



GOBIERNO REGIONAL AYACUCHO
Resolución Directoral N° 443 2018-GRA/GR-GG-ORADM-ORH.

Ayacucho, 12 JUN 2018

VISTO:

El Expediente N° Exp. 00652495; Informe N°168-2018-GRA-GG/ORADM-ORH de fecha 30 de mayo de 2018, sobre recurso de apelación contra Resolución Directoral Regional N° 197-2018-GRA/GR-GG-ORADM-ORH, en diez (10) folios; y

CONSIDERANDO:

Que, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, Capítulo XIV Título IV de la Ley N° 27680 – Ley de Reforma Constitucional sobre descentralización y el artículo 2° de la Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias; los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo para su administración económica y financiera un Pliego Presupuestal;

El artículo 216° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante, LPAG), señala que son recursos administrativos el de reconsideración y apelación.

A su vez, los servidores y empleados sancionados tienen derecho a interponer recursos administrativos de Reconsideración o Apelación contra el presente acto resolutivo, dentro del plazo de quince (15) días hábiles siguientes de su notificación. Precisando que el Recurso de Reconsideración lo resuelve la Dirección de Recursos Humanos y el Recurso de Apelación lo resuelve el superior jerárquico, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 95° de la Ley del Servicio Civil, Ley N°30057, concordante con el artículo 117°, 118° y 119° de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N°040-2014-PCM.

Que, mediante la Resolución Directoral Regional N°197-2018-GRA/GR-GG-ORADM-ORH, de fecha 22 de marzo de 2018, impone sanción disciplinaria de amonestación escrita contra el servidor ZOSIMO RIVEROS MATOS por su actuación como Inspector de Estudios y Obras de la Sub Gerencia de Supervisión y Liquidación del Gobierno Regional de Ayacucho.

Que, mediante el expediente citado en la parte expositiva de la presente resolución, el mencionado impugnante, solicita declare fundado el recurso de apelación contra la Resolución Directoral Regional N° 197-2018-GRA/GR-GG-ORADM-ORH, de fecha 22 de marzo de 2018, por tanto se revoque el acto administrativo y se deje sin efecto la sanción y/o la nulidad de la Resolución Impugnada.

Que, mediante el Informe N°168-2018-GRA/GG/ORADM-ORH de fecha 31 de mayo de 2018, la Oficina de Recursos Humanos de la Sede del Gobierno Regional de Ayacucho, se pronuncia mencionado que dicha solicitud por parte del impugnante se debe declarar infundado por los siguientes argumentos.

La solicitud presentada por Zósimo Riveros Matos contra la Resolución Directoral Regional N° 197-2018-GRA/GR-ORADM-ORH; refiere principalmente lo siguiente:

"Primero: El artículo de la Ley N°27444, establece que el Recursos de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.



Segundo: El inc. d) del artículo 85° de la Ley N° 300057- Ley del Servicio Civil está referido a "La negligencia en el desempeño de las funciones". Al respecto, su despacho debe tener en cuenta que la negligencia se refiere básicamente a la omisión de la diligencia exigible al profesional en el desempeño de su actividad. No hablamos del deber de cuidado que debe tener la persona común cuando realiza cualquier trabajo, sino que por la tipificación de esta falta se tendrá en cuenta la especialización, los conocimientos y la actualización que se presumen tiene un servidor en un determinado nivel dentro de cada grupo profesional.

Tercero: El cargo concreto que se imputa es que no "...habría cumplido con lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, donde aprueban la primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, tal como lo establece en el Informe N° 04-2015-GRA-GRRNGMA-SGRNGMA/ARZ-E-EIA,..." sin embargo NO se precisa cual es el acto específico en que ha incurrido, por comisión u omisión, que califique como negligencia funcional. Es más, NO se indica que actividad y que acto de función concreto que por norma me corresponde ejecutar he cumplido con negligencia (...).

Esta irregularidad supone el establecimiento de una responsabilidad objetiva en la tipificación de la falta, es decir, que basta que el acto cometido contravenga las normas que regulan al régimen laboral público para que exista responsabilidad objetiva en tipificación de la falta; es decir, que basta que el acto cometido contravenga las normas que regulan al régimen laboral público para que exista responsabilidad del agente, excluyente del análisis de tipificación de la falta, si la conducta fue dolosa o culposa. Luego, el agente solo podrá excluirse de la responsabilidad de la falta imputada demostrando que no participó en la comisión de configuración de la falta, salvo que el tipo específico lo exija.

Cuarto: En el Manual y Reglamento de Organización y Funciones la Dirección de Estudios e Investigación, como área usuaria y administradora de los servicios contractuales, se establece que quienes definen los requisitos mínimos para elaborar los términos de referencia según la naturaleza del proyecto y/o servicio para cada proceso de convocatoria y contratación de servicios, son el Responsable de Meta de Elaboración de Expedientes Técnicos y el Titular de la Dirección Regional de Estudios e investigación; tal es así que, la Oficina de Estudios e investigación as través del Director (...).

Sexto: en los Términos de Referencia, ítem 8.7.4 Estudio de Impacto Ambiental se consigna que "El estudio de impacto ambiental será elaborado por el consultor, para el cual contará con un profesional de la especialidad de EIA, quien será responsable de la formulación de la misma (...).

El recurso de apelación es la manifestación del derecho a la doble instancia administrativa que poseen los administrados, en virtud del cual, todos los actos administrativos están sujetos a la revisión del superior jerárquico, con las excepciones previstas por ley¹.

De los principios de legalidad y tipicidad en materia disciplinaria

Respecto a la potestad disciplinaria de la Administración Pública debemos señalar que existen principios constitucionales del ius puniendi del Estado que son aplicables en materia disciplinaria, los mismos que establecen límites al ejercicio del mismo, estableciendo garantías para los servidores públicos. En ese sentido, el ejercicio de la potestad disciplinaria de Estado está sujeto, entre otros, a los principios de legalidad y de tipicidad.

Al respecto, el Tribunal Constitucional² ha establecido sobre el principio de legalidad que:

¹ Cristhian Northcote Sandoval, "Los recursos administrativos de reconsideración, apelación y revisión", Actualidad Empresarial N° 305 - Segunda Quincena de Junio 2014, pág. 305.

² Sentencia recaída en el Expediente W EXP. N." 2192-2004-AA /TC.



"3. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2º, incisa 24, literal d), con el siguiente tenor: "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificada en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley". 4. (...) este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.2050-2002-AA/TC, que: "(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)". (Fundamenta Jurídica N° 8)".

En relación al principio de tipicidad:

"(. . .) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (. . .)" (Exp. N.9 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N.9 9). El sub principio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal".

En el presente caso, se observa que se describe la falta disciplinaria que a letras dice:

"FALTA DE CARÁCTER DISCIPLINARIO descrita en el inciso d) del artículo 85º de la Ley N° 300057- Ley de Servicio Civil, "LA NEGLIGENCIA EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES", por cuando existen indicios que hacen presumir que (...) Ing. ZOSIMO RIVEROS MATOS Inspector de Estudios e Investigación del Gobierno Regional de Ayacucho (...), no habrían cumplido con lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, donde aprueban la primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, donde menciona: "que en el sector construcción y saneamiento, el Gobierno Regional de Ayacucho no ha recibido la función de certificación de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización"(...).

En esta línea de ideas y siendo respetuosos de los principios administrativos como el principio de legalidad debemos referir que se le imputa por la comisión de falta de carácter disciplinaria establecida en el inc. d) del artículo 85º de la Ley 30057 – Ley de Servicio Civil, "Negligencia en el desempeño de sus funciones", por cuanto de los actuados se advierte literalmente que no habría cumplido lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, donde de forma concreta indica que la conducta en la cual habría infringido es: no aprueban la primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, donde menciona que en el sector Construcción y Saneamiento, el Gobierno Regional de Ayacucho no ha recibido la función de certificación ambiental en el marco del proceso de descentralización y que de acuerdo a los términos de referencia y requerimientos mínimos , que refiere el 8.7.4 sobre Estudio de Impacto Ambiental, ha señalado expresamente que "El estudio de impacto ambiental será elaborado por el consultor, para cual contara con un profesional de la especialidad en EIA, quien será responsable de la formulación de la misma. El consultor tramitará ante la dependencia correspondiente del G.R.A. (Gerente Regional Recursos Naturales) la correspondiente certificación ambiental", teniendo pleno conocimiento que la



Gerencia Regional de Recursos Humanos y Gestión del medio ambiente no está facultado para emitir la Certificación Ambiental de los proyectos de inversión. En el sector construcción y saneamiento en el ámbito de la región de Ayacucho. Por consiguiente, la elaboración de la adenda a los términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos (concurso público – CP N°007-2014-GRA-SEDECENTRAL), al numeral 8.7.4 sobre estudio de impacto ambiental, la misma que generará la ampliación de plazo por error de TDR elaborados por el Arq. Lenin Romero Pastor – Director Regional de Estudios e Investigación del Gobierno Regional de Ayacucho, Ing. Zósimo Riveros Matos – Inspector de Estudios de la Sub Gerencia de Supervisión y Liquidación del GRA, Ing- Saúl Quispe Silvera – Responsable de elaboración de Estudios de la Oficina Regional de Estudios e Investigación del Gobierno Regional de Ayacucho.

A raíz de la modificación de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el Derecho administrativo sancionador se distingue del Derecho penal no sólo porque puede sancionarse como regla general sin necesidad de demostrar «dolo», sino porque sería posible hacerlo incluso sin «culpa» alguna, si se pretenden aplicar los principios del *ius puniendi* del Estado de modo diferente en el ámbito penal y en el administrativo sancionador³, a su vez en la parte jurisprudencia señala: "si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del *ius puniendi* del Estado, no pueden equipararse ambas, dado que no sólo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (reeducación y reinserción social en el caso de las sanciones penales y represiva en el caso de las administrativas). A ello hay que agregar que en el caso del derecho administrativo sancionador, la intervención jurisdiccional es posterior, a través del proceso contencioso administrativo o del proceso de amparo, según corresponda" (EXP. N.º 01873-2009-PA/TC concordancia con Exp. 00156-2012-HC - Tribunal Constitucional).

Asimismo el artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa, refiere:
(...) Legalidad.- Solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. (...)

La Potestad Disciplinaria de la Administración Pública, es el poder jurídico que le permite castigar a los administrados cuando estos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos en el marco constitucional y legal vigente, ello con el propósito de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar que los servidores incurran en infracciones; esta potestad ha sido asignada por ley.

Ley del SERVICIO CIVIL – LEY N° 30057, establece en el Título V: REGIMEN DISCIPLINARIO Y PROCEDIMIENTO SANCIONADOR, artículo 85, FALTAS DE CARÁCTER DISCIPLINARIO,

Con respecto a este punto, el procesado Ing. ZÓSIMO RIVEROS MATOS, refiere que el Manual y Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección de Estudios e Investigación, que los responsable para elabora los términos de referencia según la naturaleza del proyecto son el Responsable de Meta de Elaboración de Expedientes Técnicos y el Titular de la Dirección Regional de Estudios e investigación, AL RESPECTO, los términos de referencia y requerimientos mínimos (Concurso Público – CP N° 007-2014-GRA-SEDE CENTRAL), fueron elaborados por los procesados en el presente proceso administrativo, del cual se advierte que teniendo pleno conocimiento que la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del medio Ambiente no está facultado para emitir la Certificación Ambiental de los proyectos de inversión en el sector

³ Víctor Sebastian BACA ONETO, ¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora?, pág. 1.



construcción y saneamiento en el ámbito de la región de Ayacucho, el mismo que cuenta con la autorización del procesado Ing. ZÓSIMO RIVEROS MATOS, a través de su visto bueno.

El procesado refiere que, en su condición de Inspector designado por la Subgerencia de Supervisión y Liquidación, no ha tenido participación directa en la elaboración del Término de Referencia, habiendo limitado a dar el visto bueno debido a los aspectos de forma y aspectos administrativos establecidos en el Término de Referencia (objetivos, presupuestos referenciales, profesionales participantes, entre otros) de acuerdo al Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. En consecuencia, cuando se me imputa haber incurrido en negligencia por no haber cumplido con lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM y la Resolución Ejecutiva Regional N° 994.2014-GRA/PRES, se incurre en grave error porque existe tanto atipicidad objetiva como subjetiva, AL RESPECTO, todo servidor tiene la obligación de cumplir con los deberes que le corresponden, no siendo posible que pueda invocar desconocimiento para justificar la falta que hubiera cometido, el procesado habría autorizado los términos de referencia, la cual habría sido observada por cuanto al numeral 8.7.4, el mismo que debió ser observado o advertido por su persona, en cumplimiento de sus deberes, antes de ser remitido a la Sub Gerencia de Supervisión y Liquidación, mediante el INFORME N° 158-2014-GRA/GG-SGSL-ZRM, de fecha 01 de setiembre de 2014, para la viabilidad de términos de referencia para selección y contratación de consultores en la Elaboración del Expediente Técnico del Proyecto. A su vez, conforme a su participación se le estableció una falta leve como es amonestación escrita.

Al respecto, el procedimiento administrativo disciplinario, se encuentra enmarcado por la Ley General del Procedimiento Administrativo, y la Ley N° 30057 – Ley del servicio civil; cuyo procedimiento se desarrolla respetando los principios rectores del proceso administrativo y en observancia a la carta magna. Consecuentemente, en este extremo, se debe amparar su petición del impugnante declarante INFUNDADO la pretensión del administrado.

Estando a lo actuado y en uso de las atribuciones conferidas por las Leyes N°s 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y sus modificatorias Leyes N°s 27902, 28013, 28926, 28961, 28968, 29053, 29611 y 29981, Ley de Reforma de los artículos 191°, 194° y 203 de la Constitución Política del Perú, Ley N° 30305, Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. y Resoluciones Ejecutivas Regionales N°s 1216-2011-GRA/PRES y 490-2017-GRA/PRES;

SE RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación, incoado por el impugnante **ZOSIMO RIVEROS MATOS** y en CONSECUENCIA confirmar la Resolución Directoral Regional N°197-2018-GRA/GR-GG-ORADM-ORH de fecha 22 de marzo de 2018, con el cual se le impone sanción disciplinaria de Amonestación Escrita, en merito a los argumentos señalados en la presente Resolución.

ARTICULO SEGUNDO.- NOTIFICAR la presente Resolución al servidor antes indicado, y **DISPONER a SECRETARIA GENERAL** efectúe la NOTIFICACIÓN a la Oficina de Recursos Humanos, Secretaría Técnica y demás órganos estructurados que corresponda, para su cumplimiento y fines consiguientes.

REGISTRESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE Y ARCHIVASE.

ORH/CRER.

