

PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN DE SANCIÓN EN GOBIERNOS REGIONALES

PERIODS OF PRESCRIPTION OF SANCTIONS IN REGIONAL GOVERNMENTS

Flor de María Chuzón Jiménez, Nacionalidad: Peruana

Filiación: Universidad César Vallejo. Escuela de Postgrado, Perú, Correo
florcj139@gmail.com;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4190-0545>

RESUMEN

El entorno jurídico de la prescripción dentro del campo del derecho administrativo sancionador es un campo bastante complejo, debido al ordenamiento de los procesos que se tienen en cuenta y el cumplimiento de los plazos inherentes dentro de ella. Hablar de una potestad sobre la disciplina en la administración pública evidencia la búsqueda de un conveniente trabajo de la gestión y del “derecho” a la defensa, siendo posible el castigo de los trabajadores del sector público que cometen alguna falta, trasgrediendo en contra de la institucionalidad funcionaria. La acción de este poder es requerida, pero también requiere de estar premunido a los límites que impidan su ejercicio absoluto y abusivo (visto como una potestad o derecho).

La formación de los procedimientos administrativos que rigen la disciplina de las personas compone una de las influencias más significativas de la administración estatal en general, así como también de la administración formativa, no obstante, existen escasos análisis sobre su naturaleza, períodos, requisitos y efectos jurídicos, especialmente en el sector de las entidades públicas como lo son los Gobiernos Regionales.

El objetivo planteado en esta investigación fue proponer un protocolo de prescripción para mejorar los plazos de los procesos administrativos disciplinarios en el Gobierno Regional de Lambayeque. Los resultados hallados mostraron el incumplimiento en la etapa de recolección de documentos por parte de la Secretaría

Técnica, así como tampoco se cumple con la evaluación de informe del Órgano Instructor para proceder a resolver la falta y sanción; además, que quienes incurren en las faltas más comunes son los servidores públicos que laboran en diversas oficinas y que las resoluciones emitidas, no establecen las sanciones impuestas a los presuntos infractores. Se concluye que la propuesta de la mejora de los protocolos de prescripción desarrollada en este estudio, mejora los plazos de los procesos administrativos disciplinarios.

Palabras claves: *procesos administrativos, procesos disciplinarios, y prescripción*

ABSTRACT

The legal environment of prescription within the field of administrative sanctioning law is quite a complex field, due to the ordering of the processes that are taken into account and compliance with the inherent deadlines within it. Talking about a power over discipline in public administration evidences the search for a suitable management job and the "right" to defense, being possible the punishment of public sector workers who commit a fault, transgressing against the law. official institutionality. The action of this power is required, but it also requires being bound by the limits that prevent its absolute and abusive exercise (seen as a power or right).

The formation of the administrative procedures that govern the discipline of people makes up one of the most significant influences of the state administration in general, as well as of the training administration, however, there are few analyzes on its nature, periods, requirements and effects legal, especially in the sector of public entities such as Regional Governments.

The objective set out in this research was to propose a prescription protocol to improve the terms of disciplinary administrative processes in the Regional Government of Lambayeque. The results found showed the non-compliance in the document collection stage by the Technical Secretariat, as well as the evaluation of the report of the Examining Body to proceed to resolve the lack and sanction is not fulfilled; Furthermore, those who commit the most common offenses are public servants who work in various offices and that the resolutions issued do not establish the sanctions imposed on the alleged offenders. It is concluded that the proposal for the improvement of the prescription protocols developed in this study improves the terms of the administrative disciplinary processes.

Key words: administrative processes, disciplinary processes, and statute of limitations.

1. La figura Jurídica de la Prescripción Administrativa

La naturaleza jurídica de la prescripción es de carácter sustantivo, ello en razón a que la figura de la prescripción supone la renuncia de la Administración Pública de castigar, es decir implica la renuncia a su *ius puniendi* por el transcurso del factor tiempo, cuya consecuencia jurídica consiste en que la misma Administración extinga la responsabilidad de la conducta infractora de los servidores y de por extinguido su derecho de acción¹ siendo este un derecho, una autolimitación del poder de sancionar y a su vez una garantía que debe respetarse y por ende una causa de extinción de la responsabilidad administrativa, siendo este un período limitado de tiempo desde inicio de una incidencia administrativa hasta el fin de la misma.

Para el Tribunal Constitucional Peruano, la figura de la prescripción es la institución jurídica de carácter público por la cual el transcurso del tiempo genera que las personas adquieran derechos o se liberen de obligaciones, lo cual esto genera la extinción de la responsabilidad administrativa fundada en la acción del tiempo, en tanto impide el ejercicio tardío de la facultad sancionadora, y la misma debe declararse de oficio, es decir por la propia autoridad [...] se trata de una herramienta disuasiva, por lo tanto, ante cualquier cambio inesperado en las pautas de prescripción que sea más favorable para el infractor le será aplicado al servidor inculcado, en relación a la retroactividad más favorable de los preceptos sancionadores. Así mismo esta figura tiene relación también con los derechos de los administrados, toda vez que estos no deberían poder ser perseguidos de manera indefinida por el Estado. Dicha posición ha sido sustentada por el mismo Tribunal Constitucional peruano en diversos pronunciamientos²

En términos generales, el plazo de la prescripción comienza con el momento de realización de la acción típica y su suspensión no se produce si no solo con la

¹ Zegarra, 2010, pág. 12

² Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador (2017), pag.50

notificación de la imputación de cargos al presunto infractor. Una precisión de este tipo supone una elección concreta, la más objetiva y que mejor sirve a la seguridad jurídica, ya que tanto el infractor como la Administración saben con exactitud a qué atenerse³, lo cual limita la potestad punitiva del Estado, dado a que la autoridad administrativa deja de tener competencia para perseguir al servidor civil; esto es que al vencimiento del plazo establecido sin que se haya instaurado el procedimiento administrativo disciplinario, prescribe la potestad de la entidad para dar inicio al procedimiento correspondiente, debiendo por consiguiente declarar prescrita la acción administrativa.

El tiempo constituye un fenómeno natural que tiene y ha de tener una influencia decisiva en las diferentes ramas del Derecho. Una de las manifestaciones más importantes de esta influencia del tiempo en el Derecho, desde el punto de vista de sus efectos, es la institución de la prescripción, que da lugar a la adquisición o pérdida de derechos y potestades por el transcurso del tiempo⁴En esta circunstancia administrativa el cómputo del plazo de prescripción se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo.

1.2. Sobre el plazo de prescripción del Régimen Disciplinario

Para el cómputo del plazo del proceso administrativo disciplinario se debe tomar en cuenta la fecha del comienzo de la investigación, pues desde entonces la autoridad competente toma conocimiento de la comisión de falta disciplinaria, el suponer lo contrario, implicaría que los Informes administrativos pudieran demorarse sin consecuencia alguna, promoviendo la incertidumbre legal que es, precisamente, lo que se pretende evitar con los plazos de prescripción.

³ Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador (2017), pag.51

⁴ Pedreira (2007), p. 435.

El régimen disciplinario de la Ley Servir ha dispuesto que la duración del procedimiento disciplinario es de un año, no obstante la norma señala que determinado periodo se contabiliza desde el inicio del procedimiento hasta la emisión de la resolución de sanción y no abarca el plazo de investigación y posterior desistimiento de la apertura del procedimiento, es así que dicha figura como facultad del Estado y su existencia se justifica en la protección a los administrados frente a la inactividad punitiva del Estado.

En el marco normativo de la Ley de Servicio Civil, se prevé dos plazos de prescripción: el primero es el plazo de inicio y guarda relación con el periodo entre la comisión de la infracción o la fecha que tomó conocimiento la autoridad y el inicio del procedimiento disciplinario; y el segundo, se refiere a la prescripción del procedimiento, el cuál no puede transcurrir más de un año entre el inicio del procedimiento y la emisión del acto de sanción. Es así que las entidades públicas no podrán computar el citado plazo de un (1) año para prescribir la acción y dar inicio a un procedimiento administrativo disciplinario cuando ya hayan transcurrido los tres (3) años desde que se cometieron los hechos materia de infracción.

Por otro lado, el Tribunal del Servicio Civil, en el precedente administrativo de observancia obligatoria recaído en la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC ha señalado: "Ahora, de acuerdo al Reglamento, 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."⁵ plazo que es confuso por la autoridad administrativa, lo cual el computo de plazos genera confusión en las modalidades de cual está establecido en la Ley de Servicio Civil, es así que a consecuencia de la prescripción, el órgano sancionador debido a la acción del

⁵ Informe Técnico N°935 -2019-SERVIR/GPGSC (2019)

tiempo, se torna en incompetente para iniciar o proseguir con un procedimiento sancionador.

1.3. Declaración de prescripción de la acción en los procedimientos disciplinarios

De acuerdo a lo estipulado en la Ley de Servicio Civil, la Secretaria Técnica de Procesos Administrativos Disciplinarios tiene la facultad de dirigir las denuncias y opinar sobre la procedencia de iniciar procedimiento disciplinario, lo cual ese mismo proceso administrativo disciplinario será instaurado por resolución del titular de la entidad o del funcionario que tenga la autoridad delegada para tal efecto.

El artículo 173° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, establece que en caso de no iniciarse el procedimiento en el plazo no mayor de un año, se declarará prescrita la acción sin perjuicio del proceso civil o penal a que hubiere lugar.⁶, siendo de esta manera que la prescripción del Procedimiento Administrativo Disciplinario para los servidores es declarada por el titular de la entidad o la autoridad competente quien esté a cargo para disponer el inicio o no del procedimiento disciplinario.

1.4. Plazo de prescripción de la potestad disciplinaria en las faltas instantáneas

La prescripción para el inicio del procedimiento opera a los tres años calendarios de haberse cometido la falta, salvo que durante este periodo la Oficina de Recursos Humanos o quien haga sus veces hubiera tomado conocimiento de la misma. En este último supuesto, la prescripción opera un año calendario después de esa toma de conocimiento, siempre que no hubiera transcurrido el plazo anterior de tres

⁶ Decreto Supremo N°005-90-PCM

años.⁷ Es así que de transcurrido dicho plazo sin que en ese tiempo se haya instaurado el procedimiento disciplinario correspondiente al presunto infractor, fenece la potestad punitiva de la Entidad Pública para perseguir al servidor lo cual este último en mención podría solicitar el cese de la persecución administrativa por responsabilidad de la autoridades competentes.

1.5. Plazo de prescripción del procedimiento sancionador disciplinario

En este momento del proceso se va a contabilizar el plazo entre notificación de la resolución administrativa o el acto de inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, que corresponde a ser cualquier acto administrativo que informe al administrado la apertura del inicio a una investigación el cual muchas entidades emiten resolución de órgano instructor y la notificación de la resolución que impone la sanción correspondiente o determina el archivamiento del procedimiento lo cual durante ambas etapas no debe transcurrir más de un año calendario. De ser que durante los tramites de ambos procesos se exceda al plazo establecido por ley, entonces el proceso ha prescrito.

1.6. Plazo de prescripción de la potestad disciplinaria en las faltas continuadas

En este contexto el plazo de prescripción opera a los tres años calendarios de haberse cometido el último acto que suponga la comisión de la misma falta.

2. Sobre las formalidades del acto que da inicio al procedimiento administrativo disciplinario:

⁷ Melgarejo A.H. Y Castillo C. (2019). Manual del Régimen Disciplinario y Sancionador por responsabilidad funcional en el sector público.

En este extremo nos remitimos a lo precisado en los numerales 2.8 a 2.11 del Informe Técnico N°153-2016-SERVIR/GPGS, se concluyó entre otros lo siguiente: "(...) 3.3 El acto que da inicio al procedimiento administrativo disciplinario no necesariamente tiene la formalidad de una resolución administrativa, pudiendo ser cualquier comunicación que cumpla los requisitos de validez del acto administrativo, así como contener la información mínima señalada en el artículo 10°

del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil y dispuesto en la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC. En cambio, el acto que impone la sanción si debe formalizarse mediante una resolución administrativa, debiendo contener la información mínima que establece el artículo 115° del Reglamento General. Para tal efecto, el marco normativo del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 ha dotado de dicha competencia a las autoridades expresamente previstas para llevar a cabo la oficialización de la sanción."⁸

Servir, por medio del Informe Técnico N° 935 del año 2019-SERVIR/GPGSC, sostiene que en el artículo 94° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (LSC, en adelante) establece los plazos de prescripción para el inicio del procedimiento disciplinario a los servidores civiles y ex servidores. En el caso de los servidores, el plazo de prescripción es de tres (3) años contados a partir de la comisión de la falta y uno (1) a partir que la Oficina de Recursos Humanos de la entidad o la que haga sus veces, haya tomado conocimiento del hecho. Asimismo, señala que entre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la emisión de la resolución no puede transcurrir un plazo mayor a un (1) año.

La Ley del Servicio Civil, ha establecido un patrón de reglas, anteponiendo plazos para la acción de las entidades del Estado en el ejercicio de su facultad sancionadora; sin embargo el 20 de enero del año 2017, dispuso en uno de sus informes legales que por la comisión de faltas cometidas en la Ley del Código de Ética de la Función Pública, el termino del tiempo de prescripción sería de tres años

⁸ Informe Técnico N°153-2016-SERVIR/GPGS

de haber tomado conocimiento la Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios.⁹

Es así que con excepción de los plazos de prescripción (que originan la extinción de la competencia para iniciar o continuar, respectivamente, el PAD), en el caso de los plazos aplicables a las autoridades del PAD descritos en el literal a) del numeral 2.18 del presente informe, estos constituyen plazos ordenadores cuya finalidad es salvaguardar el respeto al principio de celeridad en la tramitación del PAD a efectos de evitar incurrir en la prescripción del procedimiento, por lo que su incumplimiento no puede interpretarse como un vicio que acarree la nulidad del PAD. Sin embargo, ello no debe interpretarse como la posibilidad de desconocer abiertamente el cumplimiento de dichos plazos, puesto que las autoridades del PAD se encuentran obligadas tramitar los procedimientos en virtud a dichos plazos, salvo razones debidamente justificadas, ello máxime cuando de incurrirse en la prescripción del PAD ello acarrearía la necesidad de dilucidar la existencia de responsabilidad, para efectos de lo cual se evaluará justamente el cumplimiento de los plazos establecidos.

2.1 Plazo de prescripción de la potestad disciplinaria para ex servidores.

En este caso el plazo de prescripción es de dos años calendarios, computados desde que las autoridades competentes de la entidad conocieron de la comisión de la falta, y no realizaron ninguna investigación al presunto infractor que a su vez ya no labora en la Entidad.

⁹ CRESPO, C. (2018)

3. MATERIAL Y MÉTODOS:

Se analiza como “población” el número total de Resoluciones Gerenciales donde el Titular de la Entidad declara la prescripción del Proceso Administrativo Disciplinario, contando con la participación de los órganos intervinientes en el Proceso Disciplinario estos son órgano instructor y órganos sancionador, el cual la metodología se aplicará de forma no experimental utilizando la encuesta.

Tuvo un enfoque cuantitativo por la naturaleza empírica analítica, con una técnica de observación estructurada, además de ser descriptiva propositiva, para ello se tomaron treinta resoluciones directorales donde se declaran las prescripciones de los procesos disciplinarios de los trabajadores.

4. PROPUESTA:

Así mismo en la resolución gerencial regional, también se pudo evidenciar que el inicio del procedimiento fue desarrollado acorde indica la ley Servir, lo cual se evidencia que en la fase sancionadora también hay muchos procesos disciplinarios que han permanecido cuantioso tiempo sin respuesta alguna, como, por ejemplo, la Evaluación de informe del Órgano Instructor. El plazo de este órgano para emitir la resolución debida pronunciándose sobre la comisión de la infracción imputada al servidor civil no puede exceder dentro de los diez (10) días hábiles, pero resulta que este plazo ya establecido no es cumplido, y al exceder los días, es muy beneficioso para el servidor y perjudicial para el estado, dado que en el ejercicio de la potestad disciplinaria supone la observación del debido procedimiento antes, durante y después de iniciado el procedimiento administrativo disciplinario que conduzca a la emisión de una eventual sanción disciplinaria; y todo ello se debe al desconocimiento de la ley Servir por quienes conducen el procedimiento, la falta de capacitación y desinterés no logran una efectiva decisión de la Sanción, esto es que al no existir un resolución que pone fin a la primera instancia del PAD, trae como

efecto negativo a las entidades . En esta línea de ideas, el titular de la entidad debe emitir la respectiva resolución instaurando el procedimiento administrativo disciplinario, dentro del año de la toma de conocimiento, toda vez que pasado el plazo perdía la facultad de iniciar el PAD.

De ello se tiene que la administración tiene la obligación de conducir los procesos administrativos disciplinarios en plazos razonables; lo contrario supondría una afectación al derecho del debido proceso del presunto infractor, que comprende, a su vez, el derecho a un proceso sin dilaciones.

5. RESULTADO:

De lo acotado anteriormente podemos diluir que la complejidad de los procedimientos administrativos disciplinarios llevados a cabo en sede Administrativa para la aplicación de Procesos disciplinarios esto es sanciones mal llevadas originan en la población una sensación de impunidad. Así mismo hasta la fecha son muchos la Resoluciones Gerenciales que se han emitido por parte del Titular de la Entidad del Gobierno Regional declarando la prescripción de procesos en diferentes Unidades Ejecutoras.

6. DISCUSIÓN:

La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, Servidor Público o ex servidor público, nos conduce a dos realidades que se estaba suscitando y que ha acarreado en una problemática compleja esta es por la falta de capacitación a las personas competentes para conducir el proceso administrativo disciplinario y de la misma manera el no existir una regulación única de esta responsabilidad que genera la inoperancia en una adecuada conducción de los procesos.

Es por ello que una de las obligaciones del Estado es satisfacer las necesidades colectivas, esto es a través de la función administrativa desarrollando sus funciones de manera eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus funciones.

7. CONCLUSIONES:

La figura de la prescripción es la institución jurídica llámese Gobiernos Regionales, comienza a transcurrir desde el día en que se ejercita la acción; en el transcurso del tiempo las personas adquieren derechos o se liberan de obligaciones que luego produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, para luego permitir la extinción del derecho esto es a una responsabilidad administrativa por el paso del tiempo el cual el Estado ya no puede proceder a sancionar.

Es preciso indicar que, resulta de fundamental importancia determinar el momento es decir el tiempo, las fechas en que la autoridad competente del Gobierno Regional toma conocimiento de la falta cometida por el servidor puesto que, será a partir de ese instante que empiece a correr el plazo prescriptorio.

Podemos tomar en cuenta la Ley de bases de la Carrera Administrativa, que estipula las acciones administrativas a tener cuando se da inicio al Procedimiento Administrativo Disciplinario que será instaurado por resolución del titular de la entidad o del funcionario que tenga la autoridad delegada para continuar con el trámite correspondiente, así mismo teniendo en cuenta que el artículo 173° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, establece que, en caso de no iniciarse el procedimiento en el plazo no mayor de un año, se declarará prescrita la acción sin perjuicio del proceso civil o penal a que hubiere lugar, de esta manera la figura de la prescripción es declarada por el titular de la entidad o la autoridad competente para disponer el inicio o no del procedimiento disciplinario, lo cual mediante la ley de servicio civil refuerza esta postura.

La prescripción de esta figura jurídica se encuentra regulada por el artículo 94° de la Ley de Servicio Civil, Ley 30057 contando con dos vertientes: i) la prescripción en

el plazo de tres años desde la comisión de la infracción, y, ii) la prescripción en el plazo de un año desde tomado conocimiento la oficina de recursos humanos de la entidad respecto a la infracción cometida por el servidor o funcionario.

Bibliografía

Crespo Rojas, C. L. (2017). Análisis de la aplicación del régimen disciplinario de la ley SERVIR en el Ministerio de Salud, año 2017. Lima, Perú: Repositorio Digital Institucional Universidad César Vallejo.

Decreto Supremo N°005-90-PCM, D. S. (17 de enero de 1990). Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones. Perú.

Hilario Melgarejo, A., & Castillo Prochazka, C. (2019). *Manual del Régimen Disciplinario y Sancionador por responsabilidad funcional en el sector público*. Lima: Gaceta Jurídica.

Humanos, M. D. (junio de 2017). *Guía práctica sobre el procedimiento*. Obtenido de <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>

Humanos, M. d. (junio de 2017). <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>. Obtenido de Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444,

Pedreira González, F. (s.f.).

Pedreira González, F. (2007). BREVE REFERENCIA A LA HISTORIA DE LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES PENALES. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA SURGIDA EN EL DERECHO ROMANO A TRAVÉS DE DOS APORTACIONES FUNDAMENTALES. REVISTA DE DERECHO UNED, núm. 2, 2007.

Régimen disciplinario , INFORME TÉCNICO N°153 -2016-SERVIR/GPGSC (Tribunal de Servicio Civil 04 de febrero de 2016).

Sobre la aplicación de la suspensión del plazo de prescripción en el régimen Disciplinario de la Ley N°30057, INFORME TÉCNICO N°935-2019-SERVIR/GPGSC (Tribunal de servicio Civil 25 de junio de 2019).

