

EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA VALIÉNDOSE DE DOCUMENTACIÓN FALSA E INEXACTA, SUBSUNCIÓN Y PRESCRIPCIÓN

Una de las razones que según se precisa en el precedente administrativo sobre “La falta disciplinaria imputable y el carácter permanente de la conducta referida al ejercicio de la función pública, valiéndose de documentación falsa o inexacta”, aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC, publicada el 26 de junio de 2020 (en adelante, el precedente), ha sido la variedad de criterios de las entidades en la calificación de estas conductas y su tratamiento normativo, decantándose en algunos casos por aplicar la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, o en otros casos, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

Resulta también del análisis del citado precedente, las condiciones de cumplimiento de los requisitos de la prescripción aplicables a los citados casos cuando el descubrimiento de esta conducta se presenta luego del transcurso de un prolongado periodo de tiempo y los servidores alegan prescripción de la potestad disciplinaria de la administración para sancionar la falta.

En el presente artículo trataremos de abordar ambos aspectos y otros que nos han causado interés, ante una materia que no debería ser recurrente en el tratamiento de los procedimientos disciplinarios, pero que lamentablemente lo es. Resulta particularmente importante el análisis de la aplicación práctica de una de las potestades con las que cuenta el Estado como parte de la búsqueda de un desempeño eficiente, transparente y responsable de los servidores que ejercen la función pública y su coherencia con principios y valores éticos que deben caracterizar a todo servidor público.

1. Importancia del rol del servidor público

El fin supremo del ejercicio de la función pública, es servir al interés general y al bien común como parte de la prestación de servicios con eficiencia y calidad; por ello, es pertinente hacer referencia a lo que establece el artículo



**Miriam Isabel
Peña Niño**
(Vocal de la
Tercera Sala del TSC)

Especialista en Gestión Pública, Derecho Administrativo y Mejora Regulatoria. Con más de 19 años de experiencia, asesorando en la función jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, en el Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial, y ha ocupado cargos de Alta Dirección en diversas entidades del sector público.

Abogada por la Universidad de Piura, egresada de la Maestría en Derecho de la Empresa de la PUCP. Actualmente, es Subsecretaria de Simplificación y Análisis Regulatorio de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, y recientemente, ha sido nombrada Vocal del Tribunal del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, a través de concurso público.

39 de la Constitución Política del Perú, según el cual, “todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”, lo que implica la coherencia de actuación de dichos servidores hacia los valores del servidor público. Es lo que el Tribunal Constitucional conoce como el principio de “lealtad constitucional”, entendido como “la obligación de respetar el orden público constitucional realizando un ejercicio responsable de las funciones atribuidas por la Constitución y la Ley, así como a la jurisprudencia constitucional vinculante” (STC Exp. N° 0001-2012-AI, fundamento 70).

Resulta entonces requisito indispensable que quienes ostenten los cargos del servicio público, deben estar premunidos de determinados principios, deberes y valores éticos que sean la garantía de la eficiencia, eficacia y profesionalismo que propicie un real compromiso con el servicio público que se brinda, sin perjuicio de su capacidad técnica y profesional.

Como bien lo señala el Tribunal del Servicio Civil en el precedente, quienes integran la administración pública como funcionarios o servidores públicos adquieren una vinculación especial con el Estado; y por estar ligados al servicio del interés general, tienen mayores obligaciones y deberes sobre cómo conducirse ética y profesionalmente. Por ello también, cuando se incumple con dichas obligaciones y deberes, el Estado inicia el ejercicio de su potestad sancionadora conducente a tutelar los fines de su organización y el eficiente desempeño de las funciones encomendadas.

2. Sobre la imputación de la falta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación falsa o inexacta.

Como lo señalamos anteriormente, ante la carencia de una base legal precisa y “propia” en la que pudiesen ampararse las imputaciones de las conductas referidas al ejercicio de la función pública, valiéndose de documentación falsa o inexacta; ante la ausencia de una tipología específica en la Ley del Servicio Civil o de pautas orientadoras en los pronunciamientos del Tribunal del Servicio Civil que contemplen la calificación de las infracciones de manera clara en esta materia, las entidades de la administración pública optaban, indistintamente, por recurrir a disposiciones como las contenidas en la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, o a las establecidas en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, contándose con sendos pronunciamientos que sancionaban las faltas cometidas con basamento en ambos cuerpos legales.

En el precedente, el Tribunal del Servicio Civil, con la finalidad de brindar esas pautas orientadoras y generar predictibilidad, desarrolla estos supuestos bajo el rubro de “la correcta imputación de la falta para sancionar la conducta referida al ejercicio de la función pública valiéndose de documentación o información falsa o inexacta” (Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC, p.35). En el análisis de este precedente, nos referiremos a los siguientes puntos:



2.1. La condición de “servidor público” para ser pasible de sanción dentro del marco de la facultad disciplinaria

Antes de ingresar al tema de determinación de la conducta sancionable, creemos oportuno hacer un análisis sobre el sujeto pasible de un procedimiento disciplinario, para ello resulta necesaria la precisión del momento desde el cual, quien utilizó documentación o información falsa o inexacta para acceder al servicio civil, tiene responsabilidad administrativa.

Aquí surgen dos escenarios posibles: i) la responsabilidad de quien postula y no ingresa al servicio civil y, ii) la de quien postula y sí accede al servicio civil; ambos presentando documentos e información falsa o inexacta¹. Al primero le asistirá responsabilidad penal, por el carácter de declaración jurada que tienen los documentos que ofrece a evaluación. Al segundo, le asiste, además, responsabilidad administrativa disciplinaria.

La facultad sancionadora de la administración estará dirigida no al hecho de que el ahora servidor, estando en su condición de postulante, presentó información falsa o inexacta para acceder al servicio civil, sino que será sancionado por ejercer dicha función pública, valiéndose de esa información que obra en su legajo personal y que él sabe que es falsa e inexacta y que, por ende, no reúne las condiciones exigidas para ejercer dicho cargo o función.

Así lo concluye la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, a través de los Informes Técnicos N° 349-2018- SERVIR/GPGSC, N° 530-2018-SERVIR/GPGSC, N° 933-2018-SERVIR/GPGSC y otros, al haber señalado que:

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en caso las entidades públicas imputen al presunto infractor 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 se debe entender que el presunto infractor ya tenía la condición de servidor civil, por lo que se debe aplicar las reglas del procedimiento administrativo disciplinario previstas en la Ley del Servicio Civil, su reglamento y sus normas de desarrollo.

Es uniforme la opinión de que dicha condición y calidad se obtiene con la suscripción del contrato respectivo, momento a partir del cual el postulante tramposo hace uso de la condición que le otorga el haberse visto beneficiado con la evaluación de la documentación falsa o inexacta y a partir de ese momento-con la suscripción del contrato- logra el acceso al servicio civil.

Este es el criterio que también adopta el Tribunal en el precedente, en el cual centra su análisis y decisión vinculante para el caso de servidores que suscriben contratos para el ingreso del servicio público o situaciones de progresión de la carrera, asumiendo que son pasibles de responsabilidad disciplinaria no desde el momento en que son designados, sino desde el momento en que reciben el cargo del funcionario saliente o encargado para dicho fin².

1. Aquí también se encontrarían comprendidos, los que igualmente pretenden acceder a un ascenso o situaciones de progresión de carrera dentro de la misma entidad.

2. Hubiese resultado interesante que se haga referencia a casuística sobre la designación de los funcionarios de libre designación y remoción o servidores de confianza, donde comúnmente no existe un proceso de calificación documentada previa, sino más bien la presentación del Currículum Vitae documentado luego de la emisión de la resolución de designación y la aceptación del cargo.

La facultad sancionadora de la administración entonces, estará dirigida no al hecho de que el ahora servidor, estando en su condición de postulante, presentó información falsa o inexacta para acceder al servicio civil, sino que será sancionado por ejercer dicha función pública, valiéndose de esa información que obra en su legajo personal y que él sabe que es falsa e inexacta y que, por ende, no reúne las condiciones exigidas para ejercer dicho cargo o función. En consecuencia, se le sancionará por ejercer el cargo en esas condiciones, más no por haber postulado con documentación o información falsa o inexacta.

En el numeral 14 de la fundamentación del precedente, y citado como pie de página (7) se hace referencia a “otro tipo de responsabilidad que pueden asumir los postulantes al presentar documentación falsa, como la que pudiese surgir en el ámbito penal”. Atendiendo a que la finalidad de ejercer la potestad disciplinaria es sancionar las conductas y en este caso específico, evitar que los servidores que se valen de documentación falsa o inexacta ejerzan una plaza en una determinada entidad, consideramos que también hubiese sido importante orientar a las instituciones públicas respecto a la gestión que se pudiera hacer dentro de las mismas, toda vez que, conforme a lo dispuesto por los artículos 162 y siguientes del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por D.S. N° 040-2014-PCM (en adelante, Reglamento), toda la documentación presentada en procesos de selección, tiene el carácter de declaración jurada y, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 37 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con D.S. N° 004-2019-MINJUS (en adelante, TUO de la LPAG) su incumplimiento irroga responsabilidad penal para el infractor.

Un importante aporte del precedente sobre este particular, si bien no se enmarca propiamente dentro del ámbito de competencia del procedimiento disciplinario, pero con la finalidad de tutelar el interés general y contar con antecedentes sobre la conducta del postulante, hubiese sido exhortar que, al momento de la constatación de la falsedad o inexactitud de la documentación e información, el Procurador Público de la entidad debe remitir lo actuado al Ministerio Público para que actúe en ejercicio de sus competencias.

A manera de invitar al análisis, siguiendo con el tema del sujeto pasible de un procedimiento disciplinario, podríamos preguntarnos ¿cuál es el criterio aplicable para las personas que ya están ejerciendo una función pública y postulan a otros cargos en otra entidad valiéndose de información falsa? Consideramos que, para estos casos, se aplica el mismo criterio de considerarlos como “postulantes”, en el entendido que ellos no postulan a otros cargos en su condición de “servidores públicos”³. Ninguna persona postula a un cargo público en su condición de servidor público de otra entidad. Al hacerlo, en calidad de “postulante”, tiene cualidades y condiciones de “administrado” contemplados en el TUO de la LPAG. Por ende, para efectos del proceso de selección, sea éste cual fuere, no puede ser tratado como servidor público.

En la misma línea de análisis nos podríamos preguntar, si el postulante ya estaba en la carrera pública, postula en un concurso público de otra entidad y no resulta ganador, pero para efectos del concurso presenta documentación falsa e inexacta ¿Se le puede sancionar?



3. Este derrotero parece ser el establecido en la Resolución N° 1176-2018-TSC-Segunda Sala, según la cual: “Al respecto, conforme a la documentación obrante en el expediente es posible apreciar que la impugnante al momento de la prestación de la documentación falsa, sí tenía la condición de servidora de la Entidad bajo un anterior contrato administrativo de servicios por el cual aún mantenía una relación laboral con la Entidad; sin embargo, no resulta adecuado que se le impute el incumplimiento de las obligaciones de dicho contrato administrativo de servicios ya que el hecho de la prestación de documentación falsa está en relación con la convocatoria CAS N° 146-2015-MIGRACIONES y no con su actuación en el marco de dicha relación laboral.”

¿Quién lo sanciona? ¿La entidad a la que postula o a la que actualmente pertenece? Este también es un análisis interesante que el precedente podría haber incorporado, como reiteramos en salvaguarda del interés general, así cuando la nueva entidad toma conocimiento del comportamiento ilegal, irregular e “impropio” del postulante al presentar información falsa, en una vocación principista consideramos debe informar a la primera entidad respecto del comportamiento irregular del servidor para que ésta adopte las acciones del caso.

Se podría proponer que ésta “primera” entidad, inicie un procedimiento administrativo disciplinario contra el infractor, ya que la conducta de un servidor público implica irremediablemente la probidad en su desenvolvimiento como ser humano y no solo restringido al intrínseco, particular y personalísimo ejercicio de la función pública. Sin embargo, nos encontramos con varias limitaciones en la tipificación y subsunción de la conducta pues podríamos acudir al Código de Ética alegando la vulneración del principio de veracidad, pero no se configuraría el “ejercicio” de la función pública, además el concurso público y la documentación falsa o inexacta se presentó en otra entidad; por lo que finalmente tendríamos que recurrir a la determinación de la responsabilidad penal del infractor por parte de la entidad en la que se presentó dicha documentación.

2.2 La normatividad puesta en análisis ante la inexistencia de una precisa calificación de la infracción

El precedente recaído en la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC, establece en su numeral 30 lo siguiente:

Estando a las consideraciones expuestas, y teniendo en cuenta que ni la Ley N° 30057 ni su Reglamento General han regulado como falta la conducta referida al “ejercicio de la función pública o la prestación del servicio civil bajo el influjo o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta”, este Cuerpo Colegiado considera que dicha conducta puede ser subsumida y sancionada a través del literal q) del artículo 85º de la Ley N° 30057, imputando al servidor la infracción de los principios de probidad, idoneidad y/o veracidad de la Ley N° 27815.

Ante la falta de unicidad en la tipificación de las infracciones materia de análisis dentro del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, las instituciones públicas, de acuerdo a lo establecido en el precedente, deben aplicar la infracción tipificada en el literal q) del artículo 85 de la Ley N° 30057 referida a “las demás faltas que señale la ley”. Así, para efectos de la responsabilidad administrativa disciplinaria, se recurre a la habilitación establecida por el artículo 100 de su Reglamento, que precisa el tratamiento de las faltas por incumplimiento del TUO de la LPAG y la Ley del Código de la Función Pública – Ley N° 27815.

Especial énfasis recae en el análisis de la Ley del Código de Ética de la Función Pública – Ley N° 27815, al precisar que ésta estableció una serie de “principios, deberes y prohibiciones éticos que rigen para todos los servidores de las entidades de la administración



pública y cuya infracción genera responsabilidad pasible de sanción, de conformidad con el artículo 10 de la misma norma” (sic).

Esta apreciación encuentra su fundamentación en la decisión emitida por el Consejo Directivo de SERVIR en la Sesión N° 29-2016, a través de la Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 174-2016-SERVIR-PE, que dispone formalizar la opinión vinculante del Consejo Directivo contenida en el Informe Técnico N°1990-2016-SERVIR/GPGSC, relacionada con la aplicación de la Ley del Código de Ética de la Función Pública y que, en el numeral 2 del artículo primero de dicha resolución, agregó los alcances de faltas e infracciones contempladas en el TUO de la LPAG, conforme al siguiente detalle:

A partir de la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, las sanciones y el procedimiento del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 son aplicables a las faltas e infracciones contempladas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, y otras leyes, según el artículo 85 inciso q) de la Ley del Servicio Civil y el inciso j) del artículo 98.2 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Los principios que resultarían vulnerados con la presentación, uso o aprovechamiento de documentación e información falsa o inexacta por parte de un servidor público, incluido el momento de su condición como postulante al servicio son: El Principios de Probidad y Ética Pública, (previsto en literal i) del artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057; y la Ley 27815), el Principio de Idoneidad (previsto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley N° 27815); y el Principio de Veracidad (previsto en el numeral 5 del artículo 6 de la Ley del Código Ética de la Función Pública – Ley N° 278159).

Por extensión, el precedente precisa que, para efectos de las infracciones, se toma en consideración la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley N°27815⁵ y la Décima Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30057⁶, considerando que la primera de las mencionadas leyes se aplica en los supuestos no previstos en esta última.

De igual modo, hace referencia en su análisis al criterio con que las entidades venían sancionando las conductas infractoras in materia y que, al imputarse la infracción de los principios de probidad, idoneidad y veracidad previstos 100 en la Ley N° 27815, también se aplicaba, para algunos otros casos, las conductas previstas como faltas en los literales a), ñ) y o) del artículo 85 de la Ley N° 30057; a saber:

19. En cuanto a la falta prevista en el literal a) del artículo 85, referido a “El incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su Reglamento”; señala el precedente que, por tratarse de una norma de remisión, es utilizado para los casos en ciernes, imputando la vulneración de los principios de “mérito” y “probidad y ética pública” de la Ley del Servicio Civil recogidos en los literales d) e i) del artículo III del Título Preliminar de dicha Ley.

20. Por su parte, el literal ñ) del artículo 85 de la Ley N° 30057, que establece como falta, “la afectación del principio de mérito en el acceso y la progresión en el servicio civil”. Así también, se utiliza el literal o) del artículo 85 de la citada ley, el cual prevé

4. Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública. “DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES. Primera.- Integración de Procedimientos Especiales. El Código de Ética de la Función Pública es supletorio a las leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes en cuanto no lo contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales. (...)”.

5. Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil. “DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS. DÉCIMA. Aplicación del régimen sancionador y proceso administrativo disciplinario. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los procesos administrativos disciplinarios en las entidades públicas se tramitan de conformidad con lo estipulado en la presente Ley y sus normas reglamentarias. El Código de Ética de la Función Pública, Ley 27815, se aplica en los supuestos no previstos en la presente norma”.

como falta “Actuar o influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o beneficio para terceros”, argumentándose en el precedente que se subsume en esta causal la conducta referida a presentar documentos falsos para obtener, en este caso, el beneficio del acceso al servicio civil (Resolución de Sala Plena N° 007-2020- SERVIR/TSC).

Precisa el Tribunal en el numeral 21 del precedente, que los numerales a) y ñ) del citado artículo 85 hacen referencia al “principio de mérito”, entendido como las competencias y capacidades académicas y profesionales de los postulantes que son valoradas tanto en el acceso al servicio civil como en la progresión en la carrera, el cual no serviría para una imputación exacta en el presente caso que está relacionado al ejercicio de la función pública o la prestación del servicio público bajo la influencia o valiéndose de la documentación falsa o inexacta, toda vez que no toda documentación o información falsa presentada está vinculada necesariamente con los méritos del servidor.

Análoga interpretación se realiza en cuanto a la aplicación del literal o) del mismo artículo 85 de la Ley N° 30057, señalando que tampoco resultaría de aplicación la falta de: actuar en beneficio propio, por cuanto esta acción conllevaría la conducta de presentación de documentación falsa para obtener el beneficio de acceder al servicio civil, más no así la referida al ejercicio de la función pública bajo el influjo de documentación o información falsa o inexacta.

Continuando con la lógica descrita, el precedente seguidamente desarrolla un análisis pormenorizado de los principios que resultarían vulnerados con la presentación, uso o aprovechamiento de documentación e información falsa o inexacta por parte de un servidor público, incluido el momento de su condición como postulante al servicio. Así, tenemos los Principios de Probidad y Ética Pública, (previsto en literal i) del artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057; y la Ley 27815), el Principio de Idoneidad (previsto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley N° 27815); y el Principio de Veracidad (previsto en el numeral 5 del artículo 6 de la Ley del Código Ético de la Función Pública – Ley N° 27815⁶).

Sin menoscabo de los demás principios que consagran el ejercicio de la función pública, el precedente pone énfasis en tres de ellos, tomando como fuente la “Guía para Funcionarios y Servidores del Estado” y con la finalidad de que se garantice la aptitud moral de los servidores públicos, permitiendo “que la gestión pública reclute y mantenga a los mejores recursos humanos dentro de su realidad” (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, 2016, p. 22).

6. Cabe resaltar las resoluciones que luego de publicado el precedente se han emitido sobre el particular, como es el caso de la Resolución N° 231-2021-SRVIR/TSC-Segunda Sala, según la cual: “46. Por lo tanto, tratándose la imputación de la conducta referida al ejercicio de la función pública o la prestación del servicio público bajo la influencia o valiéndose de la documentación falsa o inexacta corresponde la imputación del literal q) del artículo 85° de la Ley N° 30057, en relación con documentación e información falsa o inexacta”. Igualmente, la Resolución 224-2021-SERVIR/TSC-Primera Sala, en los fundamentos 32 y 33 precisa: “Al respecto, vemos que cuando se inició el procedimiento disciplinario, la Entidad imputó a la impugnante haber incurrido en la falta administrativa tipificada en el literal q) del artículo 7. 5° de la Ley N° 30057, que indica “las demás que señale la Ley”, concordándola con el artículo 100° de su reglamento, para cuyo efecto se remitió a la Ley N° 27815, concretamente, a los numerales 2, 4 y 5 del artículo 6 y, 6 del artículo 7° de esta última ley. Esto puede corroborarse del texto del numeral 40 de la Resolución del Órgano Instructor N° 08-2019-TP/DE/UGA-CRGRHH/OI, del 5 de julio de 2019. 33. De modo que, desde el inicio del procedimiento disciplinario la Entidad cumplió con indicar claramente qué falta estaba imputando a la impugnante, y vinculó la misma con la Ley N° 27815, a fin de satisfacer el principio de tipicidad.” En el mismo sentido, se pronuncia la Resolución N° 333-2021-SERVIR/TSC- Segunda Sala (Fundamento 27)

Esta Guía guarda perfecta concordancia con el Principio de Presunción de Veracidad contemplado en el numeral 1.7 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que establece:

1.7. Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019, p. 80).

Coincidimos con el criterio adoptado por el Tribunal, en atención a que se trata de conductas relacionadas con un comportamiento ético y por ello nos remite al Código de Ética, entendiendo a la ética como la rama de la filosofía que estudia la moral y las conductas morales del ser humano y sus efectos en la sociedad, marcando la pauta sobre lo correcto y lo incorrecto; en tanto, el principio de mérito, como bien lo señala el Tribunal, está relacionado con las “competencias y capacidades académicas y profesionales de los postulantes que son valoradas tanto en el acceso al servicio civil como en la progresión en la carrera” (Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC, fundamento 21).

Por su parte, un código, en su acepción jurídica, es un conjunto de normas y valores que regulan una materia determinada, por lo que el Código de Ética está orientado a regular el comportamiento de los servidores de una organización dentro del ámbito de la moral, no siendo por cierto coactiva ni estableciendo sanciones por su incumplimiento, lo que no le resta su carácter vinculante. Este conjunto de normas y valores busca alcanzar un estado de confianza en los beneficiarios del servicio que aquella brinda, imponiendo al empleado público-funcionario o servidor- la obligación funcional de actuar con rectitud, honradez y honestidad, en cumplimiento de los principios establecidos como “de la Función Pública”.

El artículo 6 del citado Código de Ética establece los principios de la función pública, de obligatoria observancia y cumplimiento por parte de todo empleado público; así, tenemos el respeto, la probidad, la eficiencia, la idoneidad, la veracidad, la idoneidad, la lealtad y obediencia, la justicia y equidad y la lealtad al Estado de Derecho.

Este conjunto de principios, aunados a los deberes y prohibiciones del servidor público establecidos en el Código de Ética, son la columna vertebral en el ejercicio de la función pública orientada al logro de un servicio a la Nación acorde a “la obtención de mayores niveles de eficiencia y eficacia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos” (Ley N° 27815, artículo 3).

Contribuye a fortalecer la decisión adoptada por el Tribunal, que el numeral 4.3 del artículo 4 del Código de Ética de la Función Pública establezca que “el ingreso a la función pública implica tomar conocimiento del presente Código y asumir el compromiso de su debido cumplimiento”, lo que en definitiva busca fortalecer el respeto y consonancia del ejercicio adecuado de la función pública, con los principios que deben caracterizar la actuación de todo funcionario o servidor público.



3. Sobre la prescripción aplicable

En esta materia, resulta importante traer a colación otro precedente vinculante expuesto en el acuerdo plenario de la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC, cuyo asunto es “La Prescripción en el Marco de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, la cual indica que:

no solo tiene la función de proteger al administrado frente a la actuación sancionadora de la Administración, sino también, la de preservar que, dentro de un plazo razonable, los funcionarios competentes cumplan, bajo responsabilidad, con ejercer el poder de sanción de la administración contra quienes pueden ser pasibles de un procedimiento administrativo disciplinario (artículo 31).

En el presente caso, al derecho del trabajador se “aúna” la potestad de la administración de ejercer su potestad sancionadora. Pero ello tiene que circunscribirse dentro de un plazo razonable. Esta decisión se adopta por las demoras en que incurre la administración para iniciar “inmediatamente” los procedimientos disciplinarios.

Sobre este particular, y en el caso bajo análisis, hace bien el Tribunal del Servicio Civil en referirse a la calificación de las infracciones administrativas. En relación a la infracción sancionable tenemos que, en el estadio descrito en los párrafos precedentes, la infracción cometida⁸ se encuentra dentro de la calificación de “infracción permanente” considerando que la situación infractora se mantiene hasta el momento en que cesa la conducta o hasta el momento en que es descubierta o detectada en aplicación del principio de privilegios posteriores que prevé el TUO de la LPAG.

Respecto a las reglas para el cómputo de los plazos de prescripción de la potestad sancionadora, éstos se realizan en base al tipo de infracción, por lo que amparándose en el artículo 94 de la Ley N° 30057 y en el artículo 252 del TUO de la LPAG, el Tribunal precisó en la Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC, fundamento 43 lo siguiente:

En virtud de las consideraciones expuestas, se concluye que, en los casos en que se impute el ejercicio de la función pública o la prestación del servicio civil bajo el influjo o valiéndose de documentación o información falsa o inexacta, a través del literal q) del artículo 85º de la Ley N° 30057 por la infracción de los principios de probidad, idoneidad y/o veracidad de la Ley N° 27815, el plazo de tres (3) años para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario comenzará a regir a partir del cese o término del ejercicio de la función pública del investigado; salvo que, durante ese período, la oficina de recursos humanos de la entidad, o la que haga su veces, hubiera tomado conocimiento de la falta, en cuyo caso operará un (1) año calendario después de esa toma de conocimiento.

Como bien lo señala el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019), lo importante para determinar el inicio del cómputo de la prescripción de la responsabilidad “no son los efectos en el tiempo que pueda originar la conducta infractora, sino la fecha de cese de las acciones que se consideran constitutivas de infracción administrativa” (p. 42). En efecto, esto se cumple en lo señalado en el precedente incluyéndose una salvedad, que la oficina de Recursos Humanos de la entidad, o la que haga sus veces, hubiere tomado conocimiento de la falta, en

8. Presentación de documentación e información falsa o inexacta.

cuyo caso operará un año después de esta toma de conocimiento.

Respecto a este particular, podemos colegir la uniformidad en los pronunciamientos emitidos por el Tribunal respecto a la figura de la prescripción⁹.

4. Sobre el importante desarrollo de la fiscalización posterior

Dada la recurrencia de estos casos, podríamos afirmar que la existencia de sanciones administrativas y el apercibimiento legal de ser denunciado penalmente ante la falsedad de lo señalado en las respectivas currículas y la presentación de información falsa que las sustenta, inspirándonos en el mandato del numeral 1.7. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, sin duda alguna no revisten mayor desincentivo por parte de determinadas personas que incurrir en estas cuestionables conductas.

Dentro de los lineamientos trazados por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción CAN 2016, encontramos que el proceso de selección de servidores y funcionarios públicos es un acto orientado a lograr garantizar que la gestión pública reclute y mantenga a los mejores recursos humanos dentro de su realidad.

Atendiendo a la citada circunstancia, es necesario que el Estado garantice por intermedio de sus instituciones la eficiencia y eficacia de sus procesos técnicos, en consonancia con ello, consideramos que un aspecto importante antes que llegar a realizar un procedimiento disciplinario, sería fortalecer el proceso de fiscalización posterior, previsto en el artículo 34 del TUO de la LPAG, en los procedimientos disciplinarios y mejorar la gestión para verificar aleatoriamente la veracidad de la información y documentación presentada, y así evitar el riesgo que cuando algunos casos se llegan a descubrir, por el tiempo transcurrido, se puede haber perdido la potestad sancionadora por prescripción.

Un ejemplo de esta previsión la podemos encontrar en la Resolución de Gerencia General N° 036-2022-SUNAFIL-GG en la que se aprueba la Directiva N° 001-2022-SUNAFIL/OGA-ORH, "Directiva para selección y contratación de personal, bajo el régimen especial de contratación administrativa CAS en la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL", y que en su numeral 8.2 se establece un rubro sobre fiscalización posterior de documentos presentados, en la que se considera que se debe extraer una muestra aleatoria de no menos de 10% del total de los expedientes de los procesos de selección y contratación CAS de cada trimestre, en los que hubo ganadores.

Cabe resaltar que dentro de los lineamientos trazados por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción CAN 2016, encontramos que el proceso de selección de servidores y funcionarios públicos es un acto orientado a lograr garantizar que la gestión pública reclute y mantenga "a los mejores recursos humanos dentro de su realidad".

Este supremo objetivo, que permitirá garantizar la confianza de la ciudadanía en sus autoridades y sus instituciones, exige la adopción de medidas drásticas y precisas, que inclusive nos llevaría a pensar en alternativas más innovadoras como un control concurrente antes que un control posterior por parte de la propia administración. Es decir, el control de la validez del contenido y forma de la información documentada que un postulante al servicio civil presenta

9. Sobre el particular, nos remitimos también a lo señalado en la Resolución 2234-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala: "29. Asimismo, en el Informe Técnico N° 933-2018-SERVIR/GPGSC, se precisó que: "conforme a la imputación de la falta descrita en el párrafo anterior 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". 30. En ese sentido, al ser una falta de carácter permanente la falta imputada al impugnante, no se produciría la prescripción alegada por éste." En el mismo sentido, se pronuncia el Tribunal en la Resolución N° 548-2021-SERVIR/TSC Primera Sala (Fundamentos 72 y 73).

en un proceso de selección, puede realizarse a través de su constatación y/o confirmación en el desarrollo del mismo proceso de selección.

Esta posición seguramente podrá ser objetada argumentándose la extensión del desarrollo del proceso de selección, gasto en recursos humanos y la consecuente onerosidad de todo lo que ello implicaría; sin embargo, podría pensarse en un control concurrente de algunas constataciones que, atendiendo a la era de digitalización que estamos viviendo, podrían realizarse fácilmente, como los títulos de las universidades o las principales experiencias exhibidas en el currículum vitae y que son básicas o esenciales para obtener el puesto.

En tal sentido, para atribuirse una responsabilidad susceptible de sanción por infracción administrativa, el inicialmente postulante tiene que haber adquirido la condición y calidad de servidor público; en consecuencia, no se le puede sancionar “administrativamente” por solo haber presentado la información falsa, toda vez que, en ese momento, no gozaba de la condición de servidor público.

Esta situación fue prevista inicialmente al imponerse el carácter de declaración jurada a la presentación de los documentos en un proceso de selección, pero a la postre ha resultado no solo insuficiente sino también ineficaz por cuanto se siguen presentando este tipo de procedimientos disciplinarios, ello sin tener en cuenta aquellos casos en los que no se detectó la falta porque el expediente del concurso público no ingresó al proceso de fiscalización posterior.

A modo de conclusión:

Ante la existencia de diversos criterios y cuerpos normativos al momento de imputar como falta disciplinaria el uso de información documentada falsa o inexacta como conducta permanente en el ejercicio de la función pública, el Tribunal de Servicio Civil, con fecha 26 de junio de 2020, emitió un Acuerdo Plenario como “Precedente de Observancia Obligatoria”.

El precedente, descarta la aplicación de determinados principios previstos en la Ley N° 30057- Ley de Servicio Civil y su Reglamento General, aprobado por D.S. N° 040-2014-PCM, como causales específicas que contemplen la infracción en dicho extremo, por lo que, para el inicio de los procedimientos disciplinarios sancionadores respectivo, establece como fuente supletoria las conductas que vulneran los principios, deberes y prohibiciones éticas que rigen para todos los servidores de la Función Pública, contemplados en la Ley N° 27815 – Ley del Código de Ética de la Función Pública.

Esta referencia normativa se ampara en el literal q) del artículo 85 de la Ley N° 30057, que alude a “Las demás faltas que señale la Ley”, siendo que, concordado con el artículo 100 de su Reglamento General, corresponden ser tratadas como faltas tipificadas para efectos de determinación de responsabilidad administrativa disciplinaria las previstas en determinados artículos del TUO de la LPAG y la infracción de los principios, deberes y prohibiciones éticas de la Ley N° 27815.



El precedente precisa también el momento a partir del cual se debe tomar en cuenta la falta por la infracción cometida. Esto es, a partir del momento en el que el infractor (deshonesto que utilizó información falsa o inexacta en un previo proceso de selección) puede ser sancionado en su condición de servidor público. Entendemos que la determinación de infracciones a las normas de Servicio Civil y al Código de Ética de la Función Pública, están orientadas “exclusivamente” a los servidores públicos.

En tal sentido, el precedente contempla correctamente que, para atribuirse una responsabilidad susceptible de sanción por infracción administrativa, el inicialmente postulante tiene que haber adquirido la condición y calidad de servidor público; en consecuencia, no se le puede sancionar “administrativamente” por solo haber presentado la información falsa, toda vez que, en ese momento, no gozaba de la condición de servidor público. Es a partir del momento del uso de dicha información documentada falsa o inexacta para el ejercicio de la función pública, habiendo ya ingresado al servicio civil tras la suscripción del contrato respectivo que adquiere tal condición y por ende, es susceptible de una sanción administrativa disciplinaria.

Por otro lado, para efectos de la prescripción, el precedente precisa que en los casos que se impute el ejercicio de la función pública o la prestación de un servicio civil valiéndose de información falsa o inexacta, existen dos plazos para su contabilización: a) En caso de cese o término del ejercicio de la función del investigado, el plazo será de tres (3) años para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y comenzará a regir a partir del cese o término del ejercicio de la función pública; b) Si la oficina de Recursos Humanos de la entidad, o la que haga su veces, hubiera tomado conocimiento de la falta, el plazo operará un (1) año calendario después de esa toma de conocimiento.

Constituye un acierto que el Tribunal del Servicio Civil haya emitido este precedente administrativo de observancia obligatoria con la finalidad de establecer claramente el cuerpo normativo y la conducta que tipifica la infracción, así como los plazos de prescripción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, lo que redundará en la labor que realizan las entidades al encausar este tipo de imputaciones.

Dada la recurrencia de este tipo de casos, consideramos que un desincentivo mayor para la comisión de este tipo de faltas, sería fortalecer la fase de controles posteriores dentro de las entidades, lo que en definitiva permitirá tutelar el eficiente desempeño de los servidores públicos y sancionar las infracciones que pudieran afectar el servicio o la función pública y, por ende, al interés general y bien común.



Bibliografía

- Constitución Política del Perú [Const.]. (1993). <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2016). *Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública: Guía para funcionarios y servidores del Estado*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/530493/Manual-Principios-Deberes-en-la-Funcion-Publica.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019). Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (1a ed.). Sistema peruano de información jurídica. <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/10/TUOLeyN-27444.pdf>
- Informe Técnico N° 1990-2016-SERVIR/GPGSC. (07 de octubre de 2016). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3839449/IT_1990-2016-SERVIR-GPGSC.pdf?v=1668544869
- Informe Técnico N° 349-2018-SERVIR/GPGSC (6 de marzo de 2018). <https://www.gob.pe/es/i/1268080>
- Informe Técnico N° 530-2018-SERVIR/GPGSC (9 de abril de 2018). <https://www.gob.pe/es/i/1267963>
- Informe Técnico N° 933-2018-SERVIR/GPGSC (15 de junio de 2018). <https://www.gob.pe/es/i/1267734>
- Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. (16 de abril de 2005). <https://www.gob.pe/es/l/828190>
- Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil. (4 de julio de 2013). <https://www.gob.pe/es/l/118474>
- Resolución de Gerencia General N° 036-2022-SUNAFIL-GG. (6 de abril de 2022). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3009849/RGG.036-2022.pdf.pdf>
- Resolución de Sala Plena N° 007-2020-SERVIR/TSC. (4 de julio de 2020). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/precedente-administrativo-sobre-la-falta-disciplinaria-impunit-resolucion-n-007-2020-servirtsc-1869515-1>
- Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC (/27 de noviembre de 2016). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1458063-1>
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 174-2016-SERVIR-PE. (7 de octubre de 2016). <https://www.gob.pe/es/l/1322492>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú) [STC]. Exp. N° 0001-2012-AI[1] (17 de abril de 2012). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00001-2012-AI.html>