

Capítulo III

FALTAS DISCIPLINARIAS

1. Concepto

Partiendo de las premisas y del abundante marco teórico que brinda el derecho penal, resulta concebible señalar que una falta disciplinaria es la acción típica, antijurídica y culpable ejecutada por un servidor civil¹³⁷ (sujeto activo) que, ante su configuración, faculta a la entidad pública en calidad de empleador a imponer una sanción disciplinaria (punibilidad) previo PAD. Sobre el particular, corresponde desarrollar lo siguiente:

151

¹³⁷ Es necesario hacer una precisión al concepto propuesto, en cuanto a los *ex servidores*. Si bien se trata de una acción típica, antijurídica y culpable, esta se configura en la medida que el sujeto activo (*ex servidor*) ya no cuenta con vínculo laboral con su empleador y, a su vez, se le imputa la configuración de las restricciones señaladas en el art. 262 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del procedimiento administrativo general, aprobado por Decreto Supremo 004-2019- JUS.

Cuadro 15
Elementos esenciales de la falta disciplinaria

Elementos	Desarrollo
Acción	Es la conducta reprochable del sujeto activo (servidor civil), la cual se puede dar por acción u omisión ¹³⁸ en el marco de una relación laboral en el ejercicio de las funciones.
Típica	Para que una acción sea reprochable disciplinariamente, necesariamente tiene que encontrarse descrita y catalogada como falta disciplinaria por una norma con rango de ley o por una remisión expresa a un reglamento ¹³⁹ . Esto obedece a la seguridad jurídica, siendo necesario tener cabal conocimiento de las acciones que debe abstenerse de cometer, so pena de incurrir en responsabilidad disciplinaria. En consecuencia, el supuesto de hecho objeto de imputación debe subsumirse de manera exacta con los elementos que configuran el tipo infractor (falta disciplinaria).

¹³⁸ Reglamento de la Ley del Servicio Civil, aprobado por el Decreto Supremo 040-2014-PCM:

«Artículo 98.- Faltas que determinan la aplicación de sanción disciplinaria [...]

98.3. La falta por omisión consiste en la ausencia de una acción que el servidor o *ex servidor* civil tenía obligación de realizar y que estaba en condiciones de hacerlo».

¹³⁹ De conformidad con el num. 4 del art. 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS:

«Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria [...].».

Elementos	Desarrollo
Antijurídica	Es el juicio de valor objetivo que se hace de una conducta típica que lesiona o pone en riesgo bienes jurídicos o intereses de la entidad en el marco de una relación laboral. Dicha conducta es contraria a derecho, por lo que no basta que se trate de una acción típica, sino que además sea contraria al marco legal vigente.
Culpable	Exige la configuración de elementos subjetivos, es decir, para que la conducta sea reprochable disciplinariamente corresponde verificar el dolo (conocimiento y voluntad) o culpa, de modo que se encuentra proscrito imputar responsabilidad administrativa disciplinaria de manera objetiva, es decir, con la sola materialización de la conducta.
Punibilidad	Las faltas disciplinarias no tienen un correlato directo o consecuencias jurídicas tasadas para cada tipo infractor. La LSC y su reglamento general establecen que el órgano sancionador, en virtud a los criterios de gradualidad y proporcionalidad, decida el tipo de sanción disciplinaria y el <i>quantum</i> de la misma, en caso de suspensión.

2. Clasificación de faltas

La LSC y su reglamento general no han previsto una clasificación sobre el tipo de infracciones o faltas de carácter disciplinario; no obstante, en el inciso 10.1 del num. 10 de la Directiva – PAD se aborda la figura de faltas instantáneas y continuadas¹⁴⁰ desde la verificación del plazo de prescripción.

153

En ese sentido, las infracciones administrativas pueden ser clasificadas según el momento en que se consuman los hechos objeto de imputación y es importante su distinción a fin de que el presunto infractor pueda conocer hasta qué momento es posible de ser procesado y sancionado por su empleador.

¹⁴⁰ En el inciso 10.1 del num. 10 de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC se establece la siguiente tipología: a) *faltas instantáneas*: cuando se prevé que «[...] [l]a prescripción para el inicio del procedimiento opera a los tres (3) años calendario de haberse cometido la falta [...]» y b) *faltas continuadas*: cuando se puntualiza que «[e]n los casos de falta continuada, para el cómputo del plazo, se entiende que la comisión de la falta se produce con el último acto que suponga la comisión de la misma falta». (Énfasis agregado).

Al respecto, si traemos a colación el art. 252 del TUO de la LPAG, se advierte que dicho cuerpo normativo realiza una clasificación de las infracciones administrativas a efectos de determinar el inicio del cómputo del plazo de prescripción y las diferencia en (i) infracciones instantáneas, (ii) infracciones instantáneas de efectos permanentes, (iii) infracciones continuadas e (iv) infracciones permanentes. Al respecto, cabe señalar que:

154

- En el caso de las ***infracciones instantáneas e instantáneas con efectos permanentes***, el plazo prescriptorio se inicia desde el día en que se comete la acción constitutiva de falta disciplinaria, aun cuando en el segundo de los supuestos los efectos antijurídicos de la falta permanecen de conformidad con el precedente de observancia obligatoria contenido en la Resolución de Sala Plena 007-2020-SERVIR/TSC (fundamento 36).
- En el caso de las ***infracciones continuadas***, se trata de un supuesto «en donde se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una falta disciplinaria, pero que se consideran como una única falta, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario»¹⁴¹; por lo que, el plazo se computa desde el día en que se realiza la última acción constitutiva de falta disciplinaria.
- Asimismo, en cuanto a las ***infracciones permanentes***, estas se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga

¹⁴¹ BACA ONETO, Víctor Sebastián. «La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas)». En *Derecho & Sociedad*, núm. 37 (2011), p. 269.

durante un tiempo por voluntad del presunto infractor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica.¹⁴²

Entonces, en estos casos en que la acción infractora permanece en el tiempo, el plazo de prescripción se computa desde el día en que cesa la acción.

En la misma línea, la GPGSC – Servir ha manifestado en reiteradas oportunidades que:

[...] en el escenario en que la entidad imputase a un determinado servidor el haber laborado a sabiendas o bajo el influjo de la documentación falsa con el cual se hizo posible el inicio de su vínculo laboral (suscripción de contrato), en ese contexto, [...] nos encontraríamos ante una falta permanente dado que la situación infractora se mantiene y solo cesará cuando se extinga el vínculo del servidor con la entidad.¹⁴³

155

Por el carácter permanente de la falta en cuestión se advierte que no son los efectos jurídicos de la acción infractora los que persisten, sino la acción en sí misma (en este caso, el ejercicio de la función pública de manera antijurídica), por lo que el plazo de prescripción se computará desde que cesa la referida acción.

Como colofón respecto a este extremo, corresponderá a las entidades evaluar cada caso en concreto con el fin de analizar la falta de carácter disciplinario y de ser el caso determinar la

¹⁴² PALMA DEL TESO, Ángeles de. «Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción». En *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 112 (2001), p. 557.

¹⁴³ V. gr.: Informe Técnico 835-2019-SERVIR/GPGSC.

tipificación de acuerdo a la naturaleza de la tipología de las infracciones antes descritas.

3. La estructura de las faltas disciplinarias

Como punto inicial, se recuerda que el PAD es una manifestación del *ius puniendi* del Estado al igual que el derecho penal; sin embargo, dentro de las diversas similitudes y diferencias que pueden existir entre dichas manifestaciones, es pertinente destacar una marcada diferencia en cuanto a la estructura de los tipos (faltas disciplinarias o delitos).

En efecto, a título de ejemplo, en el art. 106 del Código Penal (homicidio simple), podemos advertir la estructura del tipo penal:

156

Diagrama 13 Estructura del tipo penal

Artículo 106.- Homicidio Simple

Supuesto de hecho

El que mata a otro será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de veinte años.

Consecuencia jurídica

Así como está estructurado el tipo penal, es factible afirmar que se trata de una determinación con significado unívoco y preciso, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho imputable en la norma sea verificable con relativa certeza. Por lo tanto, cualquier ciudadano de a pie está en la aptitud de conocer que matar a otro traerá consigo como consecuencia una pena privativa de la libertad no menor de 6 ni mayor de 20, es decir, en el Código Penal, los tipos tienen sanciones debidamente tasadas.