

REPÚBLICA DEL PERÚ



Prescripción de oficio de la acción administrativa para iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor Ing. Robert Martínez Dongo, Especialista en Investigación III.

Resolución Directoral

N° 145-2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020



VISTO:

El Informe N° 067-2020-MTC/21.ORH-STPAD de la Secretaría Técnica 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 **Robert Martínez Dongo**, Especialista en Investigación III, en la función de Especialista en Suelos y Pavimentos de la Gerencia de Estudios, por los hechos relacionados a la Resolución Directoral N° 382-2019-MTC/21 de fecha 15.10.2019;



CONSIDERANDO:

ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS QUE CONFIGURARÍAN LA PRESUNTA FALTA DISCIPLINARIA

Que, la Jefatura de la Oficina de Recursos Humanos remite con fecha 17.10.2019 (con Hoja de Trámite N° 1141922461) a la Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, la Resolución Directoral N° 382-2019-MTC/21 de fecha 15.10.2019 para conocimiento y atención, dado que según el artículo 5° de la acotada resolución indica que se debe establecer el deslinde de responsabilidades por las deficiencias en la formulación del Expediente Técnico de la obra: "Mejoramiento de la Carretera Tramo: Quistococha – Zungarococha - Llanchama", ubicado en el distrito de San Juan Bautista – Maynas – Loreto, Item N° 1 Carretera, que generaron la aprobación de la Prestación Adicional de Obra N° 1 y el Deductivo N° 1;



Que, es pertinente señalar que con fecha 12.12.2018, PROVÍAS DESCENTRALIZADO, y la empresa H.B. ESTRUCTURAS METÁLICAS S.A.S. Sucursal Perú, suscribieron el Contrato N° 220-2018-MTC/21, para la ejecución de la obra: Mejoramiento de la Carretera Tramo: Quistococha – Zungarococha - Llanchama", ubicado en el distrito de San Juan Bautista – Maynas – Loreto, Item N° 1 Carretera;

N° 145 - 2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020

Que, según la Resolución Directoral N° 382-2019-MTC/21 de fecha 15.10.2019, la Gerencia de Obras a través del Informe N° 106-2019-MTC/21.GO.LPO del Ing. Leibnitz Palacios Ortiz, Especialista de Mantenimiento IV, remitido con la aprobación de la citada gerencia según Memorandum N° 2605-2019-MTC/21.GO, ha señalado la siguiente justificación técnica de la causal:

- De acuerdo con la evaluación realizada por el Supervisor, la Prestación Adicional N° 01, se origina por la necesidad de solucionar la problemática aparecida durante la ejecución del proyecto, en cuanto a solucionar el deterioro de las capas de los mejoramiento de fundaciones, terraplenes, que por efecto de las continuas lluvias que se observan en obra y en razón a que los materiales de las canteras base señaladas en el expediente técnico y las actuales autorizadas en ejecución no aportan el CBR requerido en el proyecto.
- En ese sentido, teniendo en cuenta que el Proyecto se encuentra en fase de ejecución y siendo necesario solucionar la problemática en cuanto a la cantidad de material limo-arcilloso que se requiere en cantera para conseguir una mezcla con un CBR>20% para el terraplén, el cual se deteriora por acción de las lluvias en la zona, se desprende la necesidad de proponer el cambio de uso de materia para mejoramiento de fundación.
- De otro lado respecto al material para conformar la capa de Sub base, ha resultado en la práctica que la cantera de material prevista en el expediente técnico (Cantera "CONCICON") no ha sido acreditada en el Proyecto, por lo que ha sido necesario proponer el uso de un material que permita cumplir la especificación requerida en el expediente técnico, que exige un CBR de 40%.
- De la evaluación realizada por el supervisor, mediante Carta N°80-2019/JS de fecha 11.set.2019, considera técnicamente viable (implementar) la siguiente alternativa, con lo cual se cumple la especificación técnica requerida.
- Considera aceptable realizar los mejoramientos de fundación y terraplenes con material de cantera con CBR>20% al 95% de MDS.
- Ejecutar la capa de sub-base con adición de piedra chancada a la materia de cantera, con un CBR mayor 40% al 100% de la MMDS (mezcla de materiales de canteras (70%) + piedra chancada (30%).
- El planteamiento expuesto, origina una prestación no contratada, la cual implica realizar el mejoramiento de fundación y capa de Sub base granular, teniendo en cuenta el uso de



REPÚBLICA DEL PERÚ



Resolución Directoral

N° 145-2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020



materiales que cuentan con la conformidad del Supervisor y de la Entidad y cumplen las especificaciones técnicas requeridas. En este caso, se cuenta con la opinión favorable del supervisor, justificado con certificaciones de ensayos de laboratorio, con material proveniente de la Cantera 2+850 Lado izquierdo.

- En ese sentido, lo que se busca con esta alternativa, técnicamente válida, es evitar el deterioro prematuro por efecto climático, como son las constancias lluvias, el cual se extrema (se deteriora) por la cantidad de material limo-arcilloso que se requiere en cantera para conseguir una mezcla con un CBR>20% para el terraplén.
- Para dicho propósito, considera oportuno recoger la experiencia local, en la Av. La Marina – Río Nanay, con 40 años de performance positiva, en que el terraplén (CBR<20, material tipo arena IP=0) permitió el desarrollo constructivo de la obra superando el efecto adverso de las constantes lluvias de la zona, lo que se puede contrastar aplicando el AASHTO Ware Pavement ME Design”.
- Respecto a la opinión del Consultor Luis Alberto Páucar Muller, en cuanto justifica que la Cantera “CONCICON” si forma parte del expediente técnico, el Supervisor considera que dicha afirmación no es exacta, ya que no se acredita los documentos probatorios tales como: Plano de ubicación, con posicionamiento, potencia de cantera y rendimiento, con estratigrafía, Ensayos de caracterización: Límites, granulometrías, equivalente de arena, etc., ensayos de performance: Proctor, humedad, CBR, etc, distancias de acarreo, con lo cual limita su opinión a una apreciación de los ensayos realizados tanto por esta supervisión como por el contratista, sin poder contrastar con la citada cantera CONCICON;
- En ese sentido, la citada prestación tiene su origen por deficiencias en el expediente técnico (...).

Formulación del Presupuesto Adicional N° 01

- Presupuesto de la prestación adicional N° 01, comprende la ejecución de la partida Mejoramiento de suelos de fundación y terraplene con material de cantera con CBR>20% al 95% del MDS, con lo cual se busca evitar el deterioro prematuro por efecto de las constantes lluvias, al tratar de conseguir una mezcla de material con CBR>20% para el terraplén, el cual requiere una mayor cantidad de material limo-arcilloso.

Nº 145 - 2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020

- Asimismo, para ejecutar la capa de sub - base, de manera de alcanzar un CBR mayor 40% al 100% de la MDS, se requiere la adición de piedra chancada al material de cantera, para cumplir con la especificación requerida.

Que, según se aprecia del Memorándum N° 0242-2019-MTC/21.OFIC.LORETO e Informe N° 103-2019-MTC/21.OFIC.LORETO-REFEO ambos de fecha 03.10.2019, la Coordinación Zonal de Loreto refiere que luego de la revisión de la documentación sustentatoria de la Prestación Adicional de Obra N° 1, comparte la opinión del supervisor y recomienda la aprobación de dicha prestación adicional;

Que, asimismo, a través del Informe N° 197-2019-MTC/21.GR/RMD de fecha 12.09.2019 del Especialista en Suelos y Pavimentos de la Gerencia de Estudios, refiere que en relación a la propuesta para el cambio de material para mejoramiento de suelo de fundación y sub base en la obra: "Mejoramiento de la Carretera Tramo: Quistococha – Zungarococha - Llanchama", ubicado en el distrito de San Juan Bautista – Maynas – Loreto, el contratista Consorcio Vial Norte presentó la documentación correspondiente a los Ensayos de Laboratorio de los materiales propuestos, donde se verificó que los valores del CBR de los materiales de cantera para el Mejoramiento de los suelos de fundación son superiores al 20% al 95% de la MDS. Asimismo, también indica que presentó los Certificados de Ensayos de los materiales propuesto para la sub base (mezcla de materiales de canteras (70%) + piedra chancada (30%)) donde reportan un valor de CBR superior a 40% al 100% de la MDS, con lo cual cumple con la especificación técnica correspondiente, y en consecuencia concluyó que era viable la solución técnica prevista por el contratista y supervisor;

Que, con Resolución Directoral N° 382-2019-MTC/21 de fecha 15.10.2019, se aprobó la Prestación Adicional N° 01 - por "Cambio de Materiales de Mejoramiento de Suelos y Sub base granular", al Contrato N° 220-2018-MTC/21, para la ejecución de la obra: "Mejoramiento de la Carretera Tramo: Quistococha – Zungarococha - Llanchama", ubicado en el distrito de San Juan Bautista – Maynas – Loreto, Item N° 1 Carretera", por el monto de S/ 11 297251,25 (Once millones doscientos noventa y siete mil doscientos cincuenta y uno con 25/100 soles), incluido IGV, así como el Presupuesto Deductivo Vinculante N°01 por S/ 6 522 535,85 (Seis millones quinientos veintidós mil



REPÚBLICA DEL PERÚ



Resolución Directoral

N° 145 - 2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020



quinientos treinta y cinco con 85/100 soles) incluido IGV, por la causal de deficiencias en el expediente técnico;

Que, según los antecedentes se determina que el **Estudio Definitivo** de la obra: "Mejoramiento de la Carretera Tramo: Quistococha - Zungarococha - Llanchama", fue aprobado según Resolución Directoral N° 024-2017-MTC/21 de fecha 25.01.2017, y fue el servidor **Robert Martínez Dongo**, quien no advirtió las deficiencias que contenía el Capítulo de Suelos, Canteras, Fuentes de Agua y Diseño de Pavimento del citado Estudio, en razón que los materiales de las canteras base señaladas en el expediente técnico y por ende autorizadas no aportaban el CBR requerido en el proyecto, así como ha sido necesario el uso de un material que permita cumplir la especificación requerida en el expediente técnico, que exige un CBR de 40%" para conformar la capa de Sub base, sin embargo el citado servidor emitió el **Informe N° 064-2016-MTC/21.UGE/RMD** dando su conformidad al capítulo de Suelos, Canteras Fuentes de Agua y Diseño de Pavimento sin observación alguna ni advirtió las deficiencias en mención, por lo que, el citado servidor habría incurrido en falta de carácter disciplinaria tipificada en el literal q) del artículo 85° y complementada con el artículo 100° del Reglamento de la Ley del Servicio Civil - Ley N° 30057, que señala: "También constituye faltas para efectos de responsabilidad administrativa disciplinaria aquellas previstas en la Ley N° 27815 - Ley del Código de Ética de la Función Pública", por cuanto habría transgredido el artículo 7° numeral 6) de la Ley N° 27815, ya que no habría cumplido uno de los deberes de la Función Pública, como es el de responsabilidad, que señala: "6. Responsabilidad: Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública";



ANÁLISIS

Nociones Preliminares

La responsabilidad administrativa

Que, 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



N° 145-2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020

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 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 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

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.

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





Resolución Directoral

N° 145 - 2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020



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;

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.





N° 145 - 2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020

Cómputo del Plazo Prescriptorio

Que, para el desarrollo del presente caso se debe tener presente lo señalado en el artículo 94° de la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057, en el entendido que: el Artículo 94° de la Ley N° 30057- Ley del Servicio Civil señala que *"la competencia para iniciar procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores civiles decae en el plazo de tres (03) años contados a partir de la comisión de la falta, y uno (1) a partir de tomado conocimiento por la Oficina de Recursos Humanos de la Entidad, o de la que haga sus veces"*;



Que, lo cual guarda relación con lo señalado en el Fundamento 25 de la resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC de fecha 31.08.2016, donde se establece que: *"25. Del texto del primer párrafo del artículo 94° de la Ley se puede apreciar que se han previsto dos (2) plazos para la prescripción del inicio del procedimiento disciplinario a los servidores civiles, uno de tres (3) años y otro de un (1) año. El primero iniciará su cómputo a partir de la comisión de la falta, y el segundo, a partir de conocida la falta por la Oficina de Recursos Humanos de la entidad o la que haga sus veces"*;



Que, de los documentos que obran en el expediente administrativo, se observa que la comisión de la falta incurrida por el servidor **ROBERT MARTINEZ DONGO**, fue con fecha **12.05.2016** cuando emitió el **Informe N° 064-2016-MTC/21.UGE/RMD** dando su conformidad al Capítulo de Suelos, Canteras Fuentes de Agua y Diseño de Pavimento sin advertir las deficiencias que contenía el capítulo de Suelos, Canteras, Fuentes de Agua y Diseño de Pavimento, del Estudio Definitivo de la obra: **"Mejoramiento de la Carretera Tramo: Quistococha – Zungarococha - Llanchara"**, ubicado en el distrito de San Juan Bautista – Maynas – Loreto, ítem N° 1 Carretera", aprobado según Directoral N° 024-2017-MTC/21 de fecha 25.01.2017, en razón a que los materiales de las canteras base señaladas en el Estudio Definitivo no aportaban el CBR requerido en el proyecto, así como ha sido necesario el uso de un material que permita cumplir la especificación requerida en el expediente técnico, que exige un CBR de 40% para conformar la capa de sub base, sin embargo el citado servidor no hizo observación alguna cuando revisó dicho capítulo y emitió el citado Informe dando su conformidad para su aprobación, lo cual ha ocasionado que durante la ejecución de la obra, se genere la prestación Adicional de Obra N° 1 y su Deductivo;

REPÚBLICA DEL PERÚ



Resolución Directoral

N° 145 - 2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020



Que, asimismo, la Oficina de Recursos Humanos tomó conocimiento de la comisión de los hechos el día 17.10.2019 a través de la notificación de la Resolución Directoral N° 382-2019-MTC/21 que aprobó la Prestación Adicional de Obra N° 1 al Contrato 220-2018-MTC/21 (por la causal de deficiencias en el expediente técnico), mediante Memorandum N° 1224-2019-MTC/21.OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica;



Que, por tanto, en el presente caso el plazo prescriptorio de tres (3) años para la acción disciplinaria ha operado, en razón que desde el día 12.05.2016 en que sucedieron los hechos, hasta el día 17.10.2019 en que tomó conocimiento el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, dicho plazo se ha vencido dado que la acción disciplinaria prescribió el día 12.05.2019 y en consecuencia la Administración perdió su capacidad sancionadora;

Que, en ese sentido, corresponde declarar la prescripción de la acción administrativa para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario para el deslinde de responsabilidades en contra del servidor **ROBERT MARTINEZ DONGO**, Especialista en Investigación III, debido a que los hechos que se le imputan han prescrito por haber excedido el plazo de tres (3) años que tenía la Entidad para iniciar procedimiento administrativo disciplinario en su contra;



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;

SE RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- DECLARAR LA PRESCRIPCIÓN DE OFICIO de la acción administrativa para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor **ROBERT MARTINEZ DONGO**, Especialista en Investigación III, de la Gerencia de Estudios, por no advertir las deficiencias

N° 145 - 2020-MTC/21

Lima, 29 JUL. 2020



del Estudio Definitivo de la obra: "Mejoramiento de la Carretera Tramo: Quistococha - Zungarococha - Llanhama", ubicado en el distrito de San Juan Bautista - Maynas - Loreto, específicamente en el Capítulo de Suelos, Canteras, Fuentes de Agua y Diseño de Pavimento, en razón que los materiales de las canteras base señaladas en el expediente técnico y por ende autorizadas no aportaban el CBR requerido en el proyecto, así como ha sido necesario el uso de un material que permita cumplir la especificación requerida en el expediente técnico, que exige un CBR de 40%" para conformar la capa de Sub base, sin embargo el citado servidor emitió el Informe N° 064-2016-MTC/21.UGE/RMD dando su conformidad al mencionado capítulo, generándose durante la ejecución de la obra, la aprobación de la Prestación Adicional de Obra N° 1 y su Deductivo aprobado según Resolución Directoral N° 382-2019-MTC/21 de fecha 15.10.2019 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. **ROBERT MARTINEZ DONGO**, Especialista en Investigación III 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