción.
- 2.20 Sin perjuicio de ello, es de señalar que de acuerdo al artículo 113° del Reglamento de la LSC: *"Los órganos que conducen el procedimiento administrativo disciplinario ordenan la práctica de las diligencias necesarias para la determinación y comprobación de los hechos y, en particular, la actuación de las pruebas que puedan conducir a su esclarecimiento y a la determinación de responsabilidades. (...)".* (Subrayado es nuestro)

Así pues, se advierte que el artículo antes señalado otorga la facultad de realizar actividad probatoria a *"los órganos que conducen el procedimiento administrativo disciplinario"*, lo cual incorpora tanto al órgano instructor como al órgano sancionador.

3. Sean tramitables en una misma vía procedimental."

⁴ Reglamento de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

Artículo 106.- Fases del procedimiento administrativo disciplinario

El procedimiento administrativo disciplinario cuenta con dos fases: la instructora y la sancionadora.

a) Fase instructora

Esta fase se encuentra a cargo del órgano instructor y comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria.

Se inicia con la notificación al servidor civil de la comunicación que determina el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, brindándole un plazo de cinco (05) días hábiles para presentar su descargo, plazo que puede ser prorrogable.

Vencido dicho plazo, el órgano instructor llevará a cabo el análisis e indagaciones necesarios para determinar la existencia de la responsabilidad imputada al servidor civil, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

La fase instructora culmina con la emisión y notificación del informe en el que el órgano instructor se pronuncia sobre la existencia o no de la falta imputada al servidor civil, recomendando al órgano sancionador la sanción a ser impuesta, de corresponder.

b) Fase sancionadora

Esta fase se encuentra a cargo del órgano sancionador y comprende desde la recepción del informe del órgano instructor, hasta la emisión de la comunicación que determina la imposición de sanción o que determina la declaración de no a lugar, disponiendo, en este último caso, el archivo del procedimiento.

El órgano sancionador debe emitir la comunicación pronunciándose sobre la comisión de la infracción imputada al servidor civil, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haber recibido el informe del órgano instructor, prorrogable hasta por diez (10) días hábiles adicionales, debiendo sustentar tal decisión.

Entre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la notificación de la comunicación que impone sanción o determina el archivamiento del procedimiento, no puede transcurrir un plazo mayor a un (01) año calendario.

- 2.21 Por tanto, si bien la fase instructora es la idónea para la realización de los actos de investigación tendientes a esclarecer la existencia de responsabilidad, lo cierto es que la actividad probatoria no se restringe únicamente a dicha etapa, sino que estos actos de investigación también podrían ser desplegados durante la fase sancionadora a efectos de obtener el material probatorio necesario para determinar la existencia o no de responsabilidad.
- 2.22 En ese sentido, podría ocurrir que el órgano sancionador considerara que la actuación probatoria realizada en la etapa de instrucción del PAD resulta insuficiente para generarle certeza sobre la existencia o no de responsabilidad administrativa disciplinaria, no obstante, teniendo en cuenta la autonomía de las autoridades del PAD, el órgano sancionador no podría devolver el expediente al órgano instructor para que este practique mayores actuaciones probatorias, dado que este no las consideró necesarias, siéndole suficientes las actuadas para generarle certeza.

Sin perjuicio de ello, en congruencia con la facultad conferida a través del artículo 113° del Reglamento de la LSC y en aras de garantizar el respeto al debido procedimiento, resulta posible que el órgano sancionador practique directamente las acciones de investigación adicionales que considerara necesarias para la emisión de su decisión.

Sobre la oportunidad de aplicación de los eximentes de responsabilidad en el PAD

- 2.23 Con relación a la consulta i), de acuerdo a lo señalado en el artículo 104° del Reglamento de la LSC, constituyen supuestos eximentes de responsabilidad administrativa disciplinaria y, por tanto, determinan la imposibilidad de aplicar la sanción correspondiente al servidor civil, los siguientes:

"(...)

- a) Su incapacidad mental, debidamente comprobada por la autoridad competente.*
- b) El caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobados.*
- c) El ejercicio de un deber legal, función, cargo o comisión encomendada.*
- d) El error inducido por la Administración, a través de un acto o disposición confusa o ilegal.*
- e) La actuación funcional en caso de catástrofe o desastres, naturales o inducidos, que hubieran determinado la necesidad de ejecutar acciones inmediatas e indispensables para evitar o superar la inminente afectación de intereses generales como la vida, la salud, el orden público, etc.*
- f) La actuación funcional en privilegio de intereses superiores de carácter social, o relacionados a la salud u orden público, cuando, en casos diferentes a catástrofes o desastres naturales o inducidos, se hubiera requerido la adopción de acciones inmediatas para superar o evitar su inminente afectación."*

- 2.24 Ahora bien, es oportuno señalar que los eximentes antes reseñados resultan de aplicación en los casos que, pese a haberse determinado con certeza la comisión de la falta por parte del servidor o funcionario investigado, no les alcanza responsabilidad administrativa disciplinaria por encontrarse en alguno de dichos supuestos.



- 2.25 Siendo ello así, es claro que la aplicación de dichos eximentes debe producirse, de ser el caso, en el marco de un PAD y en la etapa en la que corresponde el análisis sobre la existencia o no de responsabilidad disciplinaria del servidor. No es posible aplicar los eximentes de responsabilidad al momento de emisión del informe de precalificación ni en el acto de inicio, pues en estos actos no se analiza la existencia o no de responsabilidad, sino únicamente la existencia de indicios sobre la comisión de la falta por parte del servidor que ameriten el inicio del PAD.
- 2.26 En consecuencia, los eximentes de responsabilidad administrativa disciplinaria previstos en el artículo 104° del Reglamento de la LSC solo pueden ser aplicados al momento de emisión del informe de órgano instructor (en cuyo caso la conclusión de archivamiento es elevada en calidad de propuesta al órgano sancionador) y/o al momento de la emisión del pronunciamiento por parte del órgano sancionador (en cuyo caso dispondrá el archivamiento del PAD).

Sobre la naturaleza de la subsanación voluntaria en el régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la LSC

- 2.27 El literal f) del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG) reconoce como un eximente de responsabilidad por infracciones, la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.
- 2.28 No obstante, tal como se ha precisado en el acápite precedente, el numeral 245.3 del artículo 245° del TUO de la LPAG precisa que la potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia, siendo esta el régimen disciplinario y procedimiento sancionador regulado en la LSC y su reglamento. Así, las normas que regulan el procedimiento sancionador del TUO de la LPAG resultan de aplicación supletoria al régimen disciplinario de la LPAG.
- 2.29 En ese contexto, debe precisarse que la aplicación supletoria de una norma general no puede suponer la variación de la naturaleza de alguna institución jurídica regulada en la norma especial. Por el contrario, dicha aplicación supletoria opera únicamente en los supuestos no regulados por la norma especial y en tanto resulte congruente con su naturaleza.
- 2.30 Teniendo ello presente, se aprecia que las normas que regulan el régimen disciplinario de la LSC sí han previsto la figura de subsanación voluntaria, otorgándole la naturaleza de atenuante de responsabilidad (artículo 103° de Reglamento de la LSC).
- 2.31 Por lo tanto, si bien el TUO de la LPAG es de aplicación supletoria al procedimiento administrativo disciplinario de la LSC, no resultaría posible que se modifique la naturaleza de la figura de subsanación voluntaria regulada por el régimen disciplinario de la LSC, pues en esta regulación especial tiene la naturaleza de atenuante de responsabilidad, mientras que en el TUO de la LPAG tiene naturaleza de eximente de responsabilidad.



- 2.32 En consecuencia, respecto a la consulta j), se concluye que en el régimen disciplinario de la LSC la subsanación voluntaria constituye únicamente una causal atenuante de responsabilidad, no siendo posible aplicar supletoriamente -en dicho régimen disciplinario- la naturaleza de eximente de responsabilidad regulada en el literal f) del artículo 255° del TUO de la LPAG.

Sobre la aplicación de las atenuantes previstas en el TUO de la LPAG al procedimiento administrativo disciplinario de la LSC

- 2.33 Sobre el particular, de acuerdo al numeral 1) del artículo 257° del TUO de la LPAG, constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:
- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.
 - b) Otros que se establezcan por norma especial.
- 2.34 No obstante, debe tenerse presente que los procedimientos administrativos disciplinarios - como el regulado por la LSC- persiguen una finalidad específica, orientada a la determinación de existencia o no de responsabilidad administrativa disciplinaria por parte de los servidores y/o funcionarios de las entidades públicas por la comisión de faltas de carácter disciplinario cometidas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.35 En ese contexto, dado que muchas de las conductas previstas como faltas pasibles de suspensión o destitución, descritas en el artículo 85° de la LSC, constituyen conductas de suma gravedad y que en algunos casos involucran intencionalidad⁵, no resultaría razonable que el simple reconocimiento de responsabilidad por parte del infractor pueda ser considerado como un supuesto atenuante de dicha responsabilidad a efectos de reducir la gravedad de la sanción a imponerse.
- 2.36 Lo antes señalado guarda coherencia con el propio Principio de Razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG: *"Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. (...)"*. Así pues, la aplicación de supuestos atenuantes no debe desnaturalizar la finalidad de la sanción atendiendo al nivel de gravedad de la falta cometida, pues de otro modo ello podría convertirse en un incentivo perverso.
- 2.37 Por otra parte, es menester recordar que, en el marco del procedimiento disciplinario regulado por la LSC, el artículo 103° del Reglamento de la LSC ha previsto como supuesto atenuante de la responsabilidad la subsanación voluntaria por parte del servidor del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción, con anterioridad a la notificación del inicio del

⁵ Tómese como ejemplo los supuestos: "h) El abuso de autoridad o el uso de la función con fines de lucro. (...) i) El causar deliberadamente daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación y demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de ésta. (...) k) El hostigamiento sexual cometido por quien ejerza autoridad sobre el servidor civil, así como el cometido por un servidor civil, cualquiera sea la ubicación de la víctima del hostigamiento en la estructura jerárquica de la entidad pública, o cuando la víctima sea un beneficiario de modalidad formativa, preste servicios independientes a la entidad pública, sea un usuario de esta o, en general, cuando el hostigamiento se haya dado en el marco o a raíz de la función que desempeña el servidor, independientemente de la categoría de la víctima. (...) m) Discriminación por razón de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión o condición económica."

procedimiento sancionador, así como cualquier otro supuesto debidamente acreditado y motivado.

Así pues, se advierte que en el régimen disciplinario de la LSC, los supuestos atenuantes no se encuentran regulados expresamente por la norma (salvo el caso de la subsanación voluntaria) sino que son las propias autoridades del PAD, las que, como consecuencia de sus acciones de investigación y valoración de la actividad probatoria pueden compulsar -en cada caso concreto- las circunstancias que podrían configurarse como atenuantes de la responsabilidad del investigado, y siempre respetando el Principio de Razonabilidad señalado en el numeral 2.36 del presente informe técnico.

- 2.38 En consecuencia, con respecto a la consulta k), se precisa que el supuesto atenuante de la responsabilidad previsto en el literal a) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG no resulta aplicable en el régimen disciplinario de la LSC, sin embargo, en aplicación de la facultad conferida en el artículo 103° del Reglamento de la LSC, las autoridades del PAD pueden evaluar en cada caso concreto las circunstancias que se configurarían como atenuantes de la responsabilidad disciplinaria del servidor investigado, todo ello a efectos de graduar la sanción correspondiente conforme a lo previstos en los artículos 87 y 91 de la Ley.

Sobre la conformación de la Secretaría Técnica del PAD

- 2.39 En relación a la consulta l), corresponde remitirnos a lo señalado en el Informe Técnico N° 980-2017-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe) cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, en el cual se concluyó lo siguiente:

"(...)

- 3.1 La secretaría técnica es el órgano de apoyo a las autoridades de PAD, compuesta por un secretario técnico y con la posibilidad de contar con más servidores civiles que colaboren con éste en el cumplimiento de sus funciones. No se ha previsto la figura de un secretario técnico adjunto que realice la misma función en forma paralela.*
- 3.2 El secretario técnico es un solo servidor civil, el cual puede contar con el apoyo de otros servidores civiles a efectos de dar cumplimiento a sus funciones, por lo que la entidad debe definir su composición en razón a las dimensiones de la entidad, carga procesal, complejidad de los procedimientos, cantidad de órganos desconcentrados, entre otros criterios.*
- 3.3 Los servidores que apoyan al secretario técnico de PAD pueden ser servidores civiles de la entidad, de preferencia abogados, que ejerzan dicha función en adición a sus funciones regulares dentro de la entidad. Estos servidores pueden pertenecer a cualquier área o unidad dentro de la estructura orgánica de la entidad."*



- 2.40 Asimismo, es oportuno precisar que a través del Informe Técnico N° 042-2017-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para mayor detalle, se concluyó -entre otros- lo siguiente:

“(…)

Los servidores que colaboran con el Secretario Técnico, que al tener estos un régimen laboral en la entidad antes de ser asignados por una medida de desplazamiento conforme a la normatividad vigente del régimen al cual pertenecen a la Secretaría Técnica, su desplazamiento puede efectuarse por cualquier documento (Oficio, Memorando, Resolución, entre otros) que determine la entidad sobre la base lo dispuesto en sus documentos de gestión que tenga la formalidad de un acto administrativo.”

Sobre los plazos de prescripción en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

- 2.41 El artículo 94° de la LSC establece los plazos de prescripción para el inicio del procedimiento disciplinario a los servidores civiles y exservidores. 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) año⁶.
- 2.42 Por su parte, el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, el Reglamento de la LSC), precisa en su artículo 97° 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 esta. 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.
- 2.43 De transcurrir dicho plazo sin que se haya instaurado el respectivo procedimiento administrativo disciplinario al presunto infractor, fenece la potestad punitiva del Estado 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.
- 2.44 Aunado a lo anterior, a título de referencia, resulta conveniente señalar que, en concordancia con lo previsto en el artículo 252.2 del TUO de la LPAG, el inicio del cómputo del plazo de prescripción de tres (3) años desde la comisión de la falta depende de la naturaleza de la falta incurrida:

⁶ Sobre el particular, es de señalar que la responsabilidad administrativa disciplinaria, tal como lo estipula el artículo 91° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, es aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la referida Ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios, iniciando para tal efecto el respectivo procedimiento administrativo disciplinario e imponiendo la sanción correspondiente, de ser el caso

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

- i) Si se trata de infracciones instantáneas⁷ o infracciones instantáneas de efectos permanentes⁸, el plazo se computa a partir del día en que la infracción se hubiera cometido.
- ii) Si se trata de infracciones continuadas⁹, el plazo se computa desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción.
- iii) Si se trata de infracciones permanentes¹⁰, el plazo se computa desde el día en que la acción cesó.

2.45 Ahora bien, con respecto a la consulta m), es de reiterar que de acuerdo al artículo 94° de la LSC: "(...) entre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la emisión de la resolución no puede transcurrir un plazo mayor a un (1) año", siendo este el plazo de prescripción del procedimiento. (Subrayado es nuestro).

2.46 En base a ello, debe precisarse que la "resolución" a que se hace referencia en el artículo antes reseñado no es otra que la resolución del órgano sancionador, indistintamente de su sentido (sanción o archivamiento) siendo este el pronunciamiento final de la instancia, pues debe recordarse que el pronunciamiento del órgano de instructor tiene la condición de propuesta, razón por la que se materializa en un informe.

A mayor abundamiento, y siendo congruentes con lo antes señalado, es pertinente precisar que de acuerdo al artículo 106° del Reglamento de la LSC, el PAD cuenta con dos fases: la instructiva y al sancionadora, por lo que, de ninguna manera podría entenderse que el plazo de prescripción del PAD previsto en el artículo 94° de la LSC se refiere únicamente a la etapa instructiva.

2.47 Por otra parte, de acuerdo a lo previsto en el artículo 93° del Reglamento de la LSC¹¹, concordante con el numeral 17.3 de la Directiva¹², la oficialización de la sanción se produce

⁷ MORON URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo II: "[...] En el caso de las infracciones instantáneas, "la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera [...]". 12a. ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p. 474.

⁸ MORON URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo II: "[...] Las infracciones instantáneas con efectos permanentes son aquellas que producen "un estado de cosas contrario al ordenamiento jurídico, que se mantiene. (...) aunque los efectos de la conducta infractora sean duraderos y permanezcan en el tiempo, la consumación de esta es instantánea, por lo que es a partir de este momento en que debe contarse el plazo de prescripción de la infracción [...]". 12a. ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p. 475.

⁹ MORON URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo II: "[...] En las infracciones continuadas, "se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario [...]". 12a. ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p. 475.

¹⁰ MORON URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo II: "Las infracciones permanentes consisten, por lo tanto, en la realización de un acto ilícito que se configura en un momento determinado y que se consuma a través de los efectos que se prolongan durante el tiempo. La particularidad de este tipo de infracciones, que las diferencias de las categorías desarrolladas previamente, es su vocación de ilicitud luego de consumada la acción ilícita. Dicha vocación de continuidad permanece durante el desarrollo de dichos efectos, los cuales no cesan en tanto se mantiene la voluntad infractora del sujeto". 12a. ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2017, p. 476.

¹¹ Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

"Artículo 93.- Autoridades competentes del procedimiento administrativo disciplinario
(...)

La oficialización se da a través del registro de la sanción en el legajo y su comunicación al servidor."

¹² Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil"

"(...)

17.3 Oficialización de la sanción

La sanción se entiende oficializada cuando es comunicada al servidor o ex servidor civil, bajo los términos del artículo 93 del Reglamento y 89 y 90 de la LSC. Para los casos de amonestación escrita, cuando el jefe inmediato actúa como Órgano Instructor y Sancionador, una vez decidida la sanción, este debe comunicar al Jefe de Recursos Humanos o el que haga sus veces, para que dicha sanción sea puesta en conocimiento del servidor o ex

con la notificación al servidor o funcionario. Siendo ello así, y tomando en cuenta que conforme al artículo 94° de la LSC el plazo de prescripción se computa desde el inicio del PAD hasta la emisión de la resolución por parte del órgano sancionador, el acto de oficialización no se encuentra sujeto al plazo de prescripción del procedimiento.

Sin perjuicio de ello, debe tenerse presente que de acuerdo al artículo 115° del Reglamento de la LSC¹³, la resolución que emite el órgano sancionador debe ser notificada al servidor civil a más tardar dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes de haber sido emitida.

- 2.48 Por otro lado, con respecto a la consulta n), es menester señalar que la toma de conocimiento por parte de la Oficina de Recursos Humanos para efectos del inicio de cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD previsto en el artículo 94° de la LSC, se refiere a los casos en que se hubiera puesto en conocimiento de dicha oficina de forma expresa la presunta comisión de un hecho irregular pues es únicamente en dicho contexto que dicha oficina advierte la necesidad de iniciar el deslinde de responsabilidades correspondiente.
- 2.49 Así pues, no podría entenderse que la comunicación regular de un determinado trámite u acto a la oficina de recursos humanos (sin la precisión de existencia de algún tipo de irregularidad) inicia el cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD respecto de alguna irregularidad en el mismo que hubiera sido advertida en forma posterior por otra autoridad, ello en virtud al principio de presunción de licitud previsto en el artículo 9° del artículo 248° del TUO de la LPAG¹⁴.
- 2.50 Sin perjuicio de lo anterior, una vez detectada la presunta irregularidad por otra autoridad, esta deberá comunicarla expresamente a la oficina de recursos humanos a efectos de que esta disponga el deslinde de responsabilidades correspondiente, remitiendo la misma a la Secretaría Técnica del PAD a efectos de la evaluación del inicio del PAD. En ese contexto, el plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD se computaría recién a partir de esta comunicación expresa de la presunta irregularidad.

Sobre la obligación de comunicación del informe de instrucción en los procedimientos disciplinarios por hostigamiento sexual

- 2.51 De acuerdo con lo establecido por la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, modificada por el Decreto legislativo N° 1410¹⁵, para determinar la responsabilidad de un funcionario o servidor público que ha realizado actos de hostigamiento sexual deberá iniciarse un procedimiento administrativo disciplinario, el mismo que se

servidor civil procesado. En los casos de suspensión y destitución, corresponde al mismo Órgano Sancionador oficializar la sanción o emitir el acto de sanción.

¹³ **Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-SERVIR/GPGSC**

"Artículo 115.- Fin del procedimiento en primera instancia

La resolución del órgano sancionador pronunciándose sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa disciplinaria pone fin a la instancia. Dicha resolución debe encontrarse motivada y debe ser notificada al servidor civil a más tardar dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes de haber sido emitida."

¹⁴ **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

(...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario."

¹⁵ Publicada el 12 de setiembre de 2018, en el Diario Oficial "El Peruano"

tramitará conforme las disposiciones del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la LSC.

2.52 De ahí, tenemos que, ante la denuncia contra un servidor o funcionario público, indistintamente del régimen laboral o estatutario (D. Leg. 276, 728 y 1057), por actos de hostigamiento sexual se deberá aplicar las disposiciones del procedimiento administrativo disciplinario regulado por la LSC, salvo en el caso de los servidores pertenecientes a carreras especiales, a los cuales resultará de aplicación el procedimiento administrativo disciplinario regulado por sus regímenes especiales.

2.53 No obstante, atendiendo a la gravedad y el daño que puede generar este tipo de comportamientos en las víctimas, la mencionada norma señala que los procedimientos administrativos disciplinarios no podrán excederse del plazo de 30 días calendarios, salvo situaciones excepcionales en las que plantea una prórroga de 15 días calendarios como máximo.

Asimismo, precisa que el incumplimiento de dichos plazos no genera la caducidad del procedimiento, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera generarse por parte las autoridades que no actuasen oportunamente.

2.54 En esa misma línea, el Reglamento de la Ley N° 27942, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP, señala que el procedimiento de investigación y sanción del hostigamiento sexual tiene por finalidad proteger a la víctima durante todo el desarrollo de este y sancionar a la persona que realiza actos de hostigamiento sexual, garantizando una investigación reservada, confidencial, imparcial, celeridad y eficaz.

Para tal efecto, y en aras de asegurar el bienestar de la presunta víctima, ha previsto que las entidades públicas pondrán a disposición de las víctimas los canales de atención médica y psicológica.

2.55 Adicionalmente, el mencionado Reglamento establece que las entidades públicas actuarán de acuerdo a los lineamientos o protocolos que determine SERVIR, implementan canales internos de presentación de quejas o denuncias por hostigamiento sexual que permitan garantizar la confidencialidad de los hechos, medios probatorios e identidad de la presunta víctima.

2.56 En mérito a ello, SERVIR mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 144-2019-SERVIR/PE formalizó la aprobación de los "Lineamientos para la prevención, denuncia, atención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en las entidades públicas"¹⁶ (en adelante los Lineamientos), el cual tiene como finalidad prevenir y sancionar los casos de hostigamiento sexual en las entidades públicas, con el propósito de brindar un ambiente laboral seguro, digno y libre de violencia que promueva el desarrollo integral de los servidores públicos.

2.57 Ahora bien, se advierte que, en los Lineamientos, al momento de regular la fase instructora del PAD, no se ha previsto expresamente la obligación de notificar el informe de órgano

¹⁶ Publicada el 02 de noviembre de 2019, en el Diario Oficial "El Peruano"



instructor¹⁷, sin embargo, debe recordarse que, de acuerdo al primer punto de las disposiciones complementarias finales de los Lineamientos, los aspectos no previstos en dicha norma que se encuentren relacionados al régimen disciplinario se rigen supletoriamente por la LSC, su reglamento y la Directiva¹⁸.

- 2.58 Por lo tanto, resulta de aplicación a los PAD por hostigamiento sexual lo señalado en el último párrafo del literal a) del artículo 106° del Reglamento de la LSC, en el cual se precisa que la fase instructiva culmina con la emisión y notificación del informe en el que el órgano instructor¹⁹.
- 2.59 En consecuencia, respecto a la consulta o), es de señalar que en los PAD por hostigamiento sexual también corresponde la notificación del informe de órgano instructor al investigado.

Sobre la suspensión de los plazos de prescripción por motivo de las medidas excepcionales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional

- 2.60 Con fecha 15 de marzo de 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 026-2020²⁰, Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional.
- 2.61 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- 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.
- 2.62 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

¹⁷ Numeral 7.3.4.2 de los Lineamientos para la prevención, denuncia, atención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en las entidades públicas, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 144-2019-SERVIR/PE.

"7.3.4.2. Fase Instructiva

Se encuentra a cargo del Órgano Instructor y comprende las acciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria de el/la denunciado/a.

El PAD inicia con la notificación del acto de inicio del PAD al denunciado/a, debiéndose llevar a cabo en estricta observancia del principio de celeridad. Los descargos se presentan dentro del plazo de cinco (5) días hábiles de notificado el acto de inicio de PAD, prorrogables de acuerdo al marco normativo de la Ley N° 30057. Con los descargos, el imputado tiene la oportunidad de solicitar informe oral.

Vencido el plazo para la presentación de los descargos, el órgano instructor en un plazo de diez (10) días calendarios emite un informe en el que se pronuncia acerca de la existencia o no de la falta de hostigamiento sexual imputada, recomendando la sanción que debe ser impuesta o recomendando su archivo."

¹⁸ **Lineamientos para la prevención, denuncia, atención, investigación y sanción del hostigamiento sexual en las entidades públicas, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 144-2019-SERVIR/PE.**

VIII. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

• Los aspectos no previstos en los presentes Lineamientos que se encuentren relacionados al régimen disciplinario serán regulados supletoriamente por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, la Directiva N° 002-2015-SERVIR-GPGSC, Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057; así como la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, modificada por la Ley N° 29430 y por el Decreto Supremo N° 014-2019-MIMP que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual.

¹⁹ **Reglamento de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM**

Artículo 106.- Fases del procedimiento administrativo disciplinario

El procedimiento administrativo disciplinario cuenta con dos fases: la instructiva y la sancionadora.

²⁰ Vigente desde el 16 de marzo de 2020.

limita el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas, permitiéndose la circulación únicamente para los supuestos expresamente señalados en dicha norma²¹.

- 2.63 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:

"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).

- 2.64 A través artículo 1° del Decreto Supremo N° 075-2020-PCM²², publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 25 de abril de 2020, se ha dispuesto prorrogar el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, por el término de catorce (14) días calendario, a partir del 27 de abril de 2020 hasta el 10 de mayo de 2020.

²¹ **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 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.

²² **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."

2.65 Posteriormente, mediante el artículo 12° del Decreto de Urgencia N° 053-2020²³, 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, 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.

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.

2.66 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 índole²⁴ (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.

2.67 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.

2.68 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

²³ 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.

²⁴ 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).



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.

- 2.69 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-PCM (el 16 de marzo de 2020), al limitarse la libertad de tránsito a la ciudadanía en general²⁵, tanto las entidades públicas como los administrados se han visto materialmente imposibilitados de realizar los trámites inherentes al impulso de los PAD, así como para ejecutar las acciones tendientes al inicio de estos, por parte de las autoridades correspondientes.
- 2.70 Por consiguiente, teniendo cuenta todo lo antes expuesto, con relación la consulta p) relativa 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-PCM) 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 LPAG²⁶.

²⁵ Tanto administrados como operadores de la administración pública.

²⁶ **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"



- 2.71 Finalmente, con respecto a la consulta q), 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 PAD el momento de inicio de la suspensión del plazo o su reanudación. Sin perjuicio de ello, una vez superada la situación que genera la suspensión del plazo (descrita en el numeral 2.70 del presente informe técnico), las entidades deberán continuar con la tramitación de los PAD teniendo en cuenta la reanudación de los plazos de prescripción.

III. Conclusiones

- 3.1 La intervención de la Oficina de Recursos Humanos en el curso de un PAD contra servidores se limita únicamente a los casos en los que le corresponde asumir la condición de autoridad del PAD conforme a lo señalado en el artículo 93° del Reglamento de la LSC, descrito en el numeral 2.6 del presente informe técnico.
- 3.2 La amonestación verbal no requiere de procedimiento administrativo disciplinario previo, se impone por el jefe inmediato en forma personal y reservada. Para la imposición de amonestación verbal no es necesario que exista un informe de precalificación emitido por el Secretario Técnico.
- 3.3 No constituye una obligación de las autoridades del PAD el comunicar a la Oficina de Recursos Humanos el inicio de un PAD. Sin perjuicio de ello, debe recordarse que de acuerdo al numeral 11.5 de la Directiva, corresponde a la Secretaría Técnica del PAD presentar semestralmente al Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces un reporte sobre el estado de las denuncias recibidas y/o procedimientos administrativos disciplinarios iniciados, pudiendo la entidad establecer plazos menores para la emisión de dicho reporte.
- 3.4 Resulta posible acumular los expedientes de PAD en tanto exista conexidad y de acuerdo a las normas señaladas en los numerales 2.13 a 2.17 del presente informe técnico.
- 3.5 Si bien la fase instructora es la idónea para la realización de los actos de investigación tendientes a esclarecer la existencia de responsabilidad, lo cierto es que, en congruencia con lo señalado en el artículo 113° del Reglamento de la LSC, la actividad probatoria no se restringe únicamente a dicha etapa, siendo que los actos de investigación también podrían ser desplegados durante la fase sancionadora a efectos de obtener el material probatorio necesario para determinar la existencia o no de responsabilidad.

En consecuencia, resulta posible que el órgano sancionador practique directamente las acciones de investigación adicionales que considerara necesarias para la emisión de su decisión.

- 3.6 Los eximentes de responsabilidad administrativa disciplinaria previstos en el artículo 104° del Reglamento de la LSC solo pueden ser aplicados al momento de emisión del informe de órgano instructor (en cuyo caso la conclusión de archivamiento es elevada en calidad de propuesta al



órgano sancionador) y/o al momento de la emisión del pronunciamiento por parte del órgano sancionador (en cuyo caso dispondrá el archivamiento del PAD).

- 3.7 En el régimen disciplinario de la LSC la subsanación voluntaria constituye únicamente una causal atenuante de responsabilidad, no siendo posible aplicar supletoriamente -en dicho régimen disciplinario- la naturaleza de eximente de responsabilidad regulada en el literal f) del artículo 255° del TUO de la LPAG.
- 3.8 El supuesto atenuante de la responsabilidad previsto en el literal a) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG no resulta aplicable en el régimen disciplinario de la LSC, sin embargo, en aplicación de la facultad conferida en el artículo 103° del Reglamento de la LSC, las autoridades del PAD pueden evaluar en cada caso concreto las circunstancias que se configurarían como atenuantes de la responsabilidad disciplinaria del servidor investigado, todo ello a efectos de graduar la sanción correspondiente conforme a lo previstos en los artículos 87 y 91 de la Ley.
- 3.9 Los servidores que apoyan al secretario técnico de PAD pueden ser servidores civiles de la entidad, de preferencia abogados, que ejerzan dicha función en adición a sus funciones regulares dentro de la entidad. Estos servidores pueden pertenecer a cualquier área o unidad dentro de la estructura orgánica de la entidad.
- 3.10 Los servidores que colaboran con el Secretario Técnico, que al tener estos un régimen laboral en la entidad antes de ser asignados por una medida de desplazamiento conforme a la normatividad vigente del régimen al cual pertenecen a la Secretaría Técnica, su desplazamiento puede efectuarse por cualquier documento (Oficio, Memorando, Resolución, entre otros) que determine la entidad sobre la base lo dispuesto en sus documentos de gestión que tenga la formalidad de un acto administrativo.
- 3.11 De acuerdo al artículo 94° de la LSC: *"(...) entre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la emisión de la resolución no puede transcurrir un plazo mayor a un (1) año"*, siendo este el plazo de prescripción del procedimiento. (Subrayado es nuestro). La "resolución" a que se hace referencia en el artículo antes reseñado no es otra que la resolución del órgano sancionador, indistintamente de su sentido (sanción o archivamiento) siendo este el pronunciamiento final de la instancia, pues el pronunciamiento del órgano de instructor tiene la condición de propuesta, razón por la que se materializa en un informe.
- 3.12 La oficialización de la sanción se produce con la notificación al servidor o funcionario. Siendo ello así, y tomando en cuenta que conforme al artículo 94° de la LSC el plazo de prescripción se computa desde el inicio del PAD hasta la emisión de la resolución por parte del órgano sancionador, el acto de oficialización no se encuentra sujeto al plazo de prescripción del procedimiento.

Sin perjuicio de ello, debe tenerse presente que de acuerdo al artículo 115° del Reglamento de la LSC, la resolución que emite el órgano sancionador debe ser notificada al servidor civil a más tardar dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes de haber sido emitida.

3.13 La toma de conocimiento por parte de la Oficina de Recursos Humanos para efectos del inicio de cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD previsto en el artículo 94° de la LSC, se refiere a los casos en que se hubiera puesto en conocimiento de dicha oficina de forma expresa la presunta comisión de un hecho irregular pues es únicamente en dicho contexto que dicha oficina advierte la necesidad de iniciar el deslinde de responsabilidades correspondiente.

Por tanto, no podría entenderse que la comunicación regular de un determinado trámite u acto a la oficina de recursos humanos (sin la precisión de existencia de algún tipo de irregularidad) inicia el cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD respecto de alguna irregularidad en el mismo que hubiera sido advertida en forma posterior por otra autoridad, ello en virtud al principio de presunción de licitud previsto en el artículo 9° del artículo 248° del TUO de la LPAG.

3.14 En los PAD por hostigamiento sexual también corresponde la notificación del informe de órgano instructor al investigado, por aplicación supletoria de previsto en el último párrafo del literal a) del artículo 106° del Reglamento de la LSC.

3.15 Con respecto a la suspensión de los plazos de prescripción del PAD por motivo de las medidas excepcionales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional 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-PCM) 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



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 de la Universalización de la Salud"

administrativos disciplinarios son instaurado de oficio en congruencia con lo previsto en el numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG²⁷.

- 3.16 Teniendo en cuenta que la suspensión de los plazos se produce como consecuencia de la emisión de las normas desarrolladas en los numerales 2.61 al 2.65, 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 PAD el momento de inicio de la suspensión del plazo o su reanudación. Sin perjuicio de ello, una vez superada la situación que genera la suspensión del plazo (descrita en el numeral 2.70 del presente informe técnico), las entidades deberán continuar con la tramitación de los PAD teniendo en cuenta la reanudación de los plazos de prescripción.

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

²⁷ **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"

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: MHRYSRI