



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, 20 de abril de 2020

INFORME TECNICO N° -2020-SERVIR-GPGSC

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

Asunto : a) Plazo de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario en caso de denuncias derivadas de informes de control.
b) Cómputo del plazo de prescripción para el inicio de procedimiento administrativo disciplinario respecto de hechos descritos en los expedientes de informe de control devueltos por la Contraloría General de la República.

Referencia : Oficio N° 001-2019-FONDEPES/STPAD.

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Secretario Técnico de las Autoridades del Procedimiento Administrativo Disciplinario del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero - FONDEPES consulta sobre el plazo de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario en caso de denuncias derivadas de informes de control y el cómputo de dicho plazo respecto de hechos descritos en los expedientes de informe de control devueltos por la Contraloría General de la República.

II. Análisis

Competencias de SERVIR

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



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

- 2.1. En principio, es de señalar que conforme al artículo 94° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), concordante con el numeral 97.1 del artículo 97° del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento de la LSC), la competencia para iniciar procedimiento administrativo disciplinario (en adelante, PAD) contra los servidores decae en el plazo de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la oficina de recursos humanos de la entidad, o de la que haga sus veces.
- 2.2. Por su parte, de acuerdo segundo párrafo del numeral 10.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, "*Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil*" (en adelante, la Directiva), cuando la denuncia proviene de una autoridad de control, se entiende que la entidad conoció de la comisión de la falta cuando el informe de control es recibido por el funcionario público a cargo de la conducción de la entidad.
- 2.3. Aunado lo anterior, es relevante en este punto que en el fundamento 26 de la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC del Tribunal del Servicio Civil (precedente de observancia obligatoria) se estableció la siguiente directriz:

"26. (...) de acuerdo al Reglamento [General de la Ley N° 30057], el plazo de un (1) año podrá computarse siempre que el primer plazo –de tres (3) años– no hubiera transcurrido. Por lo que, mientras no hubiera prescrito la potestad disciplinaria por haber transcurrido tres (3) años desde la comisión de la falta, las entidades contarán con un (1) año para iniciar procedimiento administrativo disciplinario si conocieran de la falta dentro del periodo de los tres (3) años".
- 2.4. Siguiendo esa línea, el Informe Técnico N° 1232-2017-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe) concluye -entre otros- que desde que el funcionario que conduce la entidad toma conocimiento del informe de control, la entidad tendrá un (1) año para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario si es que no han transcurrido tres (3) años desde la comisión de la presunta falta.

Sobre la posibilidad que la Contraloría General de la República disponga que la entidad se abstenga de efectuar el deslinde de responsabilidad disciplinaria por hechos materia de una acción de control

- 2.5. De acuerdo a lo previsto en el numeral 5.1 del artículo 5º del Reglamento de Infracciones y Sanciones para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema de Control, aprobado por Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG: "Los órganos del Sistema, desde el inicio del servicio de control, pueden disponer el impedimento de las entidades para iniciar procedimientos de deslinde de responsabilidades por los hechos específicos materia de su evaluación, conforme a las disposiciones que regulan dichos servicios. En caso este impedimento hubiera sido constituido durante el proceso de control, con el inicio del procedimiento sancionador se comunica a la entidad correspondiente, la confirmación y continuidad del mismo." (Énfasis es nuestro).



- 2.6. Consecuentemente, resultaría posible que tras la realización de una acción de control, y no existiendo PAD instaurado, la Contraloría General de la República -directamente o través del OCI correspondiente- disponga en el correspondiente informe de control que la entidad se abstenga de efectuar el deslinde de responsabilidades por determinados hechos advertidos en el referido informe, los mismos que -de corresponder- serían conocidos directamente por la Contraloría u OCI a través de la instauración de PAS.
- 2.7. En dicha situación, estando que la entidad aun no habría instaurado un PAD, y teniendo en cuenta la competencia de la Contraloría General de la República para determinar la responsabilidad administrativa funcional e imponer sanciones respecto de hechos advertidos en los informes de control, corresponderá a la entidad acatar lo solicitado por la Contraloría u OCI, debiendo abstenerse de disponer el deslinde de responsabilidades sobre hechos relacionados con el objeto de la acción de control.

Sobre el inicio del plazo de prescripción sobre hechos contenidos en un informe de control que fuera devuelto a la entidad por parte de la Contraloría en mérito a la imposibilidad de iniciar PAS

- 2.8. Al respecto, en principio, en relación con la competencia para tramitar a través del PAD las infracciones ventiladas mediante procedimientos administrativos sancionadores (en adelante, PAS) que podrían devenir en nulos en virtud a la inconstitucionalidad del artículo 46° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (en adelante, LOSNC) declarada por el Tribunal Constitucional recaída en el Proceso de Inconstitucionalidad signado con Expediente N° 0020-2015-PI/TC, nos remitimos a lo desarrollado en el Informe Técnico N° 1259-2019-SERVIR/GPGSC (disponible en www.servir.gob.pe) cuyo contenido ratificamos y recomendamos revisar para más detalle, en el cual se concluyó lo siguiente:

“(…)

- 3.1. *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.*
- 3.2. *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.”*



- 2.9. Así pues, ha quedado establecida la posibilidad de que las entidades públicas -a través de sus secretarías técnicas y autoridades del PAD- evalúen el inicio de procedimiento respecto de hechos que fueron objeto de análisis previo por la CGR pero que ante la imposibilidad de instaurar un PAS son devueltos a la entidad a la que pertenecen los servidores y/o funcionarios implicados.
- 2.10. No obstante, teniendo en cuenta que -como se advirtió previamente- 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, es necesario dilucidar, en estos casos, cuál es el momento que determina el inicio del cómputo del plazo de prescripción para el inicio del PAD, vale decir, en los casos en que la CGR remite -por segunda vez- el informe de control a la entidad para el deslinde respectivo al no poder iniciar PAS por no contar con marco legal¹.

Así pues, corresponde determinar si el plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD se computa desde la primera oportunidad en que la CGR comunicó al Titular de la entidad el informe de control que contenía la descripción de las presuntas faltas pero que en que se dispuso se abstuviera de efectuar el deslinde de responsabilidad, o si este debe ser contado desde la segunda oportunidad en que la CGR comunicó al titular de la entidad el informe de control para el deslinde de responsabilidades.

- 2.11. Sobre el particular, resulta oportuno traer a colación el criterio expresado por el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC publicada el 27 de noviembre de 2016 en el Diario Oficial "El Peruano", en el cual se dilucidó -entre otros- el conflicto normativo existente entre la LSC y su reglamento con la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC "Régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del servicio Civil" (en adelante, la Directiva) relacionado a la autoridad que debe tomar conocimiento para iniciar el cómputo del plazo de prescripción de un (1) año (estos es, si desde la toma de conocimiento de la Oficina de Recursos Humanos o la Secretaria Técnica del PAD).

En dicha resolución, se estableció con calidad de precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente:

"(...)

34. (...) *en cumplimiento del artículo 51º a de la Constitución Política, en estricta observancia del principio de legalidad recogido en la Ley N° 27444 y, de conformidad con la Ley y el Reglamento, considera que el plazo de prescripción no puede empezar a computarse desde el momento en que la Secretaría Técnica tome conocimiento de una falta, toda vez no tiene capacidad de decisión dentro del procedimiento administrativo disciplinario.* (Énfasis es nuestro)

Asimismo, es de precisar que otro de los fundamentos que justificaron la decisión antes reseñada fue el siguiente:

¹ Derivado de la inconstitucionalidad del artículo 46° de la LOSNC, declarada por el Tribunal Constitucional.

"(...)

33. *Entonces, podemos inferir que para efectos de la Ley, el Secretario Técnico no constituye una autoridad dentro del procedimiento administrativo disciplinario, y por ende, no tiene potestad para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario o imponer sanción alguna.*"

De lo antes reseñado, se puede apreciar que el criterio del Tribunal del Servicio Civil para establecer que el inicio del cómputo del plazo de prescripción de un (1) año debe computarse desde el conocimiento por parte la Oficina de Recursos Humanos, se sustentó -además de la evidente aplicación del principio de jerarquía normativa- también en el hecho de que la Secretaría Técnica no tiene la condición de autoridad del PAD y por tanto no podía ejercer acción alguna para instaurar el procedimiento o imponer la sanción correspondiente.

- 2.12. Consecuentemente, extrapolando al caso que nos ocupa la misma lógica argumentativa que sustentó el pronunciamiento del Tribunal del Servicio Civil en la resolución antes reseñada, 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, dicha oportunidad no puede ser tomada 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.

Por lo tanto, en dichos casos, el cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD deberá iniciar cuando el Titular de la entidad recibe por segunda vez el informe de control por parte de la CGR para el deslinde de las responsabilidades a que hubiera lugar.

- 2.13. Sin perjuicio de ello, a efectos de computar el plazo de un (1) año antes mencionado, las entidades deberán verificar que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de tres (3) años desde la fecha de comisión de la falta, previsto en el artículo 94° de la LSC.
- 2.14. Aunado a lo anterior, a título de referencia, es conveniente señalar que, en concordancia con lo previsto en el artículo 252.2 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), 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:
- (i) Si se trata de infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, el plazo se computa a partir del día en que la infracción se hubiera cometido.
 - (ii) Si se trata de infracciones continuadas, el plazo se computa desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción.
 - (iii) Si se trata de infracciones permanentes, el plazo se computa desde el día en que la acción cesó.

III. Conclusiones

- 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.

- 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 por no contar con marco legal para esos efectos².

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 computar el plazo de prescripción de un (1) año 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.

- 3.6. Sin perjuicio de lo anterior, a efectos de computar el plazo de un (1) año antes mencionado, las entidades deberá verificar que no hubiera transcurrido el plazo de prescripción de tres (3) años

² Derivado de la inconstitucionalidad del artículo 46° de la LOSNC, declarada por el Tribunal Constitucional.



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"

desde la fecha de comisión de la falta, previsto en el artículo 94° de la LSC. Asimismo, 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 dependerá de la naturaleza de la falta incurrida, conforme a lo precisado en el numeral 2.17 del presente informe técnico.

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

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: 3CB509B

7