

REPÚBLICA DEL PERÚ



Prescripción de oficio de la acción administrativa para iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra la servidora Sra. Ing. Elba Socorro Castellares Aguilar.
Expediente N° E011925310.

Resolución Directoral

N° 352 - 2020-MTC/21

Lima, 26 NOV. 2020

VISTO;

El Informe de Precalificación N° 142 -2020-MTC/21.ORH.STPAD, de fecha 18 de noviembre de 2020, emitido por la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios;

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Oficio N° 059-2018-MTC/21.OCI de fecha 03.05.2018 el Órgano de Control Institucional comunicó a la Dirección Ejecutiva de Provias Descentralizado, el informe de la referencia b), emitido respecto de la ejecución de la obra: "Construcción del Puente Atajarani y Accesos", ubicado en el Distrito de Vilquechico, Provincia de Huancané, Departamento de Puno, el mismo que comunicó y gatilló el impedimento de la Entidad de realizar el deslinde de responsabilidades del caso;

Que, mediante **Oficio N° 000772-2019-CG/INSL1** de fecha **11.10.2019**, por el cual 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 citado procedimiento sancionador por imposibilidad jurídica sobreviniente;

Que, mediante Memorándum N° 832-2020-MTC/21.GO de fecha 16 de junio de 2020 se dio inicio al procedimiento administrativo disciplinario correspondiente;

ANALISIS

Nociones Preliminares

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



N° 352 - 2020-MTC/21

Lima, 26 NOV. 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, en consecuencia, podrá ser ya sancionada o reprimida³;

Que, asimismo, 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

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.*

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.*





Resolución Directoral

N° 352 - 2020-MTC/21

Lima, 26 NOV. 2020

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 a causa del Principio de Seguridad Jurídica y se traduce en la exigencia de una cierta y restrictiva 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, mucho menos pronunciarse sobre el fondo del asunto;

Cómputo del Plazo Prescriptorio

Que, ahora bien, 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: “La competencia para iniciar procedimiento administrativo disciplinario contra los

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.



Nº 352 - 2020-MTC/21

Lima, 26 NOV. 2020

servidores civiles decae en el plazo de un (1) año a partir de tomado conocimiento por la oficina de recursos humanos de la entidad, o de la que haga sus veces. (...); lo cual guarda relación con lo expuesto en el Fundamento 25 de la Resolución de Sala Plena Nº 001-2016-SERVIR/TSC de fecha 31.08.2016, donde se establece que: *“Del texto del primer párrafo del artículo 94º 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”*. (El subrayado es nuestro);

Que, la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil, indica que las disposiciones sobre régimen disciplinario y el procedimiento sancionador se aplicarían una vez que las normas reglamentarias de dicha materia se encuentran vigentes;

Que, por su parte, el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por el Decreto Supremo Nº 040-2014-PCM, en su Undécima Disposición Complementaria Transitoria dispuso que el Título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraría en vigencia a los tres (03) meses de su publicación, lo cual ocurrió el 14 de septiembre de 2014;

Que, en ese sentido, la Resolución de Sala Plena Nº 001-2016-SERVIR/TSC referida a la prescripción en el marco de la Ley Nº 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, ahora bien, la interpretación tradicional que regulaba el supuesto de las denuncias provenientes de informes de control, era que la prescripción se computaba entre el momento de comisión del hecho y la primera notificación a la Entidad del citado informe de control, por ser dos hechos de la realidad indubitables. Sin embargo, el Tribunal del Servicio Civil ha establecido un nuevo y vinculante precedente administrativo



REPÚBLICA DEL PERÚ



Resolución Directoral

N° 352 - 2020-MTC/21

Lima, 26 NOV. 2020

que crea una ficción jurídica al tomar en cuenta, como si fuera la primera vez, la segunda comunicación del informe de control a la Entidad, (sin precisar el sustento normativo que lo faculte a ello, esto en virtud a los Principios de Reserva de Ley y de Jerarquía de la Normas Jurídicas), toda vez que lo que está generando es una modificación a la institución de la prescripción regulada en normas de mayor jerarquía como la Ley N° 30057 y su Reglamento. Decisión que consideramos preocupante toda vez que podría declararse su inconstitucionalidad en los fueros jurisdiccional o constitucional, sin mencionar que genera un contexto de impunidad, según lo dispuesto en el Numeral 10.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”;

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.”

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 última comisión del hecho imputado como falta continuada (**13.05.2015**) y la segunda comunicación de la Contraloría General de la República, es decir el **11.10.2019**;

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 13.05.2015 y venció según el Tribunal del Servicio Civil



N° 352 - 2020-MTC/21

Lima, 26 NOV. 2020

el 13.05.2018⁹, 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, de conformidad con el Informe N° 142-2020-MTC/21.ORH.STPAD de fecha 18 de noviembre de 2020, emitido por la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios y lo señalado en la Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC. De acuerdo con 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 DE OFICIO LA PRESCRIPCIÓN de la acción administrativa disciplinaria en contra de la servidora Sra. Ing. **Elba Socorro Castellares Aguilar**, por los hechos relacionados a la Observación 1 del Informe de Auditoría N° 007-2017-2-5568, emitido respecto de la ejecución de la obra: "Construcción del Puente Atajarani y Accesos", ubicado en el Distrito de Vilquechico, Provincia de Huancané, Departamento de Puno, por haber presuntamente cumplido negligentemente sus funciones al no exigir al contratista ni al supervisor de la obra, la ejecución contractual establecida en el expediente técnico aprobado, según las imputaciones técnicas contenidas en el citado Informe de Auditoría.

ARTÍCULO 2°.- DISPONER la remisión de los actuados a la Contraloría General de la República, para que evalúe el deslinde de responsabilidades que corresponda como consecuencia de la prescripción declarada en los artículos precedentes.

⁹ El fundamento 28 de la RESOLUCIÓN DE SALA PLENA N° 001-2016-SERVIR/TSC señala: "Cabe agregar que para el cómputo del plazo de prescripción debe considerarse lo establecido en el numeral 3 del artículo 134° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, en virtud del cual, cuando el plazo es fijado en meses o años, es contado de fecha a fecha, concluyendo el día igual al del mes o año que inició, completando el número de meses o años fijados para el lapso."



REPÚBLICA DEL PERÚ



Resolución Directoral

N° 352 - 2020-MTC/21

Lima, 26 NOV. 2020

ARTÍCULO 3°. - Notificar la presente resolución a la servidora Sra. Ing. **Elba Socorro Castellares Aguilar** y a la Oficina de Recursos Humanos para conocimiento y fines que correspondan.

Regístrese y comuníquese,



Ing. CARLOS EDUARDO REVILLA LOAYZA
Director Ejecutivo

PROVIAS DESCENTRALIZADO