

REPÚBLICA DEL PERÚ



Prescripción de oficio para iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor Ángel Pavel Sosa Espinoza

Resolución Directoral

N° 045- 2020-MTC/21

Lima, 25 FEB. 2020

VISTO:

El Informe N° -2020-MTC/21,ORH-STPAD de la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, mediante el cual recomienda la Prescripción de Oficio de la acción administrativa para iniciar el procedimiento administrativo contra el servidor Ángel Pavel Sosa Espinoza, Especialista en Medio Ambiente IV de la Gerencia de Estudios, por los hechos relacionados a la Resolución Directoral N° 290-2019-MTC/21 de fecha 26.08.2019, Resolución Directoral N° 334-2019-MTC/21 de fecha 16.09.2019, y Resolución Directoral N° 473-2019-MTC/21 de fecha 10.12.2019;

CONSIDERANDO:

Que, Según Memorándum N° 976-2019-MTC/21.OAJ de fecha 27.08.2019, la Oficina de Asesoría Jurídica remitió a la Oficina de Recursos Humanos la **Resolución Directoral N° 290-2019-MTC/21** de fecha 26.08.2019 y sus antecedentes, para el deslinde de responsabilidades por las deficiencias en el expediente Técnico, debido a la omisión de la Certificación de la Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) de las áreas auxiliares de la obra, y por ende no tenían el PMA (Plan de Monitoreo Arqueológico), que habrían generado la Ampliación de Plazo de Obra N° 1 y la Ampliación de Plazo de Supervisión N° 1 de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha;

Que, con Memorándum N° 1064-2019-MTC/21.OAJ de fecha 17.09.2019 la Oficina de Asesoría Jurídica remitió a la Oficina de Recursos Humanos, la **Resolución Directoral N° 334-2019-MTC/21** de fecha 16.09.2019 y sus antecedentes, para el deslinde de responsabilidades por las deficiencias en el expediente Técnico, debido a la omisión de la Certificación de la Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) de las áreas auxiliares, y por ende no tenían el PMA (Plan de Monitoreo Arqueológico); que habrían generado la Ampliación de Plazo de Obra N° 2 y la Ampliación de Plazo de Supervisión N° 2 de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha;

Que, mediante Memorándum N° 1418-2019-MTC/21.OAJ de fecha 13.12.2019 la Oficina de Asesoría Jurídica remitió la **Resolución Directoral N° 473-2019-MTC/21** de fecha 10.12.2019 y sus antecedentes, para el deslinde de responsabilidades por las deficiencias en el expediente Técnico, debido a la no disponibilidad de los DMEs N° 01 y 05 durante la ejecución de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha;



DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS RELACIONADOS A LA PRESUNTA FALTA ADMINISTRATIVA

Sobre el Estudio Definitivo de la obra "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha";

Que, según Resolución Directoral N° 988-2015-MTC/21 de fecha 23.12.2015 se aprobó el Expediente Técnico de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha", elaborado por el consultor Consorcio Ingeniería Latina de Consulta, conforme al Contrato N° 286-2012-MTC/21 suscrito con la Entidad;

Que, de la revisión de la documentación sustentatoria de la Resolución Directoral N° 988-2015-MTC/21, se ha verificado que según Informe N° 085-2014-MTC/21.UGE/ASE de fecha 11.03.2014 el servidor Angel Pavel Sosa Espinoza, Especialista en Medio Ambiente IV de la Gerencia de Estudios, fue quien efectuó la evaluación ambiental del Estudio, en el cual refiere que:

"La ubicación de las canteras y depósito de material excedente del EIA es igual a la información que se presenta en el Plan de Monitoreo Arqueológico firmado por la arqueóloga Lic. Ana María Herrera Condori".

"Se presenta la Resolución Directoral N° 009-DDC-JUN-MC del 18 de setiembre de 2013, en la que se ha referencia al CIRA N° 2010-021 donde se concluye que no existen restos arqueológicos en superficie en el área del proyecto Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha", el cual cuenta con un área de 57,919.82 m² (57.92 Km) y una servidumbre de 6m. a cada lado del eje de la vía (..)"

Asimismo la R.D N° 009-DDC JUN-MC resuelve en su artículo 1° "Aprobar la ejecución del Plan de Monitoreo Arqueológico del proyecto (..)".

"Por lo expuesto se recomienda aprobar el Informe N° 3 – Evaluación Ambiental del Estudio Definitivo para la rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Malpaso – Marcapomacocha ubicado en el departamento de Junín".

Que, del Informe N° 085-2014-MTC/21.UGE/ASE de fecha 11.03.2014 se aprecia que el servidor Angel Pavel Sosa Espinoza, no advirtió que las Áreas Auxiliares de la obra: Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha", como las Canteras, DMEs, Campamentos del proyecto, no contaban con el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) y por tanto no tenían el PMA (Plan de Monitoreo Arqueológico) correspondiente, dado que no fueron incluidas dichas Áreas en el CIRA N° 2010-221 señalado en la Resolución Directoral N° 009-DDC-JUN-MC (el cual fue presentado por el proyectista Consorcio Ingeniería Latina de Consulta), mediante la cual Dirección Desconcentrada de Cultura de Junín del Ministerio de Cultura, aprobó el Plan de Monitoreo Arqueológico de la citada obra, pero únicamente estaba referido a la superficie de la vía, y que fue materia de evaluación por parte del citado servidor;



REPÚBLICA DEL PERÚ



Resolución Directoral

Ambiente IV, de la Gerencia de Estudios, cuando emitió el Informe N° 085-2014-MTC/21.UGE/ASE de fecha 11.03.2014.

Corresponde por lo tanto la acumulación de los citados expedientes, de conformidad al artículo 160° del TUO de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General a efectos que se les de trámite en un mismo expediente de manera agregada y simultánea, y concluyan en un mismo acto administrativo, evitando traslados, notificaciones y limitando los recursos, constituyendo una solución adecuada al principio de celeridad para aquellos casos que guarden conexión por la materia pretendida, evitando repetir actuaciones así como resoluciones contradictorias.



ANÁLISIS

Nociones Preliminares

La responsabilidad administrativa

Que, en primer lugar, la responsabilidad administrativa tiene por objeto sancionar aquellas conductas que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública, que tiene como origen la inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público. Así, la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos se puede definir como el sistema de consecuencias jurídicas de índole represivo que, aplicable por la propia Administración Pública en ejercicio de poderes inherentes, se imputa en el plano de la relación de función o empleo público, a las conductas de agentes estatales violatorias de deberes o prohibiciones exigibles, o impuestos, respectivamente, por las normas reguladoras de aquella relación con el fin de asegurar, con inmediatez, el adecuado funcionamiento de la Administración Pública¹;



Que, bajo esa misma línea de argumentación, se debe tomar en cuenta lo señalado en el artículo 41° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, donde se establece que: "(...) *La responsabilidad administrativa disciplinaria es aquella que exige el Estado a los servidores civiles por las faltas previstas en la Ley que cometan en el ejercicio de las funciones o de la representación del servicio, iniciando para tal efecto el respectivo procedimiento administrativo disciplinario e imponiendo la sanción correspondiente del ser el caso*"²;

Prescripción de la acción disciplinaria

Que, la *prescripción* atribuye al mero transcurso de un período de tiempo, previamente determinado en la norma, el radical efecto de extinguir o eliminar la posibilidad de que por parte de la Administración se declare o se reprima la *responsabilidad administrativa*, esto es, el *derecho material* a perseguir el ilícito cometido

¹ COMADIRA, Julio Rodolfo. *La responsabilidad disciplinaria del funcionario público*, en *Jornadas sobre responsabilidad del Estado y del funcionario público*. Universidad Austral. Editorial Ciencias de la Administración. Buenos Aires. 2001. p. 590.

² Artículo 91° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM.

Que, esta situación ha determinado que durante la ejecución de la obra, a cargo del contratista Consorcio Vial Marcapomacocha se generen las Ampliaciones de Plazo de Obra N° 1,2 y 3 y como consecuencia de ello, las Ampliaciones de Supervisión N° 1,2 y 3; al verificarse una deficiencia en el Expediente Técnico de la obra, por cuanto se omitió la Certificación de la inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) de las Áreas Auxiliares, y por ende el PMA (Plan de Monitoreo Arqueológico) correspondiente y la imposibilidad de disponer de los DMEs N° 1 y N° 5;



Sobre los resolutivos que aprobaron las Ampliaciones de Obra N° 1, 2 y 3; y las Ampliaciones de Supervisión N° 1, 2 y 3;

Que, conforme se aprecia del Memorándum 976-2019-MTC/21.OAJ según el cual la Oficina de Asesoría Jurídica remite la Resolución Directoral N° 290-2019-MTC/21 a la Oficina de Recursos Humanos, para el deslinde de responsabilidades correspondiente, por los hechos relacionados a la omisión en el Expediente Técnico de la Certificación de la Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) de las áreas auxiliares que generó la Ampliación de Plazo de Obra N° 1 y la Ampliación de Plazo de Supervisión N° 1 de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha", fue el día 27.08.2019;

Que, asimismo, con relación a la Resolución Directoral N° 334-2019-MTC/21 relacionado a los mismos hechos precisados en el considerando precedente, se ha generado la Ampliación de Plazo de Obra N° 2 y la Ampliación de Plazo de Supervisión N° 2 de la obra submateria, la cual fue recibida por la Oficina de Recursos Humanos el día 17.09.2019;

Que, en cuanto a la Resolución Directoral N° 473-2019-MTC/21 que también se ha solicitado el deslinde de responsabilidades, por la no disponibilidad de los DMEs N° 01 y 05 durante la ejecución de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha" que ha generado la Ampliación de Plazo de Obra N° 3 y la Ampliación de Plazo de Supervisión N° 3, fue recibido por la Oficina de Recursos Humanos el día 13.12.2019;

Sobre acumulación de Expedientes

Considerando que, en el presente caso, guardan conexión los Expedientes Nros. E121918521, E121920570 y E121929639 dado que los hechos se relacionan con el otorgamiento de las ampliaciones de plazo N° 1,2 y 3 y las Ampliaciones de Plazo de Supervisión N° 1,2 y 3 de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha; cuya base es la deficiencia en el expediente técnico por no contar con el PMA (Plan de Monitoreo Arqueológico), debido a la falta del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) de las áreas auxiliares de, así como por la no disponibilidad de los DMEs N° 1 y 5, hechos que debieron ser advertidos por el servidor Ángel Pavel Sosa Espinoza, Especialista en Medio



REPÚBLICA DEL PERÚ



Resolución Directoral

Cómputo del Plazo Prescriptorio

Que, mediante RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 001-2016-SERVIR/TSC de fecha 31.08.2016, se determinó la prescripción en el marco de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, determinando como precedente de observancia obligatoria los criterios expuestos en los fundamentos 21, precisando que: *“la prescripción es una forma de liberar a los administrados de las responsabilidades disciplinarias que les pudieran corresponder, originada por la inacción de la Administración Pública, quien implícitamente renuncia al ejercicio de su poder sancionador. Por lo que, a criterio de este Tribunal, la prescripción tiene una naturaleza sustantiva, y por ende, para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley, debe ser considerada como una regla sustantiva”*;

Que, para el desarrollo del presente caso se debe tomar en cuenta lo señalado en el fundamento 21. de la RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 001-2016-SERVIR/TSC de fecha 31.08.2016, donde se establece que *“(…) a criterio de este Tribunal la prescripción tiene una naturaleza sustantiva, y por ende, para efectos del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley, debe ser considerada como una regla sustantiva”*; en ese sentido, compete aplicar el Artículo 17° del DECRETO SUPREMO N° 033-2005-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, donde señala que: *“El plazo de prescripción de la acción para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario es de tres (3) años contados desde la fecha en que la Comisión Permanente o Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios toma conocimiento de la comisión de la infracción, salvo que se trate de infracciones continuadas, en cuyo caso el plazo de prescripción se contabilizará a partir de la fecha en que se cometió la última infracción, sin perjuicio del proceso civil o penal a que hubiere lugar”*. (El subrayado es nuestro);

Que, en ese sentido, corresponde hacer mención al Informe Técnico N° 056-2017-SERVIR/GPGSC de fecha 20.01.2017 de la Gerente (e) de Políticas de Gestión del Servicio Civil, relacionado a la aplicación del plazo prescriptorio de la Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública, donde señala, entre otros:

- “2.17** (...) puede darse el caso en que dicho personal cometa una falta tipificada en la LCEFP antes del 14 de setiembre de 2014 y que pasada dicha fecha no se ha instaurado aun procedimiento para sancionar. De este modo, nos encontraríamos en un escenario de reglas sustantivas y procedimentales.
En este caso las reglas sustantivas serían las faltas, sanciones y prescripción establecidas en la LCEFP (...).
- “2.18** Finalmente, de aplicarse el plazo de prescripción establecido en la LCEFP, este de tres (3) años contados desde la fecha en que la Comisión Permanente o Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios toma conocimiento de la comisión de la infracción, salvo que se trate de infracciones continuadas, en cuyo caso el plazo de prescripción se contabilizará a partir de la fecha en que se cometió la última infracción (artículo 17° del Reglamento del CEFP).”
- “2.19.** Cabe señalar que de no existir actualmente dicha Comisión- debido a su desactivación por la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil - se desprendería que el plazo de prescripción se computaría a partir de la última oportunidad que hubiera tenido dicha Comisión de conocer la falta o infracción, esto es, a partir del 13 de setiembre de 2014” (El subrayado es nuestro).



y a hacer efectiva la responsabilidad administrativa. Así, la *infracción prescrita*, al haber quedado extinguida por el transcurso del plazo fijado al efecto, no podrá ser objeto de un *proceso disciplinario*, evidentemente abocado al fracaso, ni, en consecuencia, podrá ser ya sancionada o reprimida³;



Que, la prescripción de una infracción administrativa comporta la extinción de la responsabilidad sancionadora derivada de la comisión del ilícito. De modo que, una vez prescrita la infracción, la Administración ya no podrá ejercitar la potestad sancionadora frente al sujeto que ha realizado aquella conducta típica⁴. La prescripción no supone que la Administración abdica o renuncia, siquiera implícitamente, al ejercicio de la potestad sancionadora. Lo que sucede es que la Administración sólo puede actuar legítimamente dicha potestad dentro del plazo legalmente previsto⁵;



Que, en el Derecho Administrativo Sancionador la prescripción tiene un doble fundamento. Desde la perspectiva del ciudadano, la prescripción constituye una garantía que trae causa del *principio de seguridad jurídica* y se traduce en la exigencia de una cierta continuidad temporal entre la comisión de la infracción y la imposición de la sanción: el presunto infractor debe conocer con certeza hasta qué momento es perseguible el ilícito cometido. Desde la perspectiva de la Administración, la prescripción es una exigencia del *principio de eficacia administrativa*; por un lado, las consecuencias que comporta la prescripción tendrían un cierto efecto de prevención de la inactividad o falta de ejercicio de la potestad sancionadora; por otro lado, con el transcurso del tiempo disminuyen las posibilidades de actuar con éxito la potestad sancionadora⁶;

Que, la extinción de la responsabilidad punitiva por prescripción de la infracción es, además, una cuestión de orden público. En consecuencia, la prescripción debe ser apreciada de oficio tanto por la Administración como por los Tribunales; no siendo necesario, pues, que el interesado la invoque. Es más, podría suceder que el propio autor de la infracción desconociera que se ha producido la prescripción. Por otra parte, al tratarse de una cuestión de orden público, el beneficiado por la prescripción no podría renunciar a sus efectos⁷;

Que, finalmente, cabe destacar que, conforme sostiene el Tribunal del Servicio Civil, la prescripción torna incompetente al órgano sancionador para emitir un pronunciamiento respecto de la falta imputada, de manera que carece de legitimidad para imponer una sanción⁸;

³ GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Tirant lo Blanch. Valencia. 2001. Volumen I. p. 144.

⁴ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. 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. *Revista Española de Derecho Administrativo*. No. 112. Civitas. Madrid. 2001. p. 554.

⁵ Id.

⁶ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. Op. cit. pp. 554-555.

⁷ Op. cit. p. 555.

⁸ Fundamento 23 de la Resolución No. 00082-2014-SERVIR/TSC-Primera Sala del 28 de enero de 2014.

Que, de los actuados se determina que, el servidor **Angel Pavel Sosa Espinoza, Especialista en Medio Ambiente IV** de la Gerencia de Estudios, fue quien emitió el Informe N° 085-2014-MTC/21.UGE/ASE de fecha **11.03.2014** dando su conformidad al Estudio Definitivo de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha", sin advertir las deficiencias del citado Estudio, respecto al informe final sobre la evaluación ambiental del proyecto;

Que, por consiguiente, la falta fue cometida el día 11.03.2014 dado que en esa fecha el servidor **Angel Pavel Sosa Espinoza**, no advirtió que el proyectista omitió presentar la Certificación de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) de las áreas auxiliares del proyecto, y por tanto no tenía el PMA (Plan de Monitoreo Arqueológico) correspondiente, así como la no disponibilidad de los DMEs N° 01 y 05. Cabe señalar que desde el momento en que se cometió la falta ninguna autoridad competente conoció de los hechos, pues, recién la Oficina de Recursos Humanos tomó conocimiento de éstos i) el día 27.08.2019 respecto de la Resolución Directoral N°290-2019-MTC/21, ii) el día 17.09.2019 respecto de la Resolución Directoral N° 334-2019-MTC/21 y iii) El día 13.12.2019 respecto de la Resolución Directoral N°473-2019-MTC/21, relacionadas a la Ampliaciones de Plazo de Obra Nros. 1,2 y 3 y sus respectivas Ampliaciones de Supervisión 1,2 y 3, respectivamente;



Que, de conformidad a lo antes expuesto, el cómputo del plazo prescriptorio se realizará de acuerdo a la normatividad antes descrita. Y teniendo en cuenta que actualmente no existe *la Comisión Permanente o Especial de Procesos Administrativos Disciplinarios* debido a su desactivación por la entrada en vigencia del Régimen Disciplinario de Ley del Servicio Civil, se procede a realizar el cómputo del plazo prescriptorio desde la última oportunidad que hubiera tenido dicha Comisión, de conocer la falta o infracción, es decir a partir del 13.09.2014; en ese orden de ideas, se advierte que desde el 13.09.2014 hasta el 27.08.2019 en que la Oficina de Recursos Humanos tomó conocimiento de la comisión de la falta ya había operado el plazo de tres (3) años que tenía la Entidad para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, pues la administración perdió su capacidad sancionadora el 13 de setiembre de 2017, por lo que **corresponde declarar la prescripción de la acción administrativa** y proceder a realizar el respectivo deslinde de responsabilidades respecto de quien habría permitido la presente prescripción;

De conformidad con lo señalado en el artículo 97° del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, corresponde al titular de la Entidad declarar la prescripción de oficio o a pedido de parte, en concordancia con el numeral 10° de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC - "Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE y modificado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE, ambas del Presidente Ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil;

REPÚBLICA DEL PERÚ



Resolución Directoral

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- ACUMULAR, Expedientes E121918521, E121920570 y E121929639 y sus antecedentes, a efectos de que se les de trámite en un mismo expediente de manera agregada y simultánea, y concluyan en un mismo acto administrativo, evitando traslados, notificaciones.

ARTÍCULO 2°.- DECLARAR LA PRESCRIPCIÓN DE OFICIO de la acción administrativa para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario contra el Ing. **ANGEL PAVEL SOSA ESPINOZA**, Especialista en Medio Ambiente IV de la Gerencia de Estudios, por no advertir que el proyectista había omitido la Certificación de la Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) de las áreas auxiliares, y por tanto no contaba con el PMA (Plan de Monitoreo Arqueológico) de las citadas áreas, en el Expediente Técnico de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha", así como, la falta de disponibilidad de los DMEs N° 04 y 05, conforme se ha detallado en las **Resoluciones Directorales N° 290, 334 y 473-2019-MTC/21** que aprobaron la Ampliaciones de Plazo de Obra N° 1, 2 y 3 y las Ampliaciones de Plazo de Supervisión N° 1, 2 y 3 de la obra: "Rehabilitación del Camino Vecinal Paccha – Mal Paso – Marcapomacocha", respectivamente, y por las consideraciones expuestas en la presente Resolución.

ARTÍCULO 2°.- DISPONER la remisión de los actuados a la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos, para que evalúe el deslinde de responsabilidades que corresponda como consecuencia de la prescripción declarada en el artículo precedente.

ARTÍCULO 3°.- Notificar la presente resolución al Ing. **ANGEL PAVEL SOSA ESPINOZA**, Especialista en Medio Ambiente IV de la Gerencia de Estudios, y a la Oficina de Recursos Humanos para su conocimiento y fines que correspondan.

Regístrese y comuníquese,

Ing. CARLOS EDUARDO REVILLA LOAYZA
Director Ejecutivo
PROVIAS DESCENTRALIZADO

