



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"

Fecha

INFORME TÉCNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

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

Asunto : a) Sobre la inhabilitación como sanción en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057
b) Sobre las funciones del Secretario Técnico en el procedimiento administrativo disciplinario
c) Sobre el cómputo del plazo de prescripción, sus efectos y la oportunidad de toma de conocimiento de las autoridades competentes en el marco del procedimiento administrativo disciplinario

Referencia : Documento con registro N° 0009776-2020

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, se solicita a SERVIR absolver las siguientes consultas referentes al régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil:

- a) ¿La sanción denominada inhabilitación es aplicable únicamente a ex servidores?
- b) ¿La sanción de inhabilitación siempre será accesoria a la sanción de destitución?
- c) ¿En la culminación de la fase inductiva se puede recomendar la modificación de la sanción de suspensión por la sanción de inhabilitación?
- d) ¿Cuáles son los grados de las sanciones? ¿Cuál es la forma de variar correctamente las sanciones propuestas al inicio del PAD?
- e) ¿Se le puede imputar al secretario técnico la "negligencia en el desempeño de la función" de emitir el "proyecto de informe final del Órgano Instructor o el proyecto de resolución de sanción" pese a que supuesta función no se encuentra regulada de manera clara y precisa en la norma complementaria denominada "Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC"?
- f) ¿El Informe Técnico N° 1882-2019-SERVIR/GPGSC se ajusta al criterio establecido en el considerando 32 de la Resolución de Sala Plena No 001-2019-SERVIR/TSC?
- g) ¿La función de apoyo comprende realizar las tareas correspondientes a la función del órgano instructor o sancionador, en caso estos soliciten tal apoyo?
- h) ¿La función de emitir el proyecto de informe de instrucción o proyecto de resolución de sanción son actividades que se desprenden de la función de apoyo? Si es así, ¿se vulneraría el principio de tipicidad o legalidad, toda vez que tales funciones no se encuentran reguladas de manera precisa en las normas complementarias?
- i) ¿La notificación de la resolución que declara la imposibilidad jurídica de continuar con el PAS emitida por los órganos de instrucción de la Contraloría General de la Republica y recibida por el Titular de la Entidad, resulta equiparable a la remisión del Informe de Control y a la recepción de referido informe por parte del Titular de la Entidad (a efectos de considerarlo como toma de conocimiento)?



- j) ¿La comunicación del jefe del Órgano de Control Institucional hacia el Titular de la Entidad encausando o derivando la resolución que declara la imposibilidad jurídica de continuar con el PAS, puede ser considerada como toma de conocimiento para proceder con el deslinde de responsabilidades?
- k) ¿En caso el Titular de la Entidad no reciba nunca el Informe de Control por parte de la Contraloría General de la República, seguirá transcurriendo el plazo de prescripción de tres (03) años, o, el plazo se corta con la notificación de la resolución que declara de conclusión del PAS por la imposibilidad jurídica de continuar con tal procedimiento?
- l) ¿Cuál es el plazo para que el área de recursos humanos derive el expediente devuelto por el Tribunal del Servicio Civil a la autoridad del PAD competente o al Secretario Técnico?
- m) ¿El Secretario Técnico una vez recibida la denuncia, puede derivarla al Jefe Inmediato del servidor denunciado para que lo sancione verbalmente?
- n) ¿El Secretario Técnico una vez recibida la denuncia, puede derivarla al Jefe Inmediato del servidor denunciado para que lo sancione verbalmente?
- o) ¿El Secretario Técnico tiene como función declarar no ha lugar una denuncia y por otro lado disponer el archivo de una denuncia?
- p) ¿El archivo es una consecuencia de la declaración de no ha lugar?
- q) En caso una nueva denuncia (presente) contenga los mismos hechos infractores denunciados con anterioridad y por los cuales se ha iniciado un PAD (pasado) configurándose la triple identidad de sujeto hecho y fundamento: ¿Corresponde en aplicación del non bis in ídem declarar no ha lugar a trámite la denuncia o disponer su archivo sin la declaración de no ha lugar?
- r) ¿Es lo mismo el área de recursos humanos que la autoridad del PAD consistente en el jefe del área de recursos humanos?
- s) ¿Precise si la competencia del área de recursos humanos queda delimitada a la toma de conocimiento y la competencia del jefe del área de recursos humanos se delimita a ser autoridad del PAD?

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 la inhabilitación como sanción en el régimen disciplinario de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

- 2.4 Al respecto, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1806-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), respecto al extremo de las restricciones para ex servidores en el marco del procedimiento disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), en el cual se concluyó lo siguiente:

“(…)

3.3 *En el marco del régimen disciplinario de la LSC, los “ex servidores” son pasibles de responsabilidad administrativa disciplinaria -únicamente- por la inobservancia de las restricciones previstas en el artículo 262° del TUO de la LPAG. Se entiende por ex servidores (independientemente de su régimen laboral o de carrera) a aquellas personas que no ejercen funciones públicas en ninguna entidad, bajo modalidad contractual alguna. Una persona será procesada como ex servidor cuando haya tenido la condición de tal al momento de la comisión de la falta.*

3.4 *Si una persona desvinculada de la administración pública (ex servidor bajo algún régimen laboral o de carrera que no ejerce funciones públicas en ninguna entidad), vulnera las restricciones previstas en el artículo 262° del TUO de la LPAG y, posteriormente, cuando esta reingresa al servicio público bajo el mismo u otro régimen laboral o de carrera y se da inicio al procedimiento administrativo disciplinario pertinente, las reglas aplicables serán las previstas en la LSC para los ex servidores.*

(…)

3.6 *En caso un servidor (...) vulnere alguna de las restricciones establecidas en el artículo 262° del TUO de la LPAG, corresponderá aplicársele la sanción de inhabilitación de hasta por 5 años, previa aplicación del procedimiento disciplinario previsto para ex servidores civiles regulado en la LSC”.*

- 2.5 Asimismo, respecto al extremo de ejecución de la sanción de destitución e inhabilitación en el régimen disciplinario de la LSC, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 112-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se concluyó lo siguiente:

“3.1 La sanción de destitución es eficaz desde el día siguiente de su notificación, indistintamente de que la misma hubiera adquirido la condición de firme o hubiera sido objeto de agotamiento de la vía administrativa, mientras que la sanción accesoria de inhabilitación solo es eficaz una vez que la sanción de destitución (que le da origen) hubiera quedado firme o se hubiera agotado la vía administrativa.

El condicionamiento de eficacia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 116” del Reglamento de la LSC es aplicable únicamente a la sanción accesoria de inhabilitación y no así a la destitución en sí misma, esta última que es eficaz a partir del día siguiente de su notificación.

(…)”.



- 2.6 En efecto, de acuerdo a lo señalado, debe precisarse que la sanción de destitución que conlleva una sanción accesoria de inhabilitación por el periodo de cinco (5) años¹, resultará de aplicación solo al personal que haya cometido la falta en la condición de servidor².
- 2.7 En tal sentido, debe quedar claro que la sanción de inhabilitación principal (aplicable únicamente a ex servidores) de hasta por cinco (5) años, tiene una naturaleza distinta a la inhabilitación como sanción accesoria de la destitución (aplicable solo a servidores), cuyo periodo de duración es de cinco (5) años.
- 2.8 Por tanto, no resultaría procedente que el Secretario Técnico o el Órgano Instructor recomienden, mediante Informe de Precalificación o Informe Final, respectivamente; la aplicación o imposición de la inhabilitación como sanción principal a una persona que haya cometido la falta en la condición de servidor.

Sobre la recomendación de la modificación de la sanción de inhabilitación en la fase instructiva del procedimiento administrativo disciplinario

- 2.9 Por su parte, respecto a la modificación de la sanción en la fase instructiva del procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) de la LSC, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1996-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se señaló lo siguiente:

“(…)

2.14 (...) de conformidad con el último párrafo del literal a) del artículo 106° del Reglamento General de la LSC, concordante con el numeral 16.3 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, la fase instructiva 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.

2.15 Sobre este último aspecto, el Órgano Instructor podrá recomendar la ratificación de la sanción propuesta en el acto de inicio de PAD o su modificación por una sanción de menor gravedad o el archivo, de ser el caso, en el Informe Final correspondiente para ser remitido finalmente al Órgano Sancionador.

2.16 Por tanto, debe quedar claro que en la culminación de la fase instructiva, el Órgano Instructor solo tiene la facultad de recomendar la ratificación o modificación de la sanción propuesta inicialmente, pues la decisión final de determinar la sanción a imponer le corresponde al Órgano Sancionador del PAD, ello de conformidad con lo establecido en el

¹ Reglamento General de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil – D.S. N° 040-2014-PCM

“Artículo 105.- *Inhabilitación automática Una vez que la sanción de destitución quede firme o se haya agotado la vía administrativa, el servidor civil quedará automáticamente inhabilitado para el ejercicio del servicio civil por un plazo de cinco (5) años calendario. (...)*”.

² Cabe indicar que la condición de servidor y exservidor en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) regulado por la Ley del Servicio Civil (LSC), se adquiere en el momento que ocurren los hechos pasibles de responsabilidad administrativa disciplinaria. Recomendamos revisar el Informe Técnico N° 153-2016-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe).



*artículo 115° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.
(...)”. (Subrayado agregado)*

- 2.10 En tal sentido, en la fase instructiva del PAD, el Órgano Instructor solo puede recomendar la ratificación o modificación de la sanción señalada en el acto de inicio de PAD o el archivo, de corresponder, toda vez que el Órgano Sancionador es la autoridad que finalmente decide la determinación de la sanción a imponer o no, de ser el caso.
- 2.11 Ahora bien, con respecto a un PAD iniciado por sanción de inhabilitación, debe señalarse que durante la fase instructiva solo podrá recomendarse la ratificación o la modificación del periodo (por ejemplo, años) de inhabilitación a ser impuesta al ex servidor.
- 2.12 En efecto, como parte de la recomendación de la modificación de la sanción, el Órgano Instructor no podrá sugerir al Órgano Sancionador la sustitución de la sanción de inhabilitación por otra sanción (amonestación escrita o suspensión), toda vez que estas sanciones (distintas a la inhabilitación) solo pueden ser impuestas a aquellas personas que no tienen la condición de ex servidor civil³.
- 2.13 De este modo, la recomendación de la modificación de la sanción de inhabilitación de hasta por cinco (5) años, consistirá solo en la propuesta de reducción del tiempo de inhabilitación a imponerse a fin de obtenerse una medida menos gravosa; para lo cual deberá emplearse previamente los criterios de graduación de la sanción.

Sobre la graduación de las sanciones en el régimen disciplinario de la LSC

- 2.14 Respecto a la aplicación de los criterios de graduación de sanciones y otros, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 025-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se señaló lo siguiente:

“2.5 El artículo 98° del Reglamento General de la LSC, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, dispone que las faltas previstas en el artículo 85° de la LSC, así como las señaladas en el mismo Reglamento, darán lugar a la sanción correspondiente, precisando que las faltas leves deberán estar previstas en el Reglamento Interno de Servidores Civiles - RIS (el contenido de dicho instrumento de gestión se encuentra detallado en el artículo 129 del Reglamento General). A su vez, el artículo 85° de la LSC establece un listado de faltas que pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución.

2.6 Por su parte, del artículo 90° de la LSC, se desprende que en el caso de las sanciones de suspensión y destitución, el órgano sancionador, es decir, el jefe de recursos humanos y el titular de la entidad respectivamente, puede modificar la sanción propuesta a una de menos gravosidad. Sin embargo, el órgano sancionador no podría imponer una sanción de mayor gravosidad que la asignada por ley como parte de su competencia. Además, se debe

³ Cabe indicar que la condición de servidor y ex servidor en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) regulado por la Ley del Servicio Civil (LSC), se adquiere en el momento que ocurren los hechos pasibles de responsabilidad administrativa disciplinaria.

considerar que el marco normativo de la LSC ha previsto criterios para determinar la graduación de las sanciones (artículo 87, por ejemplo).

2.7 En ese contexto, se advierte que las autoridades competentes para imponer la sanción de suspensión y destitución podrían decidir, a través de pronunciamiento debidamente sustentado, aplicar una sanción menos gravosa que la asignada por ley como parte de su competencia. Por ejemplo, el titular de la entidad (órgano sancionador de la sanción de destitución) podría imponer, previa motivación del apartamiento de la sanción recomendada por el órgano instructor, una sanción de suspensión o una amonestación escrita.

(...)”. (Subrayado agregado)

- 2.15 En ese sentido, debe quedar claro que las autoridades competentes del PAD deberán evaluar los hechos materia de infracción, previo análisis de la existencia y evaluación de atenuantes, agravantes y/o eximentes de responsabilidad⁴. En caso de determinar la imposición de una sanción, deberá realizarse la graduación⁵ de la misma, a fin de determinar si corresponderá imponerse una sanción de menor o mayor gravedad o de determinar la inexistencia de responsabilidad, según cada caso en concreto.

Sobre las funciones del Secretario Técnico en el marco de la Ley N° 30057

- 2.16 En primer lugar, respecto a las funciones de apoyo del Secretario Técnico a las autoridades del PAD, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1882-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual sobre dicho extremo se concluyó lo siguiente:

“(…)

3.4 En el marco del régimen disciplinario de la Ley N° 30057, las autoridades del PAD, para efectos de solicitar algún asesoramiento de carácter legal, pueden pedir el apoyo del Secretario Técnico, toda vez que constituye una de sus funciones brindar tal función (pudiendo ser la elaboración del proyecto de resolución o acto expreso de inicio del PAD, proyecto de informe final del Órgano Instructor, proyecto de resolución de sanción, entre otros)”.

- 2.17 Ahora bien, en el Informe Técnico N° 1996-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el extremo de las funciones de apoyo del Secretario Técnico a las autoridades del PAD como base para sustentar la falta por negligencia en el desempeño de funciones, se señaló lo siguiente:

“(…)

2.10 Atendiendo a lo señalado en el citado precedente del Tribunal del Servicio Civil⁶, para imputar la falta disciplinaria sustentada en la negligencia en el desempeño de funciones, se

⁴ Artículo 104° del Reglamento General de la Ley N° 30057.

⁵ Artículos 87° y 91° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

⁶ Resolución de Sala Plena N° 001-2019- SERVICIO/TSC, de fecha 28 de marzo de 2019.



debe especificar de manera clara y precisa las normas complementarias a las que se hace remisión, las cuales deben contemplar las funciones del servidor.

(...)

2.12 En tal sentido, debe indicarse que (...) las funciones de la Secretaría Técnica de PAD establecidas en el tercer párrafo del artículo 92º de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y en el numeral 8.2 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil", deben ser consideradas como base complementaria para efectos de sustentar o fundamentar la falta por negligencia en el desempeño de funciones (...)"

- 2.18 De este modo, debe quedar claro que la determinación de las funciones de apoyo del Secretario Técnico a las autoridades del PAD, obrantes en la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, deben ser interpretadas de acuerdo con lo señalado en el Informe Técnico N° 1882-2019-SERVIR/GPGSC y en el Informe Técnico N° 1996-2019-SERVIR/GPGSC (disponibles en www.servir.gob.pe), en los cuales se ha observado debidamente el fundamento 32⁷ de la Resolución de Sala Plena N° 001-2019- SERVICIO/TSC, de fecha 28 de marzo de 2019, emitida por el Tribunal del Servicio Civil (precedente administrativo de observancia obligatoria); lo cual garantiza el cumplimiento de los principios de tipicidad y debido procedimiento.
- 2.19 Por último, resulta preciso señalar que no corresponde a SERVIR realizar la tipificación de las conductas de servidores como presuntas faltas disciplinarias, pues ello será determinado por las autoridades competentes de las entidades públicas, en el marco de las normas del régimen disciplinario de la LSC.

Sobre el cómputo del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento en caso de que la denuncia provenga de un informe de control en el marco de la Sentencia del Tribunal Constitucional del caso "Contraloría General de la República"

- 2.20 Sobre el particular, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1571-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), respecto al cómputo del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento en caso de que la denuncia provenga de un informe de control, en el marco de la Sentencia del Tribunal Constitucional del caso "Contraloría General de la República", en el cual se concluyó lo siguiente:

"[...]

3.1. En virtud a lo previsto en la LSC y su reglamento, el plazo de prescripción para el inicio del PAD es de tres (3) años a partir de la comisión de la falta, o de un (1) año desde la toma de conocimiento de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces. De acuerdo a la Directiva, cuando la denuncia proviene de un informe de control se entiende que la entidad tomó conocimiento de la comisión de la falta cuando el referido informe es recibido por el funcionario público a cargo de la conducción de la entidad.

⁷ Resolución de Sala Plena N° 001-2019- SERVICIO/TSC, de fecha 28 de marzo de 2019.

"(...)

32. Para tal efecto, es importante que las entidades tengan en cuenta que la palabra función es definida como una "Tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas". Por lo que puede entenderse que funciones son aquellas tareas, actividades o labores vinculadas estrechamente al cargo en el que ha sido asignado el servidor sometido a procedimiento disciplinario, descritas usualmente en algún instrumento de gestión u otro documento (...)"

3.2. *Por lo tanto, el plazo de prescripción para el inicio del PAD en el caso de denuncias derivadas de informes de control, el plazo es de un (1) año desde que el funcionario a cargo de la conducción de la entidad recibió el informe.*

3.3. *La CGR a través de la Resolución de Contraloría N° 202-2019-CG de fecha 11 de julio de 2019 ha establecido la forma en que deberán proceder sus correspondientes autoridades en caso se advirtiera la existencia de indicios de responsabilidad administrativa como consecuencia de una auditoria de cumplimiento, precisando que no resulta de aplicación el PAS, por lo que dichos casos deberán ser puestos en conocimiento de las propias entidades auditadas a efectos que se proceda con el deslinde de responsabilidades a que hubiera lugar, esto es, a través del PAD regulado por la LSC.*

3.4. *Si bien la Resolución de Contraloría N° 202-2019-CG no se ha pronunciado expresamente respecto a los casos de PAS ya iniciados, resulta evidente que ante una virtual declaratoria de nulidad de los mismos por parte de la CGR (en virtud a la declaratoria de inconstitucionalidad antes mencionada) y frente a la imposibilidad de realizar el deslinde de responsabilidades a través de dicho procedimiento, no existiría óbice para que las entidades a las que pertenecen los servidores investigados, a través de sus Secretarías Técnicas y autoridades del PAD, pudieran efectuar el correspondiente deslinde de responsabilidades por las presuntas infracciones identificadas en los informes de control a través del PAD regulado por la LSC.*

3.5. *Existen casos en que la CGR habría advertido presuntas infracciones a través de un informe de control que fue notificado a la entidad pero que a su vez hubiera dispuesto que esta se abstuviera de efectuar el deslinde de responsabilidades por asumir directamente el conocimiento de dichos hechos a través de un PAS, pero que luego hubiera devuelto el informe de control al Titular de la entidad para el deslinde respectivo al no poder iniciar PAS (...).*

En dicho contexto, teniendo en cuenta que en la primera oportunidad en que la CGR remitió el informe de control al Titular de la entidad esta no contaba con la posibilidad de desplegar su potestad disciplinaria por disposición expresa de la propia CGR, dicho momento no puede ser tomado en cuenta para el inicio del cómputo del plazo de prescripción para el inicio del PAD, pues la entidad se encontraba materialmente impedida de iniciarlo.

Así pues, en dichos casos, el cómputo del plazo de prescripción para el inicio del PAD deberá iniciar cuando la CGR remite por segunda vez el informe de control al Titular de la entidad para el deslinde de las responsabilidades a que hubiera lugar". (Subrayado agregado)

- 2.21 En ese sentido, queda claro el pronunciamiento realizado sobre el plazo de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario en el caso de denuncias derivadas de informes de control, cuyo cómputo es de un (1) año desde que el funcionario a cargo de la conducción de la entidad (mas no la Oficina de Recursos Humanos) recibió el informe



correspondiente, siempre que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de tres (3) años desde la fecha de comisión de la falta⁸.

- 2.22 Resulta menester señalar que las autoridades de control (ante la falta de competencia de la Contraloría General de la República declarada por sentencia del Tribunal Constitucional) deberán derivar oportunamente la documentación pertinente a la entidad respectiva, para efectos de que esta ejerza su competencia para el deslinde de responsabilidades que corresponda.
- 2.23 Por último, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 447-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe) referente a la naturaleza del informe de control remitido por la Contraloría General de la República a ser considerada para efectos del cómputo del plazo de prescripción; en el cual se concluyó lo siguiente: *"Para efectos del régimen disciplinario de la LSC, debe entenderse que los informes de control a que se refiere la Directiva para efectos del cómputo del plazo de prescripción para el inicio del PAD de un (1) año desde la toma de conocimiento del Titular de la entidad, son únicamente aquellos informes de control en que se señala la presunta responsabilidad administrativa de algún servidor y/o funcionario de la entidad, resultante de una auditoría de control gubernamental"*. En ese sentido, el citado plazo de prescripción se computará solo mediante la remisión del informe de la autoridad de control en el que se señale la presunta responsabilidad administrativa de algún servidor y/o funcionario de la entidad.

Sobre la reanudación del cómputo del plazo de prescripción por efecto de la declaración de nulidad de un procedimiento administrativo disciplinario

- 2.24 Al respecto, recomendamos remitirse al Informe Técnico N° 2078-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en cuyo contenido se concluyó lo siguiente:

"[...]

3.3 En el marco de la declaración de la nulidad de los actos del PAD, como consecuencia de la declaración de nulidad del acto de inicio de PAD (dado los efectos jurídicos que tiene dicha declaración) se puede inferir que se reanuda el cómputo del plazo de prescripción para el inicio de PAD, pues resulta menester indicar que dicho plazo había sido suspendido precisamente con la notificación del inicio de PAD. La referida reanudación del cómputo del plazo de prescripción se dará a partir del día siguiente de la notificación del acto que declara la nulidad respectiva, ello conforme a lo establecido en el artículo 144° del TUO de la LPAG".

- 2.25 En ese sentido, resulta menester señalar que una vez remitido el expediente por la autoridad que resolvió el recurso de apelación (por ejemplo, el Tribunal del Servicio Civil) a la respectiva entidad pública, corresponderá a esta continuar con el trámite del PAD con celeridad,

⁸ En caso haya operado la referida prescripción del PAD por causa imputable a una de autoridades del PAD o a la Secretaría Técnica por incumplimiento u omisión de su función de apoyo a dichas autoridades (siempre que le sea solicitada) o a quien resulte responsable; esta deberá ser sometida al deslinde de responsabilidades correspondiente, de ser el caso, por ejemplo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia, de conformidad con el numeral 252.3 del artículo 252° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



atendiendo a plazos razonables y, de igual modo, observando también el plazo de prescripción para iniciar la acción disciplinaria establecido en el artículo 94° de la LSC.

Sobre la amonestación verbal en el marco del régimen disciplinario regulado por la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil

- 2.26 Sobre el particular, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 730-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), respecto a la amonestación verbal en el marco del régimen disciplinario de la LSC, en el cual se concluyó lo siguiente:

“3.1 La amonestación verbal es una sanción que no requiere un PAD previo pues su imposición lo realiza el jefe inmediato de forma personal y reservada, sin posibilidad que conste por escrito o se inscriba en el legajo personal del servidor.

3.2 Para la imposición de la amonestación verbal no es necesario que exista un informe de precalificación emitido por el Secretario Técnico; siendo que se impone directamente por el jefe inmediato del servidor, sin que sea necesario remitir denuncia o reporte interno a la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces (no generándose, por ende, informe de precalificación alguno por parte de la Secretaría Técnica)”.

- 2.27 En tal sentido, debe quedar claro que para la imposición de la sanción de amonestación verbal, no se requiere que se inicie un PAD previamente. Asimismo, no es necesario que el Secretario Técnico emita un Informe de Precalificación para la imposición de la amonestación verbal, pues se reitera que dicha sanción es impuesta al servidor por el jefe inmediato, de forma personal y reservada.

Sobre posibilidad de investigar hechos contenidos en una denuncia que fue declarada “no ha lugar” por el Secretario Técnico del Procedimiento Administrativo Disciplinario

- 2.28 Sobre el particular, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 000416-2020-SERVIR-GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), respecto a la posibilidad de investigar hechos contenidos en una denuncia que fue declarada “no ha lugar” por el Secretario Técnico del PAD, en el cual se concluyó lo siguiente:

“(…)

3.2 El archivo de una denuncia como consecuencia de la referida declaración de “no ha lugar”, otorga predictibilidad y seguridad jurídica tanto al denunciado como al operador administrativo ante futuras denuncias relacionadas a los mismos hechos. Así, a partir de la disposición del archivo de la denuncia o reporte realizada por el Secretario Técnico, no procedería realizar el cómputo del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario referente al mencionado hecho materia de denuncia, toda vez que la potestad disciplinaria de la entidad se habría extinguido respecto del servidor investigado en el marco de ese expediente, precisamente por dicha disposición de archivo.

3.3 En caso el Secretario Técnico recibiera una denuncia sobre los mismos hechos que fueron declarados “no ha lugar a trámite” en un informe de precalificación (emitido en mérito a una denuncia anterior), advirtiendo que dicho documento ostenta algún tipo de



cuestionamiento (...); **resultará posible realizar una nueva evaluación de los hechos objeto de denuncia, pudiendo emitirse el informe precalificación recomendando el inicio de procedimiento disciplinario, de ser el caso.** (...)". (Subrayado agregado)

- 2.29 En ese sentido, debe entenderse que la declaración de "no ha lugar" realizada por el Secretario Técnico en su informe correspondiente⁹, tiene como consecuencia el archivo de la denuncia.
- 2.30 Por último, debe quedar claro que en relación a lo concluido en el numeral 3.3 del referido informe sobre la nueva evaluación de los hechos objeto de denuncia por el Secretario Técnico, no se configuraría una vulneración al principio de non bis in ídem¹⁰. Debe precisarse que la referida "nueva evaluación de los hechos" procederá de manera excepcional, respecto de una denuncia que anteriormente fue declarada no ha lugar por algún tipo de cuestionamiento (por ejemplo, falta de medios probatorios).

Sobre la aplicación del principio non bis in ídem

- 2.31 En el ámbito de la doctrina jurídica se ha utilizado indistintamente las expresiones latinas *non bis in ídem* y *ne bis in ídem* para referirse a un mismo concepto; sin embargo, al interior de nuestro ordenamiento jurídico el Tribunal Constitucional -en reiterada y constante jurisprudencia¹¹- ha optado por acoger la segunda expresión, señalando que dicho principio se encuentra recogido implícitamente en el inciso 3) del artículo 139º de la Constitución Política (derecho al debido proceso), teniendo una doble dimensión: una material (no ser sancionado dos o más veces por un mismo hecho), y otra procesal (no ser sometido a juzgamiento dos o más veces por un mismo hecho).
- 2.32 Asimismo, el máximo intérprete de la Constitución ha señalado también que para determinar si nos encontramos o no ante la trasgresión al referido principio, corresponderá efectuarse primero la verificación de la concurrencia de los supuestos que se detallan a continuación¹²:
- a) Identidad de persona, referida a la identidad de la persona física o jurídica que se persigue.
 - b) Identidad de objeto, referida a la identidad entre los hechos que sirvieron de sustento.
 - c) Identidad de fundamento, referida a la identidad de sustento jurídico que sirve de respaldo a la persecución.

Aspecto que, en el ámbito del derecho administrativo, guarda plena consonancia con lo previsto en el numeral 11) del artículo 248º de Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley

⁹ Anexo C1 "Estructura del Informe de Precalificación" (dispone archivo de la denuncia) de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC.

¹⁰ En efecto, en relación al referido principio, el numeral 11 del artículo 248º del TUO de la LPAG "No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones (...)". Sobre el particular, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 590-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), sobre la aplicación del principio non bis in ídem.

¹¹ Fundamentos 18 y 19 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, replicado en los Expedientes N° 1670-2003-AA/TC y 05143-2011-PA/TC.

¹² Fundamento 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N2 02493-2012-PA/TC.



del Procedimiento Administrativo General, aprobado por D.S. N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).

- 2.33 Continuando con esa línea jurisprudencial, y con el fin de efectuar un adecuado y mejor análisis de la eventual vulneración del acotado principio, el Tribunal Constitucional¹³ ha referido también que debe verificarse, en el orden que se detalla a continuación, lo siguiente:
- a) La existencia de una primera decisión con calidad de cosa juzgada o cosa decidida;
 - b) La existencia de una segunda investigación, proceso o procedimiento, o una segunda sanción o condena impuesta contra la misma persona, por los mismos hechos y por el mismo fundamento jurídico; y,
 - c) La existencia de alguna de excepciones: i) existencia de nuevos elementos probatorios no conocidos por la autoridad; y, ii) existencia de una primera investigación o un primer proceso o procedimiento deficientemente realizado.
- 2.34 En ese sentido, observando la tendencia interpretativa desarrollada por el Tribunal Constitucional respecto del principio bajo comentario, debemos precisar que si bien ella no ha sido definida por dicho órgano constitucional como precedente vinculante de observancia obligatoria, ello no implica que tal tendencia deje de ser una fuente jurisprudencial importante que sirva de marco referencial para la interpretación y aplicación del principio *non bis in ídem*, por ejemplo en el ámbito del derecho administrativo.
- 2.35 De ahí que, siendo tales pronunciamientos una fuente de derecho emanada del máximo intérprete de la Constitución, podamos inferir que para determinar la posible vulneración del *principio non bis in ídem* se requiere inexorablemente efectuar una especial evaluación del caso concreto, a efectos de lograr determinar la concurrencia de los supuestos previstos en el numeral 11) del artículo 248º del TUO de la LPAG, los cuales han sido descritos en el numeral 2.32 del presente informe, sin perjuicio de la atención que se le pueda prestar a los otros aspectos que también desarrollados por el Tribunal Constitucional.
- 2.36 Por tanto, siendo que la transgresión o no del principio *non bis in ídem* exige un especial análisis en cada caso en particular, no corresponde a SERVIR que mediante un informe técnico como el presente establezca en abstracto, y como regla general, si existe o no una afectación y/o vulneración del aludido principio frente a una dualidad de procedimientos administrativos como el planteado en la consulta, sino, por el contrario, tal tarea competente exclusivamente a las autoridades que tengan a su cargo la tramitación de tales procedimientos.

Sobre la oportunidad que la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces toma conocimiento de la falta para el cómputo del plazo de prescripción

- 2.37 Sobre el particular, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1966-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), respecto a la oportunidad en que la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces toma conocimiento de la falta para el cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD, en el cual se concluyó lo siguiente:

¹³ Fundamento 7 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02493-2012-PA/TC.



“3.1 En el marco del régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, el plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, se computa desde la toma de conocimiento por parte de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces (autoridad competente), conforme lo ha interpretado el Tribunal del Servicio Civil en su precedente administrativo de observancia obligatoria.

3.2 La referida toma de conocimiento por parte de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces, debe ser acreditada materialmente (de manera documental), para efectos de identificar la fecha cierta para el inicio del cómputo del plazo prescripción. En consecuencia, corresponderá a la unidad de trámite documentario de esa oficina consignar la fecha de recepción del documento con el cual se le pone a conocimiento de la falta disciplinaria, ello como parte de las obligaciones que tienen las unidades de recepción de los órganos o entidades públicas conforme a lo establecido en el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (...). (Subrayado agregado)

- 2.38 En ese sentido, debe quedar claro que la competencia para la toma de conocimiento de la falta disciplinaria para efectos del cómputo del referido plazo de prescripción, recae en la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces.
- 2.39 Finalmente, respecto a la competencia del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces como autoridad del PAD, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1966-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe), en el cual se concluyó lo siguiente:

“3.1 Sobre la determinación de la autoridad que ocupa el cargo de Jefe de Recursos Humanos o el que haga sus veces, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 937-2018-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe) cuyo contenido ratificamos en todos sus extremos.

3.2 En el marco del régimen disciplinario de la LSC, la competencia que tiene el Jefe de Recursos Humanos o el que haga sus veces (pudiendo ser este último el jefe o encargado de una oficina que desempeñe las funciones especializadas de recursos humanos) para asumir como autoridad del PAD. (...).”

III. Conclusiones

- 3.1 Respecto al extremo de las restricciones para ex servidores en el marco del procedimiento disciplinario de la LSC, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1806-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe).
- 3.2 La sanción de inhabilitación principal (aplicable únicamente a ex servidores) de hasta por cinco (5) años, tiene una naturaleza distinta a la inhabilitación como sanción accesoria de la destitución (aplicable solo a servidores), cuyo periodo de duración es de cinco (5) años. No resultaría procedente que el Secretario Técnico o el Órgano Instructor recomienden mediante Informe de Precalificación o Informe Final, respectivamente, la aplicación o imposición de la

inhabilitación como sanción principal a una persona que haya cometido la falta en la condición de servidor.

- 3.3 La recomendación de la modificación de la sanción de inhabilitación de hasta por cinco (5) años, consistirá solo en la propuesta de reducción del tiempo de inhabilitación a imponerse a fin de obtenerse una medida menos gravosa; para lo cual deberá emplearse previamente los criterios de graduación de la sanción.
- 3.4 Las autoridades competentes del PAD deberán evaluar los hechos materia de infracción, previo análisis de la existencia y evaluación de atenuantes, agravantes y/o eximentes de responsabilidad. En caso de determinar la imposición de una sanción, deberá realizarse la graduación de la misma, a fin de determinar si corresponderá imponerse una sanción de menor o mayor gravedad o de determinar la inexistencia de responsabilidad, según cada caso en concreto.
- 3.5 La determinación de las funciones de apoyo del Secretario Técnico a las autoridades del PAD, obrantes en la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, deben ser interpretadas de acuerdo con lo señalado en el Informe Técnico N° 1882-2019-SERVIR/GPGSC y en el Informe Técnico N° 1996-2019-SERVIR/GPGSC (disponibles en www.servir.gob.pe), en los cuales se ha observado debidamente la Resolución de Sala Plena N° 001-2019- SERVIR/TSC, emitida por el Tribunal del Servicio Civil (precedente administrativo de observancia obligatoria); lo cual garantiza el cumplimiento de los principios de tipicidad y debido procedimiento.
- 3.6 No corresponde a SERVIR realizar la tipificación de las conductas de servidores como presuntas faltas disciplinarias, pues ello será determinado por las autoridades competentes de las entidades públicas, en el marco de las normas del régimen disciplinario de la LSC.
- 3.7 Sobre el cómputo del plazo de prescripción para el inicio del procedimiento en caso de que la denuncia provenga de un informe de control en el marco de la Sentencia del Tribunal Constitucional del caso "Contraloría General de la República", recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1571-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe).
- 3.8 Sobre la reanudación del cómputo del plazo de prescripción por efecto de la declaración de nulidad de un procedimiento administrativo disciplinario, recomendamos remitirse al Informe Técnico N° 2078-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe).
- 3.9 Una vez remitido el expediente por la autoridad que resolvió el recurso de apelación a la respectiva entidad pública, corresponderá a esta continuar con el trámite del PAD con celeridad, atendiendo a plazos razonables y, de igual modo, observando también los plazos de prescripción.
- 3.10 En el marco del régimen disciplinario de la LSC, para la imposición de la sanción de amonestación verbal, no se requiere que se inicie un PAD previamente. Asimismo, no es necesario que el Secretario Técnico emita un Informe de Precalificación para la imposición de



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"

la amonestación verbal, pues se reitera que dicha sanción es impuesta al servidor por el jefe inmediato, de forma personal y reservada.

- 3.11 Sobre posibilidad de investigar hechos contenidos en una denuncia que fue declarada "no ha lugar" por el Secretario Técnico, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 000416-2020-SERVIR-GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe),
- 3.12 En el marco del régimen disciplinario de la LSC, la declaración de "no ha lugar" realizada por el Secretario Técnico en su informe correspondiente, tiene como consecuencia el archivo de la denuncia. Asimismo, respecto de la nueva evaluación de los hechos objeto de denuncia por el Secretario Técnico, no se configuraría una vulneración al principio de non bis in ídem. Debe precisarse que la referida "nueva evaluación de los hechos" procederá de manera excepcional, respecto de una denuncia que anteriormente fue declarada no ha lugar por algún tipo de cuestionamiento (por ejemplo, falta de medios probatorios).
- 3.13 La competencia para la toma de conocimiento de la falta disciplinaria para efectos del cómputo del plazo de prescripción de un (01) año, recae en la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces.
- 3.14 Respecto a la competencia del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos o la que haga sus veces como autoridad del PAD, recomendamos revisar el Informe Técnico N° 1966-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe).

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

CYNTHIA CHEENYI SÚ LAY

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

CSL/abs/mma

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

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: 5TSGXUR