

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Reflexiones acerca del inicio del cómputo del plazo de
prescripción para el ejercicio de la potestad disciplinaria en
la Ley del Servicio Civil: Propuesta de cambio

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Rubén Darío Márquez García

Asesor:

Verónica Violeta Rojas Montes

Lima, 2022

Declaración jurada de autenticidad

Yo, Verónica Violeta Rojas Montes, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, "Reflexiones acerca del inicio del cómputo del plazo de prescripción para el ejercicio de la potestad disciplinaria en la Ley del Servicio Civil: Propuesta de cambio" del autor Rubén Darío Márquez García, dejo constancia de lo siguiente:

El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 37%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 12/1.2/2022. He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno. Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 17 de febrero de 2023

Rojas Montes, Verónica Violeta	
DNI: 09335886	Firma 
ORCID https://orcid.org/0000-0003-1629-0383	

RESUMEN

La sanción disciplinaria es un medio que garantiza indirectamente el correcto desarrollo de la función pública; por lo tanto, la entidad debe instaurar los procedimientos disciplinarios en un plazo oportuno, a fin de que la potestad punitiva responda a su finalidad, más aún que constituye una garantía del servidor el determinar un plazo específico a cuyo término no podrá ser investigado.

En el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, este período temporal – denominado plazo de prescripción – es de un año a partir de que la oficina de recursos humanos toma conocimiento de la falta (plazo corto – hechos conocidos), salvo que no haya tomado conocimiento en el transcurso de tres años a partir de la comisión de la falta (plazo largo – hechos no conocidos). Por lo tanto, se entendería que la entidad cuenta con el plazo corto de un año porque está en la posibilidad de realizar las investigaciones necesarias para determinar la existencia de responsabilidad disciplinaria.

No obstante, el poder de realizar las acciones de investigación no ha sido conferido a la oficina de recursos humanos, sino a la Secretaría Técnica; por lo tanto, surge la paradoja en la que la Entidad – a través de la Secretaría Técnica – ha conocido de la falta y cuenta con la posibilidad de realizar acciones de investigación, no obstante, estas acciones de investigación se desarrollarían en el marco de un plazo de prescripción largo que debería de operar únicamente cuando la falta aún no haya sido conocida.

Palabras clave

Potestad disciplinaria, prescripción, servicio civil, responsabilidad disciplinaria, secretaría técnica, procedimiento administrativo disciplinario.

ABSTRACT

The disciplinary sanction is a means that indirectly guarantees the correct development of the public function; therefore, the entity must institute disciplinary proceedings in a timely manner, so that the punitive power responds to its purpose, moreover, it is a guarantee for the employee to determine a specific time period at the end of which he/she may not be investigated.

In the disciplinary regime of the Civil Service Law, this time period - called the statute of limitations - is one year after the human resources office becomes aware of the offense (short period - known facts), unless it has not become aware of it within three years of the commission of the offense (long period - facts not known). Therefore, it would be understood that the entity has the short period of one year because it is able to carry out the necessary investigations to determine the existence of disciplinary liability.

However, the power to carry out the investigation actions has not been conferred to the human resources office, but to the Technical Secretariat; therefore, a paradox arises in which the entity - through the Technical Secretariat - has known about the misconduct and has the possibility to carry out investigation actions, however, these investigation actions would be developed within the framework of a long statute of limitations that should only operate when the misconduct has not yet been known.

Keywords

Disciplinary power, statute of limitations, civil service, disciplinary liability, technical secretariat, administrative disciplinary procedure.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. LA POTESTAD DISCIPLINARIA	4
1.1. Concepto	4
1.2. Su relación con el derecho administrativo sancionador	5
1.3. Finalidad derecho disciplinario	5
2. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL, LEY 30057.	7
2.1. Etapa previa al procedimiento administrativo disciplinario y rol de la Secretaría Técnica del PAD	8
2.2. El procedimiento administrativo disciplinario	10
2.2.1. Fase instructiva del procedimiento administrativo disciplinario	10
2.2.2. Fase sancionadora del procedimiento administrativo disciplinario	10
2.3. Autoridades competentes en el PAD	11
2.3.1. Jefe inmediato del servidor investigado	11
2.3.2. Jefe de la oficina de recursos humanos	12
2.3.3. Titular de la entidad	13
2.4. Rol del Tribunal del Servicio Civil	13
3. PRESCRIPCIÓN	13
3.1. Justificación y efectos de la prescripción	14
3.2. La prescripción en el régimen disciplinario de la LSC	14
Escenario A: Plazo de prescripción sobre hechos no conocidos	16
Escenario B1: Plazo de prescripción reducido sobre hechos no conocidos	16
Escenario B2: Plazo de prescripción extendido sobre hechos conocidos	16
4. PROBLEMÁTICA DE LA RESOLUCIÓN DE SALA PLENA 001-2016-SERVIR/TSC	19
- Toma de conocimiento de la ORH ante la recomendación de sanción de amonestación escrita	19
- Toma de conocimiento de la ORH ante la recomendación de sanción de suspensión	20
- Toma de conocimiento de la ORH ante la recomendación de sanción de destitución	20
5. CONCLUSIONES	22
6. RECOMENDACIÓN	23
BIBLIOGRAFÍA	24

INTRODUCCIÓN

Conforme a la Carta Iberoamericana de la Función Pública, nuestro sistema administrativo de gestión de recursos humanos debe asegurar que los trabajadores públicos cumplan con sus obligaciones, deberes y funciones, corrigiendo aquellas conductas inadecuadas con agilidad y, de ser necesario, sancionándolas.

De esta manera, cada entidad pública cuenta con el poder de autotutela y, asimismo, con la potestad disciplinaria, en ejercicio de la cual puede imponer sanciones a los trabajadores públicos sobre aquellos trastornos que vulneren la función pública y sean calificadas como faltas; no obstante, como garantía de seguridad jurídica a los servidores públicos, esta potestad sancionadora está supeditada a una oportuna acción administrativa, es decir, dentro de un plazo legalmente establecido, de lo contrario, la competencia decaerá por el transcurso del tiempo, imposibilitando que la entidad imponga las sanciones disciplinarias que pudiesen haber correspondido.

A este efecto generado por la inacción a causa del tiempo la llamamos prescripción extintiva, la cual surge como un “castigo” a la Entidad, quien pierde la posibilidad de sancionar por no haber realizado las acciones de deslinde de responsabilidad cuando pudo hacerlo; pero a su vez, se constituye como una garantía al servidor público, en salvaguarda de la seguridad jurídica.

Ahora bien, la presente investigación tiene por finalidad hacer un análisis crítico respecto a la aplicación de la institución jurídica de la prescripción de la potestad punitiva administrativa en el régimen disciplinario del servicio civil peruano, a razón de los criterios establecidos como precedentes de observancia obligatoria por el Tribunal del Servicio Civil en su Resolución de Sala Plena 001-2016-SERVIR/TSC; sobre los cuales se ha establecido que el cómputo del plazo de prescripción se origina con la toma de conocimiento de la falta por parte de la oficina de recursos humanos, cuando esta no tiene como atribuciones el realizar el análisis previo de deslinde de responsabilidad.

En ese sentido, en una primera parte, se estudia la figura de la potestad disciplinaria y su incidencia con el derecho administrativo sancionador; en una segunda parte, se expondrá sucintamente las líneas maestras del procedimiento administrativo disciplinario en el régimen disciplinario del servicio civil; en el tercer acápite, se definirá la prescripción en la doctrina del derecho administrativo sancionador; en el cuarto punto se aterrizará en el concepto de la prescripción en el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil; finalmente, en la quinta parte, se señalarán las razones oficiales por las cuales actualmente el cómputo de la prescripción se origina desde que la oficina de recursos humanos toma conocimiento de la falta, para luego centrar el análisis, considerando que la producción del *dies a quo* debería permitirse también con la toma de conocimiento de la secretaría técnica del PAD y no tan solo con la de la Oficina de Recursos Humanos.

1. LA POTESTAD DISCIPLINARIA

1.1. Concepto

Es preciso tener en cuenta que la administración pública se dinamiza en razón al motor que le dota su potencial humano; así, Ivanega, citando a Sánchez Morón, ha señalado que la Administración Pública es «animada por un conjunto de personas físicas que trabajan en ella, a la que es dable denominar el factor humano de la organización administrativa. Dentro de él caben distinguir categorías o grupos que responden a diversos criterios: formas de elección o nombramiento, permanencia o temporalidad, según perciban o no salarios, etc.» (Ivanega, 2007); así también, ha señalado que la administración pública supone – entre otros – que exista una «estructura jerárquica con claras y estrictas relaciones de superioridad y subordinación» y que los funcionarios estén «sometidos a las formas y contenido de normas, que desempeñan tareas administrativas regulares, continuas, estables y previamente determinadas» (Ivanega).

De esta manera, para el correcto funcionamiento de la administración pública, al trabajador público se le exige cumplir adecuadamente con las funciones, además de regir su conducta éticamente, a efectos de que sus servicios puedan alcanzar los fines públicos que persigue y debe garantizar la entidad pública; de igual modo, es preciso corregir los trastornos que pudiesen generarse a raíz de inconductas funcionales. Por lo que se podría entender que «la sanción administrativa es un mal infligido por un órgano administrativo que supone una conducta ilícita por parte del particular y una finalidad esencialmente represora» (Cordero Quinzacara, 2014).

De esta manera, una de las formas por las cuales la entidad pública garantiza el correcto desempeño de las funciones de los servidores civiles, es a través de la imposición de sanciones que repercutan en la relación que sujeta al infractor con la entidad.

Así, de ser el caso que el servidor civil contravenga sus deberes, funciones o actúe en contra de normas éticas en el marco de su función pública, le asiste a la Administración Pública la potestad de imponer sanciones especiales, a fin de modelar la inconducta, como por ejemplo la adopción de amonestaciones y suspensiones sin goce de remuneraciones, siempre y cuando aún resulte razonable mantener la relación laboral, pues de ser el caso se podría optar por la desvinculación del servidor civil y la inhabilitación para el ejercicio de la función pública, lo cual inclusive incidiría en un fin modelador conductual respecto a los demás servidores¹.

¹ De esta manera, podemos colegir que, si bien las actuaciones procedimentales para la determinación de responsabilidad disciplinaria son de carácter reservado entre las autoridades y el servidor investigado, siendo ajeno a la publicidad hacia terceros (ello en rigor de la presunción de la licitud de las conductas del investigado ligado a la presunción de su inocencia); no obstante, a partir de la función modeladora de la potestad disciplinaria, es necesario que el acto administrativo que culmine el procedimiento disciplinario genere su publicidad.

12. Su relación con el derecho administrativo sancionador

La administración pública tiene la facultad de adoptar medidas interventoras a razón del bien común; por ejemplo, puede establecer límites al desenvolvimiento de los administrados, fiscalizar el cumplimiento normativo o imponer sanciones ante la comisión de infracciones. En ese sentido, la potestad punitiva en su vertiente administrativa, «se entiende como una facultad más de la administración pública para adoptar medidas que afecten derechos de los administrados» (Cordero Quinzacara & Aldunate Lizana, 2012).

Dicho esto, es preciso diferenciar la potestad administrativa sancionadora general, que recae sobre cualquier administrado, de la potestad administrativa sancionadora especial, que recae sobre aquellas personas que ejercen funciones públicas, quienes «tienen unos vínculos con la administración más fuertes por la vulneración de sus deberes específicos» (Bueno Armijo, 2018) En ese sentido, se colige la existencia de una exigencia deóntica conductual de mayor alcance sobre el servidor público a diferencia a la de un administrado común, a quien no le asiste ningún deber de disciplina.

Así, el derecho administrativo disciplinario se constituye como una rama especial del derecho administrativo sancionador, en mérito al estudio del *ius puniendi* de la administración pública enfocado en quienes tienen un vínculo especial de sujeción, por ejemplo, los servidores públicos. Es por ello que, «las sanciones impuestas por las administraciones públicas a sus empleados son verdaderas sanciones administrativas» (Bueno Armijo, 2018); lo cual implica que resulten aplicables todas las garantías sustantivas desarrolladas en el derecho administrativo sancionador (legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, antijuridicidad), así como las garantías procedimentales (debido procedimiento).

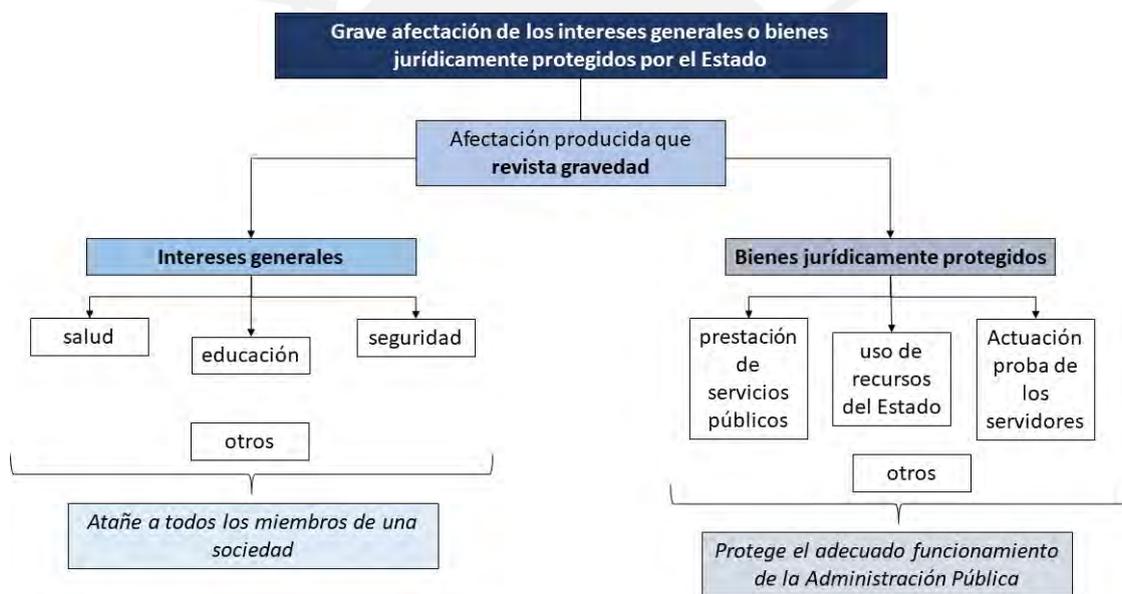
13. Finalidad derecho disciplinario

Es importante citar a Bueno Armijo, quien señala que existe un doble fundamento para la responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos (Bueno Armijo, 2018).

- i) *Necesidad de garantizar el orden interno de la administración – potestad organizativa (ius puniendi).*
- ii) *Necesidad de salvaguardar ciertos bienes jurídicos protegidos que pertenecen a toda la sociedad – legitimación social de la administración pública*

De esta manera, la finalidad general del derecho disciplinario enfocado al servicio civil incide en la garantía de los bienes jurídicos y los intereses generales, para mantener la institucionalidad de nuestro orden democrático, ya que modelar la conducta del servicio civil genera que la función pública se desarrolle con eficiencia.

Estas dos figuras que a través del derecho disciplinario se garantizan, se encuentran positivizadas a través del literal a) del artículo 87 de la LSC, que señala: «La sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes: a) Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado»; criterio que ha sido desarrollado por el Tribunal del Servicio Civil, a través de los fundamentos 34 y 36 de la Resolución de Sala Plena 001-2021-SERVIR/TSC, en los que se establece que los intereses generales “atañen a todos los miembros de una sociedad” mientras que los bienes jurídicos protegidos son “aquellos que protegen el adecuado funcionamiento de la administración pública”, conforme se grafica a continuación:



*Ilustración 1 - Intereses generales y bienes jurídicamente protegidos
Ilustración propia*

Fuente: Resolución de Sala Plena 001-2021-SERVIR/TSC

De esta manera, se aprecia que los intereses generales están enfocados a la sociedad en general, mientras que los bienes jurídicos inciden en la administración pública propiamente dicha, es decir, protegen su adecuado funcionamiento. La garantía de ambos es la finalidad del derecho disciplinario, al ser un instrumento disuasorio para el cumplimiento de las funciones, pues de lo contrario, quien incurre en faltas puede ser sancionado.

Ahora bien, es preciso considerar que Boyer Carrera ha señalado que «justamente porque la potestad disciplinaria se justifica en la especial relación

de poder en que se encuentra de forma voluntaria el funcionario, no tiene un alcance represivo mayor que el de la privación de los derechos de la relación de servicios» (Boyer Carrera, 2019) En ese sentido, la garantía de los intereses generales y bienes jurídicamente protegidos se materializa con la imposición de medidas sancionadoras a los servidores civiles que incidan en la modificación de su situación laboral, ya sea a través de amonestaciones, suspensiones temporales sin goce de remuneraciones o la ruptura del vínculo laboral.

2. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL, LEY 30057.

La Ley 30057 unifica los regímenes disciplinarios de los Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, Decreto Legislativo 276; Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Legislativo 728 y Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, Decreto Legislativo 1057; sometiéndolos a las mismas reglas, a partir del 14 de septiembre de 2014².

Así, los servidores públicos, en el marco del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, Ley 30057 (en adelante, LSC) y su reglamento general, aprobado mediante Decreto Supremo 040-2014-PCM y modificatorias (en adelante, el Reglamento), están sujetos a la potestad disciplinaria que ostenta la entidad pública en la cual ejercen funciones, quien podrá imponer sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita, suspensión sin goce de remuneraciones o destitución con la consecuente inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública por cinco (5) años, ante la comisión de faltas disciplinarias, en mérito a la relación especial de sujeción que los vincula, previo procedimiento administrativo disciplinario (PAD).

Ahora bien, para la determinación de una sanción disciplinaria, es preciso que la Entidad realice un análisis de la imputación sobre la conducta indebida del servidor civil, a través del procedimiento establecido por el régimen disciplinario de la LSC.

Esta serie de pasos para la determinación de responsabilidad y posterior aplicación de una sanción se divide en tres (3) estadios diferenciados:

² Cabe acotar que existen regímenes disciplinarios especiales, los cuales se rigen bajo sus reglas propias, en mérito a la especialidad de funciones que estos servidores realizan, siendo las siguientes: 1) Magisterial (Ley 29062), 2) Docencia universitaria (Ley 30220), 3) Profesionales de la salud (Ley 23536), 4) Magistrados (Ley 29277), 5) Fiscales (Ley 30483), 6) Diplomáticos (Ley 28091), 7) Servidores penitenciarios (Ley 29709), y 8) Militares y policías (Ley 28359).

- **Etapa previa al procedimiento disciplinario**, la cual no forma parte del procedimiento, sino es anterior a este, en la que se realizan las investigaciones primarias y se construye una propuesta de imputación, de ser el caso.
- **Fase instructiva del procedimiento disciplinario**, la cual da inicio al procedimiento, a través de la formalización de la imputación de cargos notificada al servidor investigado.
- **Fase resolutive del procedimiento disciplinario**, la cual culmina el procedimiento, a través de la decisión de la autoridad respecto a la imputación formulada con el análisis de lo actuado.

A continuación, se considera importante realizar un desarrollo sucinto de estas etapas, pues en estas se desarrollan las acciones de diferentes autoridades administrativas con roles propios. Asimismo, es preciso aclarar que, para efectos argumentativos del presente trabajo de investigación, primero se señalarán las misiones preestablecidas en cada una de estas etapas, para luego develar a las autoridades competentes que las direccionan.

21. Etapa previa al procedimiento administrativo disciplinario y rol de la Secretaría Técnica del PAD

A fin de garantizar el ejercicio de defensa del servidor investigado, es necesario que el análisis del deslinde de responsabilidad gire en torno a una imputación compuesta de:

- **Hechos.** Descripción de una conducta concreta materializada y atribuible a título de dolo o culpa (imputación fáctica),
- **Pruebas.** Estándar probatorio vinculado a la narrativa de la imputación fáctica y,
- **Norma jurídica vulnerada.** Argumento jurídico de la prohibición de la conducta a través de la norma jurídica que constituye el supuesto de hecho como una falta disciplinaria.

Esta construcción es una labor técnica y emana orgánicamente como consecuencia de las investigaciones que realice la Entidad a raíz de una denuncia ciudadana, un reporte interno o un informe de control emitido por los órganos conformantes del sistema de control gubernamental

De esta manera, antes de que se disponga el inicio del PAD, existe una etapa previa que, valga la redundancia, no forma parte del PAD, en la cual se realizan las investigaciones necesarias para evaluar si es posible formar una construcción a partir de los tres elementos antes mencionados.

Es por ello que la etapa previa inicia cuando la autoridad competente para disponer las acciones de investigación toma conocimiento de la presunta comisión de la falta, se desarrolla a través de las acciones de investigación y puede culminar, como una primera opción, cuando se construye la imputación recomendándose el inicio de PAD, o de lo contrario, cuando se determina que faltan elementos para sustentar la imputación y por tanto se declara no ha lugar a inicio de PAD.

En consecuencia, esta etapa tiene por misión el construir un proyecto de imputación para la recomendación de un procedimiento administrativo disciplinario, o de lo contrario, la disposición motivada sobre la imposibilidad de existencia de una imputación.

Ahora bien, el artículo 92 de la LSC señala que el secretario técnico es el encargado de precalificar las presuntas faltas, documentar la actividad probatoria, entre otros; asimismo, no tiene capacidad de decisión. A su vez, el artículo 94 del Reglamento señala que la Secretaría Técnica puede estar compuesta por varios servidores, asimismo, el artículo 101 del citado reglamento señala que las denuncias se presentan ante la Secretaría Técnica, quien debe tramitarla.

A mayor profundidad, la Directiva del PAD, a través del numeral 8.2 señala que la Secretaría Técnica del PAD tiene por funciones:

- **Recibir la denuncia o reporte** (al respecto, se denomina denuncia cuando los hechos son comunicados por un administrado o entidad externa; por otro lado, se denomina reporte cuando los hechos materia de investigación son comunicados por parte de un órgano de la propia entidad).
- **Investigar** (suscribir requerimientos de información y otras acciones de investigación que correspondan), y
- **Proponer la formulación de la imputación** (a través de la precalificación contenida en su informe) **o disponer el archivo del caso** (a través de un informe concluyente donde se sustente la atipicidad de los hechos denunciados/reportados o la ausencia de medios probatorios).

De esta manera, es preciso tener en cuenta que la Secretaría Técnica necesariamente tiene que realizar las primeras acciones tendientes al análisis de deslinde de responsabilidad en el marco de la etapa previa; asimismo, si bien no tiene la decisión de iniciar un PAD, sí tiene la competencia para disponer el archivo de una denuncia en caso considere que no amerita la formulación de una imputación en contra de un servidor, a raíz de las investigaciones realizadas.

Cabe señalar que las labores de la Secretaría Técnica del PAD concluyen con la elaboración del informe de precalificación, siendo que en el caso se recomiende el inicio de PAD, este debe contener una propuesta de imputación formada de los tres elementos señalados anteriormente (hechos, pruebas, norma jurídica vulnerada).

Ahora bien, respecto al tercer elemento (norma jurídica vulnerada), es posible que el hecho constitutivo de falta se encuentre tipificado a través de la LSC (norma de carácter nacional) o del Reglamento Interno de Servidores Civiles (norma de carácter institucional). Al respecto el artículo 85 de la LSC establece un catálogo de faltas graves que pueden ser sancionadas con suspensión o con destitución; por su parte, cada entidad debe establecer en su Reglamento Interno de los Servidores Civiles (RIS) un catálogo de faltas de carácter leve

cuya infracción sea pasible de sanción de amonestación verbal o escrita. que pueden ser sancionadas con amonestación verbal o escrita³.

22 El procedimiento administrativo disciplinario

2.2.1. Fase instructiva del procedimiento administrativo disciplinario

Siguiendo la línea de lo antes expuesto, en el caso se hayan producido indicios que configuren una imputación por la presunta comisión de una falta disciplinaria, se elabora la imputación de cargos, la cual debe ser notificada al servidor a efectos de que presente sus descargos. Con la notificación de la imputación de cargos se da inicio al PAD.

El servidor investigado, en ejercicio de su derecho de defensa, podrá contradecir cada uno de los elementos que la configuran (hechos, pruebas y normas). De esta manera, puede rebatir la teoría del caso presentada por la Entidad, ofrecer y refutar pruebas, así como debatir la interpretación de la normativa aplicable.

Seguidamente, se entendería que la Entidad tenga que decidir si subsisten cada uno de los elementos que conforman la imputación, a través de la valoración de los argumentos presentados; así, basta con que se haya quebrado alguno de los elementos de la imputación para que se tenga que establecer que no existe responsabilidad disciplinaria, no obstante, de mantenerse incólume la imputación construida en el inicio de PAD, entonces se determinará la existencia de responsabilidad, decidiéndose la sanción aplicable que resulte proporcional al reproche del caso concreto.

No obstante, el numeral 2 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS, señala: «[...] *Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas*».

Por lo tanto, la autoridad que dispone el inicio de PAD no podría determinar la existencia de responsabilidad disciplinaria y disponer asimismo la imposición de sanción respecto del caso; en ese sentido, en la etapa instructiva, la determinación de existencia o inexistencia de responsabilidad, y la específica sanción imponible, solo tiene el carácter de una recomendación.

Es decir, en principio, la autoridad administrativa instructiva decide iniciar el PAD, pero al momento de culminar la etapa instructiva, dicha autoridad no cuenta con el poder de decisión, debiendo pasar el caso concreto a otra autoridad, recomendándole la decisión de archivar el caso o de sancionar al servidor, a través de un informe debidamente sustentado.

En consecuencia, esta etapa tiene dos misiones escalonadas, primero, el formalizar la imputación de cargos con su consecuente notificación, y segundo,

³ Conforme a lo señalado por el Tribunal del Servicio civil, en el considerando 3 de la Resolución de Sala Plena 005-2020-SERVIR/TSC.

proporcionar un análisis sobre la valoración de los actuados con el carácter de recomendación.

2.2.2. Fase sancionadora del procedimiento administrativo disciplinario

En mérito a lo señalado previamente, en la segunda fase del PAD se decide la existencia de responsabilidad disciplinaria con la específica sanción a imponerse al servidor infractor, previo análisis de la imputación construida y las actuaciones llevadas a cabo a lo largo del procedimiento.

Cabe precisar que, la autoridad resolutora podrá disponer que no hay mérito para sancionar, en caso se haya determinado la inexistencia de responsabilidad disciplinaria ante algún defecto advertido en los elementos de la imputación; no obstante, cuando los elementos de la imputación se mantengan incólumes, determinará la existencia de responsabilidad disciplinaria y consecuentemente, determinará la sanción a imponerse a raíz de la valoración de los criterios de graduación del reproche aplicables, en el marco del principio de proporcionalidad.

En consecuencia, esta etapa tiene la misión de decidir la existencia o inexistencia de responsabilidad disciplinaria, con la consecuente determinación de la sanción aplicable, de ser el caso.

2.3. Autoridades competentes en el PAD

Ahora bien, es imperioso precisar que los efectos de la sanción recomendada al inicio del PAD despliegan las competencias de las autoridades instructoras y sancionadoras, puesto que:

- En caso se inicie PAD bajo la sanción propuesta de amonestación escrita, el jefe inmediato del imputado se constituye como órgano instructor y sancionador;
- En caso se inicie PAD bajo la sanción propuesta de suspensión, el jefe inmediato del imputado se constituye como órgano instructor y el jefe de la Oficina de Recursos Humanos actúa como órgano sancionador; y,
- En caso se inicie PAD bajo la sanción propuesta de destitución, el jefe de la Oficina de Recursos Humanos actúa como órgano instructor y el Titular de la Entidad actúa como órgano sancionador⁴.

2.3.1. Jefe inmediato del servidor investigado

En mérito al párrafo anterior, se desprende que la determinación de la amonestación escrita como probable sanción aplicable en el inicio del procedimiento administrativo disciplinario es una consecuencia directa de la imputación de una falta disciplinaria contenida en el RIS, respecto del cual, el jefe inmediato tiene amplias facultades para instruir y sancionar, conforme a lo señalado en el literal a) del numeral 93.1 del artículo 93 del Reglamento.

⁴ Conforme a lo establecido en el artículo 93 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil.

Por otro lado, como se ha señalado, en los casos que se disponga el inicio de PAD bajo la sanción aplicable de suspensión, entonces el jefe inmediato actuará como órgano instructor, esto es, emitir el acto de inicio de PAD, recibir los descargos del servidor y emitir su valoración final a través del informe final de instrucción.

Finalmente, en los casos que se disponga el inicio de PAD bajo la sanción aplicable de destitución, el jefe inmediato no tiene la competencia para actuar como autoridad, debiendo únicamente cumplir con las medidas que pudiesen tomar las autoridades competentes (por ejemplo, la supervisión de la ejecución de una sanción de suspensión sin goce de remuneraciones).

2.3.2. Jefe de la oficina de recursos humanos

Al respecto, en mérito a los roles descritos en el acápite 2.3 del presente, bajo el enfoque de la toma de conocimiento de la existencia de la falta para el desarrollo del presente trabajo, se debe señalar que si bien el jefe de la oficina de recursos humanos (ORH) siempre toma conocimiento de la misma, lo hace bajo el revestimiento de diferentes atribuciones; conforme a lo siguiente⁵:

- En los casos del inicio de PAD bajo la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato del servidor investigado actúa como autoridad instructora y sancionadora, mientras que el jefe de la ORH oficializa la eventual sanción impuesta a través de la comunicación de la misma al servidor.

En ese sentido, el jefe de la ORH recién podría tomar conocimiento de la falta cuando el jefe inmediato haya decidido imponer la sanción al servidor, es decir, cuando el PAD concluyó y solo se tenga pendiente comunicar la decisión tomada al servidor e inscribir la sanción en el legajo personal.

- En los casos del inicio de PAD bajo la sanción de suspensión, el jefe inmediato del servidor investigado actúa como autoridad instructora, mientras que el jefe de la ORH actúa como autoridad sancionadora.

En ese sentido, el jefe de la ORH recién podría tomar conocimiento de la falta cuando el jefe inmediato del servidor le derive el informe final de instrucción, con la recomendación de la imposición de sanción o el archivo del caso, es decir, cuando el PAD ya se instauró.

- En los casos del inicio de PAD bajo la sanción de destitución, el jefe de la ORH actúa como autoridad instructora, mientras que el titular de la entidad actúa como autoridad sancionadora.

⁵De acuerdo a lo establecido en el numeral 93.1 del artículo 93 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo 040-2014-PCM

En ese sentido, el jefe de la ORH recién podría tomar conocimiento de la falta cuando el secretario técnico le derive el informe de precalificación, con la recomendación de la instauración del PAD, es decir, cuando ya se cuenta con un proyecto de imputación formulado (hechos, pruebas y norma jurídica vulnerada), a raíz de las investigaciones previas realizadas.

2.3.3. Titular de la entidad

En el marco de un PAD, el titular de la entidad, como máxima autoridad administrativa, actúa como órgano sancionador en aquellos casos que se haya dispuesto el inicio del procedimiento disciplinario bajo la sanción propuesta de destitución.

Por otro lado, el numeral 97.3 del artículo 9 del Decreto Supremo 040-2014-PCM, dispone que la prescripción será declarada por el titular de la Entidad, de oficio o a pedido de parte, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa correspondiente.

En ese sentido, se colige que la única autoridad con la competencia para destituir a un servidor público y declarar la prescripción de la potestad disciplinaria es el titular de la entidad.

24. Rol del Tribunal del Servicio Civil

De acuerdo con los artículos 2 y 3 del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado Decreto Supremo 008-2010-PCM, el Tribunal del Servicio Civil es «el órgano colegiado, integrante de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que tiene a su cargo la solución de las controversias individuales que se presenten entre las Entidades y las personas a su servicio al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos» – entre otras materias – respecto a las sanciones disciplinarias impuestas de suspensión sin goce de remuneraciones y destitución.

Es por ello que, el Tribunal del Servicio Civil no se constituye como una autoridad del PAD (el cual se desarrolla en la primera instancia administrativa, a cargo de la Entidad), sino del procedimiento recursivo que se instala a raíz de la interposición del recurso de apelación del servidor sancionado, a fin de que se sirva evaluar las actuaciones realizadas en primera instancia y pueda confirmar, revocar o declarar nula la decisión adoptada.

3. PRESCRIPCIÓN

Baca Oneto, citando a Caballero Sánchez, señala que la prescripción «se trata de una limitación al ejercicio tardío del ius puniendi [que] se da por la constatación objetiva del plazo» (Baca Oneto, 2011). De esta manera, se

entiende que la prescripción elimina la competencia de la Entidad para instaurar el procedimiento administrativo disciplinario por el transcurso del tiempo.

Así, como señala Becerra Gómez, la prescripción administrativa opera de manera automática. De este modo, la actividad de la autoridad administrativa queda limitada a la mera constatación de hecho temporal, si la Administración pública no tiene dicho desempeño, podría afectar el interés general, pues el tiempo transcurre sin que actúe ahí donde está obligada a hacerlo. (Becerra Gomez, 2015)

La prescripción extintiva incide en la pérdida de un derecho a causa del transcurso del tiempo sin que este se haya ejercido. En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, recae en la pérdida de la potestad sancionadora administrativa por sobre el administrado infractor a raíz del transcurso de un plazo establecido; que, por un lado, protege al administrado de una persecución infinita, y por otro, obliga a la Administración Pública a cumplir con ejercer el poder punitivo oportunamente contra quien resulte responsable, a efectos de garantizar los bienes jurídicos protegidos.

Por su parte, respecto a la distinción de la figura de la prescripción con la caducidad, Alejos Guzmán indica que «en el caso de la prescripción, el transcurso del tiempo hace que la autoridad pierda la competencia para detectar la infracción y sancionar; mientras que, en el caso de la caducidad, el transcurso del tiempo hace que la autoridad pierda la competencia para seguir con el procedimiento sancionador». (Alejos Guzmán, 2020)

3.1. Justificación y efectos de la prescripción

Sobre ello, Zegarra Valdivia ha señalado que la existencia de una figura como la prescripción se encuentra justificada, en la medida en que se busca evitar situaciones contrarias al principio de seguridad jurídica. Asimismo, se atiende a la necesidad de que no se prolonguen indefinidamente situaciones expectantes de posible sanción y de permanencia en el derecho administrativo sancionador. (Zegarra Valdivia, 2010)

De esta manera, como la potestad sancionadora tiene por fin la salvaguarda de los bienes jurídicos de la función pública y la protección de intereses generales, se colige que esta debe ejercerse de manera oportuna, por lo que, la acción punitiva debe equilibrarse con la seguridad jurídica del investigado, por lo que el transcurso razonable del tiempo justifica la pérdida de la potestad sancionadora. Por lo que, se entiende que la figura de la prescripción extintiva de la potestad sancionadora revela los siguientes efectos:

- Genera un beneficio al administrado infractor, puesto que su conducta no será pasible de investigación ni posterior sanción.
- Se constituye como un castigo a la administración pública a razón de que no se realizaron las acciones de investigación o sanción de manera oportuna; lo cual involucrará el deslinde de responsabilidad funcional respecto de quien haya generado que opere la prescripción.

32 La prescripción en el régimen disciplinario de la LSC

En el régimen disciplinario de la LSC, la competencia que tienen las entidades para iniciar el procedimiento disciplinario contra el servidor infractor, decae en el plazo de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta, salvo que en dicho período la oficina de recursos humanos haya tomado conocimiento de la misma, puesto que, a partir del conocimiento de la falta, la entidad perderá la potestad disciplinaria cuando se cumpla un (1) año⁶.

En ese sentido, observamos que en el régimen disciplinario de la LSC, la competencia para instaurar un procedimiento administrativo disciplinario (PAD) decae a los tres (3) años de cometida la presunta falta (**plazo largo**), salvo que durante ese período entidad, a través de la autoridad competente, haya tomado conocimiento de los hechos imputables, en ese caso, decaería al año de dicha toma de conocimiento (**plazo corto**).

Sobre ello, mediante el fundamento 27 de la Resolución de Sala Plena 001-2016-SERVIR/TSC, el Tribunal del Servicio Civil ha señalado:

«Así, a manera ejemplo, si los hechos fueron cometidos el 15 de marzo de 2015, la potestad disciplinaria prescribirá a los tres (3) años de cometida la falta, es decir, el 15 de marzo de 2018. Pero, si la Oficina de Recursos Humanos tomara conocimiento de la falta dentro de aquel periodo, la potestad disciplinaria ya no prescribirá al cumplirse los tres (3) años de cometida la falta, sino en el plazo de un (1) año de producida la toma de conocimiento de la misma».

De esta manera, queda claro que existen dos supuestos que inciden en la pérdida de la potestad para el inicio de PAD; en primer lugar, respecto a hechos que no fueron comunicados oportunamente a la autoridad competente (**prescripción sobre hechos no conocidos**); y, en segundo lugar, en mérito a hechos que fueron comunicados oportunamente a la autoridad competente (**prescripción sobre hechos conocidos**), conforme se aprecia en el siguiente flujograma:

⁶ Conforme al artículo 94 de la Ley n.° 30057, Ley del Servicio Civil, y 97 del Reglamento de la Ley n.° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo n.° 040-2014-PCM.

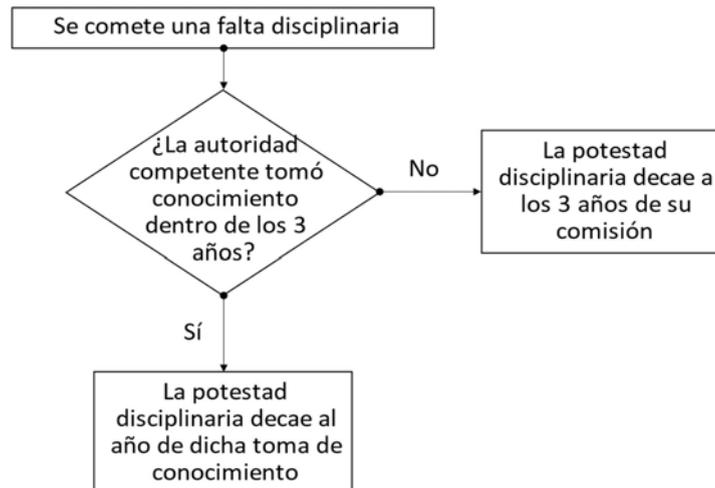


Ilustración 1 - Flujograma para la determinación del plazo de prescripción de la potestad disciplinaria

Elaboración propia

Ahora bien, a raíz de lo señalado en el fundamento 27 de la Resolución de Sala Plena 001-2016-SERVIR/TSC, antes citado, se despliegan tres posibles escenarios, en virtud al momento de la ocurrencia de la toma de conocimiento de la falta:

Escenario A: Plazo de prescripción sobre hechos no conocidos

En este caso, la pérdida de la competencia para iniciar PAD opera en mérito al transcurso de los tres (3) años desde cometida la presunta falta sin que la entidad haya tomado conocimiento, a través de la autoridad competente, por lo que no fue posible realizar ninguna acción de deslinde de responsabilidad. Ahora bien, en caso se tome conocimiento con posterioridad, carecerá de efecto alguno, tal como queda graficado de la siguiente manera:

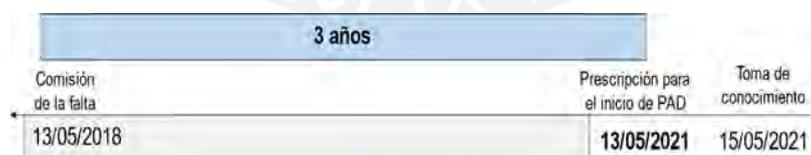


Ilustración 2 – Plazo de prescripción sobre hechos no conocidos

Elaboración propia

Escenario B1: Plazo de prescripción reducido sobre hechos no conocidos

En este caso, la toma de conocimiento por parte de la autoridad competente genera que la prescripción opere antes del transcurso de los tres (3) años de cometida la falta; en ese sentido, es posible concluir que en este escenario el

plazo de prescripción se ha reducido en virtud de la toma de conocimiento, tal como se puede apreciar gráficamente de la siguiente manera:

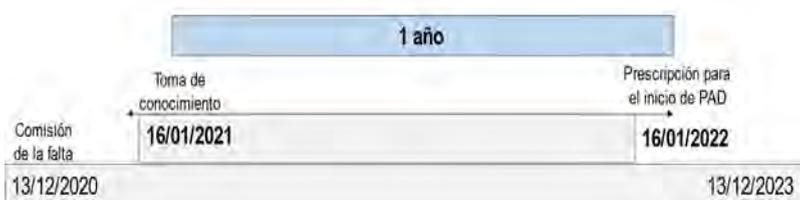


Ilustración 3 – Plazo de prescripción reducida sobre hechos no conocidos

Elaboración propia

Escenario B2: Plazo de prescripción extendido sobre hechos conocidos

En este caso, la toma de conocimiento por parte de la autoridad competente genera que la prescripción opere después del transcurso de los tres (3) años de cometida la falta; en ese sentido, es posible concluir que en este escenario el plazo de prescripción se ha extendido producto de la toma de conocimiento, conforme se ilustra a continuación:

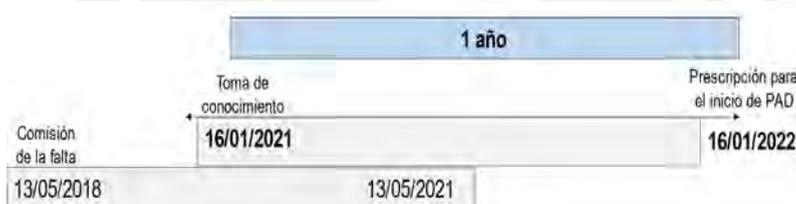


Ilustración 4 – Plazo de prescripción extendida sobre hechos conocidos

Elaboración propia

En mérito a los diferentes escenarios planteados, se colige que la autoridad competente para originar el cómputo del plazo de prescripción por hechos conocidos debe recaer en quien tenga facultades para realizar las acciones necesarias tendientes al inicio del PAD; ya que, de esta manera, el transcurso del plazo de prescripción sin la instauración del PAD generará la pérdida de la potestad disciplinaria como castigo a la entidad, ante la inacción de su autoridad representante para conocer los hechos denunciados o reportados.

Es decir, el plazo corto (1 año) de prescripción, originado con la toma de conocimiento de la falta, implica el período de acción de investigación a cargo de la Entidad a efectos de construir una hipótesis de imputación fáctica y normativa, sustentada en medios probatorios; por lo que, a fin de garantizar la seguridad jurídica y no promover la impunidad, la autoridad cuyo conocimiento genere el plazo de prescripción corto y asuma la responsabilidad de la prescripción, debe recaer en quien necesariamente pueda actuar para disponer el inicio de las acciones de deslinde de responsabilidad correspondientes, careciendo de efecto alguno la toma de conocimiento de cualquier otra.

En ese sentido, se colige razonablemente que las actuaciones previas de investigación al inicio del PAD tendrían que estar supeditadas a la toma de conocimiento de dicha autoridad, puesto que es para ello que se le otorga el plazo de un año a las entidades, como también sería consecuente entender la imposibilidad del inicio de un PAD si es que la autoridad competente de conocer y disponer el inicio de las acciones previas no haya tomado conocimiento de la presunta falta cometida.

Sin embargo, como se ha advertido, en el régimen disciplinario de la LSC, la autoridad competente para conocer las presuntas faltas disciplinarias es la Oficina de Recursos Humanos (ORH) o la que haga sus veces; no obstante, la ORH no dirige las acciones previas al inicio del PAD, sino más bien estas funciones están encomendadas a la Secretaría Técnica del PAD (STPAD) según lo establecido en el artículo 92 de la LSC⁷, 101 del Reglamento⁸ y con mayor detalle en el numeral 8.2 de la Directiva⁹, a través de las acciones previas de investigación luego de recibida la denuncia.

Es así que, en mérito al reconocimiento del rol protagónico de la Secretaría Técnica del PAD para las primeras acciones en el deslinde de responsabilidades disciplinarias, es que la Directiva, a través del numeral 10 señala incluso que el inicio del cómputo de la prescripción por el plazo corto (1 año) se genera a raíz de la toma de conocimiento de la Secretaría Técnica del procedimiento administrativo disciplinario, y no solo por parte de la oficina de recursos humanos, conforme a lo siguiente:

10. Prescripción

10.1. La prescripción para el inicio del procedimiento opera a los tres (3) años calendario de haberse cometido la falta, salvo que durante ese periodo la ORH o quien haga sus veces o la Secretaría Técnica hubiera tomado conocimiento de la misma. [...]

No obstante, es importante tener en cuenta el criterio expresado por el Tribunal del Servicio Civil a través de la Resolución de Sala Plena 001-2016-SERVIR/TSC publicada el 27 de noviembre de 2016 en el Diario Oficial "El Peruano", en el cual señaló el conflicto normativo existente entre la LSC y su reglamento con la Directiva, respecto 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).

⁷ Artículo 92. Autoridades

El secretario técnico es el encargado de precalificar las presuntas faltas, documentar la actividad probatoria, proponer la fundamentación [...].

⁸ 101. Denuncias. Cualquier persona que considere que un servidor civil ha cometido una falta [...] puede formular su denuncia ante la Secretaría Técnica [...] La Secretaría Técnica tramita la denuncia y brinda una respuesta al denunciante [...].

⁹ Funciones de la Secretaría Técnica del PAD. a) Recibir las denuncias verbales o por escrito de terceros y los reportes que provengan de la propia entidad [...]. b) Tramitar las denuncias y brindar una respuesta al denunciante en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles (Anexo B). [...].

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

«(...) 34. [...] en estricta observancia del principio de legalidad recogido en la Ley 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).

En ese sentido, se aprecia que la Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil bien ha señalado que una directiva no podría ir en contra de lo establecido a través de una normal reglamentaria, ni mucho menos legal; argumento absoluto para determinar la inaplicabilidad de lo dispuesto por la Directiva, respecto a que la toma de conocimiento de la falta para el inicio del cómputo de la prescripción pudiera darse también a través de la Secretaría Técnica del PAD.

Para ello, es preciso acotar que el Tribunal del Servicio Civil no tiene la competencia de cuestionar lo establecido a través de una norma con rango de ley, puesto que como autoridad administrativa no cuenta con la facultad de ejercer un control difuso; es así que, en rigor del principio de legalidad, el Tribunal del Servicio Civil ha dispuesto que la toma de conocimiento de la Secretaría Técnica del PAD sobre la presunta falta cometida no genera ningún efecto en razón a la prescripción.

No obstante, la Sala Plena del Tribunal del Servicio Civil ha considerado innecesariamente argumentos complementarios, señalando que la Secretaría Técnica no tiene capacidad de decisión dentro del PAD ni es autoridad del referido procedimiento, lo cual carece de importancia para determinar si con el conocimiento de esta sobre la falta disciplinaria se podría dar inicio al cómputo del plazo prescriptorio; puesto que las actuaciones del PAD se desarrollan con posterioridad a la toma de conocimiento y a las acciones previas que necesariamente debe desarrollar la Secretaría Técnica plasmadas en el informe de precalificación. Es decir, como la toma de conocimiento de la presunta falta para el desarrollo de acciones de investigación previa se tendría que dar siempre antes del inicio del procedimiento administrativo disciplinario (precisamente para evaluar si corresponde iniciar el PAD o archivar la denuncia); entonces, para la determinación del plazo de prescripción, carece de relevancia el rol que tiene la Secretaría Técnica durante el desarrollo del PAD.

4. PROBLEMÁTICA DE LA RESOLUCIÓN DE SALA PLENA 001-2016-SERVIR/TSC

En dicho contexto, siendo que en el régimen disciplinario de la LSC es la Secretaría Técnica quien realiza las primeras labores de investigación y formulación del proyecto de imputación, de forma autónoma; entonces, es posible que la ORH tome conocimiento cuando ya se realizaron todas las acciones previas, o cuando el PAD ya se ha instaurado, o incluso, cuando este ha culminado, conforme al siguiente detalle:

- **Toma de conocimiento de la ORH ante la recomendación de sanción de amonestación escrita**

Considerando que en los casos que la STPAD recomiende el inicio de PAD bajo la sanción de amonestación escrita, el jefe inmediato actúa tanto como órgano instructor y sancionador, mientras que el jefe de la ORH solamente oficializa la sanción ya decidida, entonces, es posible que la ORH tome conocimiento cuando el PAD ya culminó, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

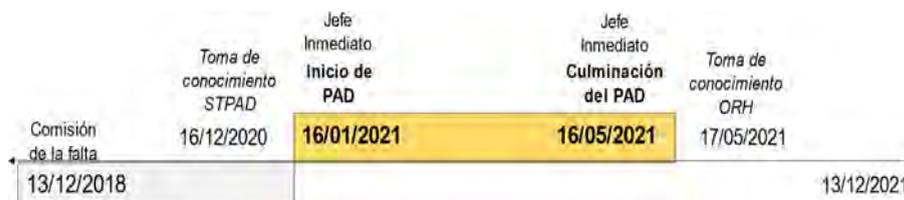


Ilustración 5 - Toma de conocimiento a la culminación del PAD (amonestación escrita)

Elaboración propia

- **Toma de conocimiento de la ORH ante la recomendación de sanción de suspensión**

Considerando que en los casos que la STPAD recomiende el inicio de PAD bajo la sanción de suspensión, el jefe inmediato actúa tanto como órgano instructor y el jefe de la ORH actúa como órgano sancionador, entonces, es posible que la ORH tome conocimiento al finalizar la etapa instructiva del PAD, es decir, cuando el órgano instructor le traslade su informe final. Esta situación se puede graficar de la siguiente manera:

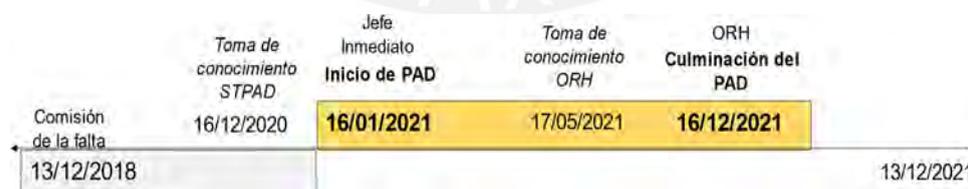


Ilustración 6 - Toma de conocimiento luego de la instauración del PAD (suspensión)

Elaboración propia

- **Toma de conocimiento de la ORH ante la recomendación de sanción de destitución**

Finalmente, en los casos que la STPAD recomiende el inicio de PAD bajo la sanción de destitución, entonces la ORH si bien indefectiblemente tomará conocimiento antes del inicio de PAD, puesto que para ello tendrá que emitir el acto de instauración, este conocimiento carecería de sentido alguno, toda vez que las acciones previas de investigación y precalificación ya habrían culminado, por lo que, innecesariamente se genera el plazo de un (1) año por la prescripción de hechos conocidos, conforme se ilustra a continuación:



Ilustración 7 - Toma de conocimiento luego de las acciones previas de investigación y precalificación (destitución)

Elaboración propia

Conforme a la presentación de los diferentes ejemplos, se advierte que la toma de conocimiento de la ORH puede darse cuando las acciones de investigación se han concluido, por lo que, conforme a la aplicación del precedente vinculante contenido en la Resolución de Sala Plana 001-2016-SERVIR/TSC, la entidad tendría la posibilidad de realizar acciones de investigación a través de la Secretaría Técnica bajo un plazo que supere el año desde su toma de conocimiento, generándose una paradoja en la cual materialmente la Entidad conoció de la existencia de la falta y realiza acciones de investigación, pero formalmente se entiende que no ha conocido de la falta porque quien ostenta la competencia para generar el cómputo de la prescripción de 1 año (prescripción por hechos conocidos) es la ORH.

Bajo este planteamiento, Boyer Carrera señala «*teniendo en consideración que solo se entenderá que el plazo de un año ha prescrito cuando el ORH conoció, este plazo podría no llegar a computarse nunca, si no se consigna en el expediente un documento que acredite que el titular de la ORH conoció de las supuestas conductas infractoras. Ello podría no ocurrir, porque es el ST quien recibe las denuncias o reportes*» (Boyer Carrera, 2020).

En ese sentido, las disposiciones legales y reglamentarias vigentes podrían alentar posibles malas prácticas, ya que, aunado a estos tres (3) escenarios, es posible que en cualquier momento la STPAD haga de conocimiento de los hechos a la ORH generándose con ello el inicio del cómputo del plazo de un (1) año por la prescripción de hechos conocidos; por lo que, para todos los casos,

el cómputo del plazo de prescripción de un año, y por tanto, la posibilidad de extender el plazo de prescripción de tres años, estaría sujeta a la decisión de la STPAD, lo cual, transgrede por sí mismo la naturaleza de esta institución, puesto que no genera seguridad jurídica y se podría ejercer en perjuicio del administrado, entendiéndose que esta institución jurídica no puede entenderse supeditada a la voluntad de la entidad pública.

Incluso, siguiendo el precedente vinculante establecido en la Resolución de Sala Plena 001-2016-SERVIR/TSC, se podría permitir la disposición de la STPAD sobre el manejo intencional del plazo de prescripción, puesto que podría hacer de conocimiento a la ORH de los hechos que constituirían falta disciplinaria incluso un día antes de que transcurran los tres años desde su comisión, y con ello, obtener mayor plazo para realizar acciones de investigación, evitando con ello que la potestad disciplinaria prescriba, conforme el siguiente ejemplo:

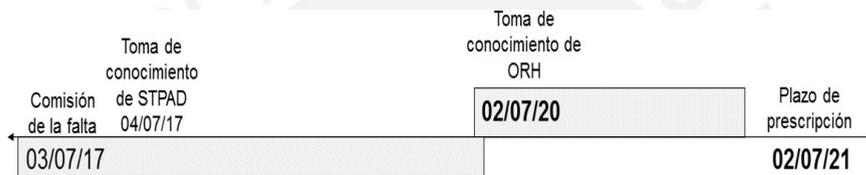


Ilustración 8 - Extensión máxima del plazo de prescripción

Elaboración propia

En conclusión, la LSC ha señalado que la toma de conocimiento de la oficina de recursos humanos es la que genera oficialmente el conocimiento de la Entidad sobre la presunta falta cometida; lo cual genera distorsiones prácticas, toda vez que no es la oficina de recursos humanos quien realiza acciones de investigación, sino la Secretaría Técnica del PAD.

5. CONCLUSIONES

1. La Secretaría Técnica del PAD cumple un rol protagónico en el desarrollo integral de las acciones a desarrollarse en el deslinde de responsabilidades disciplinarias en el marco de la Ley 30057, toda vez que sus labores se constituyen como las primeras acciones necesarias para el despliegue de la potestad disciplinaria; esto es, investigando, realizando la precalificación de la imputación, la recomendación de la sanción aplicable, y con ello la determinación de las autoridades que serían competentes ante la instauración del procedimiento disciplinario
2. La toma de conocimiento de la falta por parte de la Oficina de Recursos Humanos no se constituye como un requisito indispensable para efectos de las acciones de investigación que la Entidad realice, ya que estas funciones han sido encomendadas a la Secretaría Técnica del PAD. En consecuencia, resulta posible que la ORH tome conocimiento cuando ya

se realizaron todas las acciones previas de investigación (en los casos de suspensión), o cuando el PAD se haya instaurado (en los casos de destitución), o incluso, cuando este haya culminado (en los casos de amonestación escrita); desnaturalizándose el propósito de la toma de conocimiento de la falta para efectos del inicio del cómputo de la prescripción.

De esta manera, resulta incongruente que la toma de conocimiento de la Oficina de Recursos Humanos sea la que genere el cómputo del plazo de prescripción corto (1 año), debiendo de ser el conocimiento de la Secretaría Técnica del PAD.

3. La disposición normativa respecto a la ORH como autoridad competente para la toma de conocimiento de la falta para efectos del cómputo del plazo de prescripción de un (1) año, podría generar que la Entidad no remita la denuncia a dicho órgano, a efectos de que intencionalmente se cuente con un plazo mayor para realizar las acciones de investigación por parte de la Secretaría Técnica del PAD; lo cual traería consigo, que se desnaturalice el propósito de la toma de conocimiento de la falta para efectos de la prescripción.

6. RECOMENDACIÓN

Dado que, como se ha advertido, es la Secretaría Técnica del PAD quien realiza las primeras acciones de investigación a raíz de la toma de conocimiento de la presunta falta; siendo que la Oficina de Recursos Humanos tiene la obligación de remitirle la denuncia, se recomienda modificar el artículo 94 de la Ley 30057, en el siguiente sentido:

«La competencia para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores civiles 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 el/la secretario/a técnico/a del procedimiento administrativo disciplinario o la oficina de recursos humanos».

En el mismo sentido, con la finalidad de generar congruencia normativa, a raíz del cambio legislativo propuesto, se recomienda modificar el numeral 97.1 del artículo 97 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, en el siguiente sentido:

«La facultad para determinar la existencia de faltas disciplinarias e iniciar el procedimiento disciplinario prescribe conforme a lo previsto en el artículo 94 de la Ley, a los tres (3) años calendario de cometida la falta, salvo que, durante ese período, la secretario/a técnico/a del procedimiento administrativo disciplinario o la oficina de recursos humanos, hubiera tomado conocimiento de la misma. En este último supuesto, la prescripción operará un (01) año calendario después de esa toma de conocimiento, siempre que no hubiere transcurrido el plazo anterior».

BIBLIOGRAFÍA

- Adriano, M. (1968). Revista de Estudios Políticos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 61, 56.
- Alejos Guzmán, O. (2020). La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú. Revista Derecho & Sociedad N° 54-1, 413.
- Baca Oneto, V. S. (2011). La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Revista Derecho & Sociedad N° 37, 268 - 269.
- Becerra Gomez, A. M. (2015). Algunos apuntes sobre la prescripción y la caducidad en el derecho administrativo peruano. Jornada de Derecho - UDEP, Palestra, 117.
- Boyer Carrera, J. (2019). El derecho de la función pública y el servicio civil. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Boyer Carrera, J. (2020). La prescripción de las infracciones disciplinarias en la Ley del Servicio Civil: Los problemas de su cómputo y configuración. Derecho & Sociedad 54, 57.
- Bueno Armijo, A. (2018). Derecho Administrativo, Tomo IV, Lec
- Cassagne, J. C. (2017). Derecho Administrativo Tomo I. Lima: Palestra Editores.
- Cassagne, J. C. (2017). Derecho Administrativo Tomo II. Lima: Palestra Editores.
- Cordero Quinzacara, E. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Cordero Quinzacara, E., & Aldunate Lizana, E. (2012). Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la administración. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- De las Casas de la Torre Ugarte, O. (2016). El régimen disciplinario en el marco de la Ley del Servicio Civil. VII Congreso Nacional del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima: Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- García Coronado, G. (2009). Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto. Prolegómenos Derecho y Valores, 179.
- Guzmán Napurí, C. (2021). El procedimiento administrativo sancionador. Lima: Instituto Pacífico.

Ivanega, M. M. (2007). Nuevas reflexiones acerca del caso Madorrán. Interrogantes acerca del efecto expansivo de la sentencia y el concepto de empleado público. Buenos Aires: Albrematica S. A.

Ivanega, M. M. (s.f.). Organización administrativa, función pública y dominio público, Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Buenos Aires: Rap.

Ministerio de Justicia, P. (2015). Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Morón Urbina, J. C. (2021). Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica.

Santivañez Antúnez, J. J. (16 de junio de 2020). LP Pasión por el Derecho. Recuperado de <https://lpderecho.pe/relacion-especial-sujecion-dogmatica-derecho-disciplinario-militar-policia/l/#:~:text=Las%20relaciones%20de%20sujeci%C3%B3n%20son,absoluta%20de%20todos%20sus%20derechos.>

Servir, A. N. (2017). Informe Técnico 1383-2017-SERVIR/GPGSC. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Servir, A. N. (2020). Informe Técnico 0226-2020-SERVIR-GPGSC. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Tardío Pato, J. A. (2003). El principio de especialidad normativa y sus aplicaciones jurisprudenciales. Revista de Administración Pública, 191.

Zegarra Valdivia, D. (2010). La figura de la prescripción en el ámbito sancionador y su regulación en la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General". Revista de Derecho Administrativo, Círculo de Derecho Administrativo N° 9, año 5, 208.