



Prescripción de oficio de la acción administrativa para iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra el servidor Sr. Ing. Alcides Villafuerte Vizcarra
Expediente N° E011926006 / E011926002.

Resolución Directoral

N° 332 - 2020-MTC/21

Lima,

13 NOV. 2020

VISTO:

El Informe N° 134-2020-MTC/21.ORH.STPAD, de fecha 12 de noviembre de 2020, emitido por la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios;

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Oficio N° 00079-2017-CG/GPREP-LACONT de fecha 23 de marzo de 2017, la Contraloría General de la República comunicó a la Dirección Ejecutiva de Provias Descentralizado, el Informe de Auditoría N° 067-2017-CG/VIT-AC, evacuado como producto de la Auditoría de Cumplimiento efectuada a la obra: "Saldo de obra de Rehabilitación y Mejoramiento de Carretera: EMP.PE-3S (PUNO)-VILQUE-MAÑAZO-EMP.PE-34A(HUATAQUITA)" por el período de 1 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2015. (Expediente PAS N° 971-2017-CG/INS);

Que, por el Oficio N° 000798-2019-CG/INSL1 y el Oficio N° 000806-2019-CG/INSL1 ambos recepcionados por la Entidad el 18 de octubre de 2020, se hizo de conocimiento de la Entidad el cese del impedimento competencial, a los fines que la Entidad realice el deslinde de responsabilidades, ante una imposibilidad jurídica sobreviniente, emitiéndose el informe de precalificación correspondiente y al acto administrativo contenido en el Memorandum N° 400-2020-MTC/21 de fecha 21 de julio de 2020 por el cual se da inicio al procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor civil ALCIDES VILLAFUERTE VIZCARRA, por supuestamente haber cumplido negligentemente sus funciones al no supervisar la correcta aplicación de la penalidad contenida en el Numeral 6.1 de la "cláusula sexta: seguros" del Contrato N° 264-2012-MTC/21 de 22 de agosto de 2012, en virtud al Informe de Auditoría N° 067-2017-CG/VIT-AC, evacuado como producto de la Auditoría de Cumplimiento efectuada a la obra: "Saldo de obra de Rehabilitación y Mejoramiento de Carretera: EMP.PE-3S (PUNO)-VILQUE-MAÑAZO-EMP.PE-34A(HUATAQUITA)" por el período de 1 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2015;

ANALISIS

Nociones Preliminares

N° 3322020-MTC/21

Lima, 13 NOV. 2020

La responsabilidad administrativa



Que, en primer lugar, es necesario destacar 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 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 tener 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, en consecuencia, podrá ser ya sancionada o reprimida³;

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° 332 - 2020-MTC/21

Lima, 13 NOV. 2020

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 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

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.

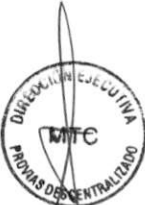
⁷ Op. cit. p. 555.

N° 332 - 2020-MTC/21

Lima, 13 NOV. 2020

sanción⁸;

Cómputo del Plazo Prescriptorio



Que, para el desarrollo del presente caso se debe tener presente el Fundamento 25 de la RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 001-2016-SERVIR/TSC de fecha 31 de agosto de 2016, donde se establece que: “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 administrativo 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” (negritas y subrayado nuestro);

Que, asimismo, se debe tener en cuenta lo señalado en el artículo 97° numeral 97.1 del Reglamento de la Ley del Servicio Civil – Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM que señala:



“La facultad para determinar la existencia de faltas disciplinarias e iniciar el procedimiento disciplinario prescribe conforme a lo previsto en el artículo 94 de la Ley, a los tres (3) años calendario de cometida la falta, salvo que, durante ese período, la oficina de recursos humanos de la entidad, o la que haga sus veces, hubiera tomado conocimiento de la misma. En este último supuesto, la prescripción operará un (01) año calendario después de esa toma de conocimiento por parte de dicha oficina, siempre que no hubiere transcurrido el plazo anterior. (negritas y subrayado nuestro)”;

Que, de lo anterior, se desprende que las entidades públicas no podrán computar el citado plazo de un (1) año para prescribir la acción para iniciar un procedimiento administrativo disciplinario cuando ya hayan transcurrido los tres (3) años desde que se cometieron los hechos materia de infracción;

Que, es preciso establecer en principio si han transcurrido o no los tres (3) años calendario de cometidas las presuntas faltas por parte de los servidores investigados, y para ello se debe establecer las fechas en que emitieron los documentos (informes, proveídos, etc.) mediante los cuales habrían incurrido en presuntas faltas disciplinarias,

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



Resolución Directoral

N° 332 - 2020-MTC/21

Lima, 13 NOV. 2020

para determinar si prescribieron o no. Para tal efecto, líneas arriba se detallaron los periodos de tiempo en que se produjeron hechos materia de imputación;



Que, de la revisión de los hechos evidenciados en el informe de auditoría, se observa: i) que la última falta continuada, imputable por igual a todos los servidores, se cometió al visar en señal de conformidad la Resolución Directoral N° 887-2014-MTC/21 de fecha **09 de septiembre de 2014**; ii) que si bien estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Entidad mediante el Oficio N° 00079-2017-CG/GPREP-LACONT de fecha 23 de marzo de 2017, también se gatilló la vigencia de la causal de incompetencia temporal de la Entidad para efectuar el deslinde de responsabilidades respectivo; situación que se prolongó hasta la notificación de los oficios N° 000798-2019-CG/INSL1 de fecha **18 de octubre de 2019** y N° 000806-2019-CG/INSL1 de fecha 18 de octubre de 2019, por los cuales se puso en conocimiento de la Entidad el cese del impedimento de conocer la materia en cuestión para el deslinde de responsabilidades respectivo, al declararse con la Resolución N° 001-2019-CG/INSL1 concluido el procedimiento sancionador en curso ante la Contraloría General de la República por imposibilidad jurídica sobreviniente;



Que, la Resolución de Sala Plena N° 001-2016-SERVIR/TSC referida a la prescripción en el marco de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, determinó como precedente de observancia obligatoria los criterios expuestos en el Fundamento 21 precisó 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, en ese sentido, y estando al carácter vinculante del precedente, con respecto al supuesto de los informes de control devueltos por la Contraloría General de la República a las entidades por imposibilidad jurídica sobreviniente, debemos observar lo dispuesto en la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC, específicamente en el Fundamento 59:

"59. Así, con la segunda comunicación del informe de control se producirá el reinicio del cómputo del plazo de prescripción de un (1) año para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario si es que no han transcurrido tres (3) años desde la comisión de la presunta falta."

N° 332 - 2020-MTC/21

Lima, 13 NOV. 2020

Que, lo anteriormente expuesto fue aclarado por el Informe Técnico N° 985-2020-SERVIR-GPGSC, por el cual en su Conclusión 3.3. se indicó: "Se declarará la prescripción de la potestad disciplinaria para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario si entre la fecha en que se cometió la falta y la segunda comunicación de la CGR ha transcurrido el plazo de tres (3) años.";



Que, por tanto, los términos inicial y final para el cálculo de la prescripción en el presente caso vienen dados por la fecha de la última comisión del hecho imputado como falta continuada: 09 de setiembre de 2014 y la fecha de la segunda comunicación de la Contraloría General de la República, es decir el 18 de octubre de 2019;

Que, por lo cual, el computo para la prescripción se realiza bajo el plazo máximo de tres (03) años (artículo 94° de la Ley N° 30057); este plazo en el peor de los casos, empezó a computarse desde el 09 de setiembre de 2014 y venció el 09 de setiembre de 2017, por lo que, de un simple conteo de los plazos se concluye que estos han vencido y sólo corresponde declarar la prescripción de la acción administrativa y proceder a realizar el respectivo deslinde de responsabilidades respecto de quienes habrían permitido la presente prescripción;



Que, sobre el procedimiento administrativo disciplinario incoado en merito al informe de precalificación respectivo, en aplicación del artículo 214° del T.U.O de la Ley N° 27444⁹, tomando como analogía la figura del sobreseimiento jurisdiccional toda vez que ya no es posible jurídicamente pronunciarse sobre el fondo del asunto, sus actos de inicio deberán ser revocados, según la regla de derecho en vía de interpretación adoptada por el Tribunal del Servicio Civil expuesta líneas arriba con respecto a los casos devueltos por la Contraloría General de la República, como consecuencia directa de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00020-2015-PI/TC;

Que, por consiguiente, por el mero computo del tiempo transcurrido resulta evidente que al 18 de octubre de 2019, cuando la Entidad tomó conocimiento de las imputaciones

⁹ Artículo 214.- **Revocación 214.1**

Cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:

(...).

214.1.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

214.1.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.



Resolución Directoral

N° 332 - 2020-MTC/21

Lima, 13 NOV. 2020



por segunda vez, ya habían transcurrido más de tres (3) años desde que se cometieron los hechos materia de infracción, y en ese sentido, respecto de los servidores investigados, la potestad disciplinaria ha prescrito en todos los casos, debiéndose consecuentemente declarar prescrita dicha acción administrativa, y proceder a realizar el respectivo deslinde de responsabilidades respecto de quien habría permitido la presente prescripción;

Que, la principal causa de lo anteriormente expuesto corre a cargo de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00020-2015-PI/TC, en relación con los hechos contenidos e imputados en el citado Informe de Auditoría;



Que, de conformidad con el Informe N° 134 -2020-MTC/21.ORH.STPAD, de fecha 12 de noviembre de 2020, emitido por la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios y lo establecido en la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC; de acuerdo 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 normas 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 ALCIDES VILLAFUERTE VIZCARRA, por haber presuntamente cumplido negligentemente sus funciones al no recomendar aplicar la penalidad correspondiente al Contratista, en virtud al Informe de Auditoría N° 067-2017-CG/VIT-AC, evacuado como producto de la Auditoría de Cumplimiento efectuada a la obra: "Saldo de obra de Rehabilitación y Mejoramiento de Carretera: EMP.PE-3S (PUNO)-VILQUE-MAÑAZO-EMP.PE-34A(HUATAQUITA)" por el período de 1 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2015. Por las consideraciones señaladas en el presente informe, y se inicie el deslinde de responsabilidades por el transcurso del tiempo que permitió que la administración pierda su capacidad disciplinaria.

ARTÍCULO 2°.- DISPONER la remisión de los actuados a la Secretaría Técnica de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios, para que evalúe el deslinde de

N° 332 - 2020-MTC/21

Lima, 13 NOV. 2020

responsabilidades que corresponda como consecuencia de la prescripción declarada en los artículos precedentes.

ARTÍCULO 3°.- Notificar la presente resolución al servidor ALCIDES VILLAFUERTE VIZCARRA y a la Oficina de Recursos Humanos para conocimiento y fines que correspondan. Debiendo la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios llevar a cabo la notificación correspondiente.

Regístrese y comuníquese,




Ing. CARLOS EDUARDO REVILLA LOAYZA
Director Ejecutivo
PROVIAS DESCENTRALIZADO