

VISTO: El Expediente Administrativo N° 143-2020-STPAD y el Informe N° D000054-2021-MML-GA-SP de fecha 8 de marzo de 2021, emitido por la Subgerencia de Personal de la Municipalidad Metropolitana de Lima, respecto a la presunta falta administrativa disciplinaria imputada a la servidora **Carmen Elena Figueroa López**; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil publicada el 4 de julio de 2013, se establece un Régimen Único Exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado; así como, para aquellas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de sus servicios a cargo de estas;

Que, a través Decreto Supremo N° 040-2014-PCM se aprobó el Reglamento General de la Ley, el cual entró en vigencia desde el 14 de setiembre de 2014, y es de aplicación a todos los servidores que tengan vínculo contractual con la entidad bajo el Régimen del Decreto Legislativo N° 276, 728, 1057 y Ley N° 30057;

Que, por otro lado, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE de fecha 20 de marzo de 2015 y sus modificatorias, que regula el "*Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley*", establece un conjunto de reglas procedimentales para llevar a cabo los procedimientos administrativos disciplinarios contra los servidores y ex servidores de las entidades públicas del Estado;

Que, mediante Resolución de Gerencia N° 001-2017-MML-GA de fecha 11 de enero de 2017, se aprobó el Plan Anual de Contrataciones 2017 (PAC 2017), el cual incluyó el "Concurso Público - Servicios de Impresión", que comprendió a las siguientes áreas usuarias: Gerencias de Cultura, de Educación y Deporte, de Desarrollo Social, Subgerencia de Sanidad y Promoción de Salud, de Participación Vecinal, de la Mujer, de Seguridad Ciudadana, de Fiscalización y Control, de Desarrollo Económico; Subgerencias de Deporte y Recreación, de Defensa Civil, y Proyecto No Motorizado;

Que, mediante Resolución de Gerencia N° 066-2017-MML-GA de fecha 13 de julio de 2017 teniendo como sustento el Informe N° 298-2017-MML-GA-SLC/AP y el Memorando N° 159-2017-MML-GC-ADM, se resolvió aprobar la inclusión en el Plan Anual de Contrataciones 2017, el procedimiento de selección Adjudicación Simplificada. Asimismo, se resolvió aprobar la exclusión del Plan Anual de Contrataciones 2017, el procedimiento de selección del Concurso Público - Servicios de Impresión;

Que, al respecto, la servidora **Carmen Elena Figueroa López**, en su calidad de Subgerente de Logística Corporativa, habría aprobado la exclusión del Concurso Público "Servicios de impresión en general" del Plan Anual de Contrataciones 2017 sin considerar los requerimientos prioritarios de once (11) áreas usuarias, proponer la inclusión de una Adjudicación Simplificada por S/ 67 130.50, incumpliendo la necesidad de todas las áreas usuarias, continuando con la división artificial de la contrataciones unitarias, con la finalidad de no aplicar la normativa de contrataciones; así como, haber incurrido en fraccionamiento al autorizar la contratación de los servicios de impresión mediante la emisión de 180 órdenes de servicio por importes menores iguales a 8 UIT ascendiente a la suma de S/ 931 845.60;

Que, mediante el Oficio N° 528-2019-MML-OCI de fecha 14 de agosto de 2019, el Órgano de Control Institucional remitió a la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Informe de Auditoría N° 019-2018-2-0434 a fin de efectuar el deslinde de responsabilidad administrativa respecto a los "Servicios de Impresiones en General Contratados en los periodos 2016 y 2017, mediante la modalidad de contrataciones iguales o inferiores a 8 UIT";

Que, en razón a lo expuesto y luego de culminar con las investigaciones preliminares, con Informe de Precalificación N° 283-2019-MML-GA-SP-STPAD de fecha 26 de diciembre de 2019, la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario recomendó a la Subgerencia de Personal, iniciar procedimiento administrativo disciplinario a la servidora **Carmen Elena Figueroa López**, por haber incurrido en la comisión de la falta tipificada en el literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, ante el incumplimiento de las funciones establecidas en el Manual de Organización y Funciones - MOF de la Subgerencia de Logística Corporativa aprobado mediante Resolución de Gerencia N° 006-2006-MML-GA de fecha 10 de enero de 2006, el cual señala: *"2. De las funciones específicas, 2.A. De la Subgerencia de Logística Corporativa, A. Del Subgerente: (...) b) Supervisar y evaluar el Sistema de Abastecimiento de la Municipalidad Metropolitana de Lima. (...) j) Prestar asesoramiento y apoyo a las dependencias (...) en las materias de su competencia"*. Así como, contravenir el numeral 6.2 del artículo 6 de la Directiva N° 005-2017-OSCE/CD, el artículo 11 de la Directiva interna de Ejecución y Evaluación del Plan Operativo y Presupuesto Institucional 2017 y los numerales 6 y 7 de la Directiva N° 001-2016-MML/GA-SLC;

Que, en virtud de la recomendación efectuada por la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario, mediante Resolución de Subgerencia N° 1213-2019-MML-GA-SP de fecha de emisión 26 de diciembre de 2019, la Subgerencia de Personal resolvió iniciar procedimiento administrativo disciplinario bajo los términos precitados;

Que, cabe señalar que, dentro del plazo de Ley, mediante constancia de notificación de fecha 30 de diciembre de 2019, válidamente se cumplió con notificar la Resolución de Subgerencia N° 1213-2019-MML-GA-SP, el Informe de Precalificación N° 283-2019-MML-GA-SP-STPAD que forma parte integrante y los antecedentes documentarios contenidos en el Expediente N° 396-2019-STPAD, y dada la suspensión de plazos de prescripción dispuesta a través de la Resolución de Sala Plena N° 01-2020-SERVIR/TSC, la potestad disciplinaria prescribiría el 17 de abril de 2021, al respecto, en mérito a la multiplicidad de servidores involucrados, se generó el Expediente N° 143-2020-STPAD, a fin de registrar el presente procedimiento administrativo disciplinario;

Que, el principio de tipicidad exhaustiva de las conductas sancionables ha sido desarrollado en el numeral 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuando expresa que: *"Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la Ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma Reglamentaria"*;

Que, mediante documento simple N° 12217-2020 de fecha 14 de enero de 2020, la servidora Carmen Elena Figueroa López presentó sus descargos a la Resolución de Subgerencia N° 1213-2019-MML-GA-SP, señalando lo siguiente: *"De dicha opinión se desprende con claridad indubitable que para que exista fraccionamiento debe concurrir los supuestos siguientes: a) Sea viable acumular adecuadamente los bienes, servicios u obras esencialmente similares., b) El fraccionamiento se configura cuando las prestaciones contratadas de manera*

independiente poseen características y/o condiciones que resulten idénticas o similares; es decir, representan un mismo objeto contractual., c) El objeto contractual puede ser atendido por un solo proveedor. Consiguientemente, para que se me impute que existió fraccionamiento durante el segundo semestre del año 2017 por la contratación de los "Servicios de Impresión", necesariamente y obligatoriamente el informe de auditoría debe consignar información que evidencie en forma indubitable que existe evidencia indubitable de que han concurrido los mencionados supuestos en la emisión de 180 órdenes de servicio por importes menores o iguales a 8 UIT, por S/ 931 845.60.”;

Que, en línea con ello, la servidora imputada alegó, *“tampoco el Informe de Auditoría N° 019-2018-2-0434 como el de precalificación no consignan información que les permita demostrar que existió sobrevaluación, que no se cumplieron fines metas y objetivos de las áreas usuarias por culpa de la Subgerencia de Logística Corporativa u que hubo un daño en perjuicio de la Municipalidad metropolitana de Lima. Al respecto, es de destacar que en ningún extremo del Informe de precalificación N° 183-2019-GA-SP-STPAD, se consigna el supuesto efecto, consecuencia negativa u daño que la emisión de las 180 órdenes de servicio ha ocasionado a la municipalidad metropolitana de lima y en efecto no puede hacerlo porque simplemente no la hay. Tómese nota que el artículo 87 de la Ley del Servicio Civil, Ley 30057, el mismo que precisa que una sanción se determina evaluando la existencia de la condición: Grave afectación a los intereses generales o a los bienes Jurídicamente protegidos por el Estado. Lo cual evidentemente no ha ocurrido, toda vez que no se ha producido ningún gasto innecesario ni existió sobrevaluación, así tampoco se ha ocasionado el incumplimiento de fines, metas y objetivos, todo ello demuestra que se cumplió el principio de eficiencia y eficacia.”;*

Que, esta Gerencia Municipal Metropolitana, en su calidad de Órgano Sancionador del procedimiento administrativo disciplinario, y en cumplimiento de lo dispuesto en el literal b) del artículo 106 y el artículo 112 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, concordante con el subnumeral 17.1 del numeral 17 de la Directiva N° 002-2015-SERVIR/GPGSC “*Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil*”, versión actualizada aprobada con Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE de fecha 21 de junio de 2016, a través de la Carta N° D000020-2021-MML-GMM de fecha de notificación 16 de marzo de 2021 puso de conocimiento a la servidora imputada el Informe N° D000054-2021-MML-GA-SP de fecha 08 de marzo de 2021, emitido por la Subgerencia de Personal, en calidad de Órgano Instructor, con la finalidad que tome conocimiento del mismo y ejerza su derecho de defensa a través del informe oral correspondiente;

Que, habiendo transcurrido el plazo establecido por ley para efectuar la solicitud de informe oral y de la revisión de los actuados administrativos obrantes en el expediente N° 143-2020-STPAD se puede apreciar que la servidora involucrada, no formuló solicitud de informe oral ante este Órgano Sancionador;

Que, en lo correspondiente al presente caso, se imputa a la servidora Carmen Elena Figueroa López: (i) haber aprobado la exclusión del Concurso Público “Servicios de impresión en general” del Plan Anual de Contrataciones 2017 sin considerar los requerimientos prioritarios de once (11) áreas usuarias; proponer la inclusión de una Adjudicación Simplificada por S/ 67 130.50, incumpliendo la necesidad de todas las áreas usuarias, continuando con la división artificial de la contrataciones unitarias, con la finalidad de no aplicar la normativa de contrataciones; así como, (ii) haber incurrido en fraccionamiento al autorizar la contratación de los servicios de impresión mediante la emisión de 180 órdenes de servicio por importes menores iguales a 8 UIT ascendiente a la suma de S/ 931 845.60;

Que, sobre el particular, de la revisión del Informe de Auditoría N° 019-2018-2-0434, se señala que mediante Circular N° 005-2017-MML-GA/SLC-AP de fecha 19 de enero de 2017, el Área de Programación solicitó a las once (11) áreas usuarias remitir los términos de referencia correspondientes hasta el 23 de enero de 2017. Sin embargo, el citado informe indica que solo se pudo recibir respuesta de nueve (9) áreas usuarias. Aunado a ello, del Cuadro N° 8 *"Respuestas de las áreas usuarias que no solicitaron modificación ni suspensión del procedimiento de selección"* se puede evidenciar que las áreas usuarias remitieron la información solicitada después de la fecha requerida, esto es, el 23 de enero de 2017, habida cuenta que, se detalla que la Gerencia de Cultura remitió lo solicitado el 13 y 30 de marzo de 2017, la Gerencia de la Mujer indicó que el servicio solicitado se realizó por compra directa, la Gerencia de Desarrollo Económico el 8 de febrero de 2017, el Proyecto Especial de Transporte No Motorizado el 23 de enero de 2017, la Gerencia de Educación y Deporte lo realizó mediante coordinaciones telefónicas sin indicar la fecha, la Subgerencia de Deportes y Recreación mediante correo electrónico sin indicar la fecha, la Gerencia de Desarrollo Social mediante sistema SAFIM sin indicar la fecha;

Que, es importante tener en cuenta que el Tribunal del Servicio Civil, a través de la Resolución N° 002153-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, ha señalado que: *«no será suficiente acreditar que el sujeto sometido a procedimiento disciplinario ha ejecutado una acción tipificada como falta para que se determine su responsabilidad disciplinaria, sino que también se tendrá que comprobar la presencia del elemento subjetivo»*. (El subrayado es nuestro);

Que, respecto a la presencia del elemento subjetivo, el numeral 10 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala lo siguiente: *«La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: [...] 10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva»*. (El subrayado es nuestro). Al respecto, MORÓN URBINA señala responsabilidad objetiva es: *"[...] aquella que no requiere el análisis de algún factor subjetivo del sujeto infractor. Esto quiere decir que se prescinde de referencia alguna de los elementos de intencionalidad o imprudencia; basta, simplemente, con la producción de la conducta calificada como infractora para la imposición de la sanción"¹*; contrario sensu, para determinar responsabilidad disciplinaria, se precisa de la existencia del elemento de intencionalidad o imprudencia;

Que, sobre ello, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la *"Guía Práctica del Procedimiento Administrativo Sancionador, actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General"*, aprobada por Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, citando a Héctor Patiño, refiere: *«la verificación de la responsabilidad subjetiva propia del principio de culpabilidad [...] se debe realizar después de que la autoridad administrativa determine que el agente ha realizado (u omitido) el hecho calificado como infracción (principio de causalidad). Se trata de dos niveles de análisis distintos, pues la causalidad como elemento, corresponde a la constatación objetiva de una relación natural de causa-efecto, mientras que la culpabilidad como fundamento, se refiere a la valoración subjetiva de una conducta»*;

Que, en ese sentido, teniéndose en consideración que las áreas usuarias remitieron la información solicitada después de la fecha requerida, pese a la constatación objetiva de la

¹ MORON URBINA, Juan Carlos. "El principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador". En: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. 14ª edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 459.

existencia del hecho calificado como infracción, no se determina la existencia del elemento de intencionalidad o imprudencia de la servidora imputada, como valoración subjetiva, siendo el principio de culpabilidad una garantía y al mismo tiempo un límite a la potestad punitiva del Estado;

Que, en ese sentido, de los antes expuesto y dado que el Concurso Público "Servicios de impresión en general" del Plan Anual de Contrataciones 2017 estuvo programado para el mes de marzo de 2017, se colige que no se podría haber llevado a cabo, por cuanto, no se contaba con la totalidad de los documentos necesarios en la fecha que se requería;

Que, ahora bien, respecto al fraccionamiento corresponde citar lo descrito en la Opinión N° 014-2019/DTN, mediante el cual señala lo siguiente: *«el fraccionamiento se configura cuando las prestaciones contratadas de manera independiente poseen características y/o condiciones que resulten idénticas o similares; es decir, representan un mismo objeto contractual [...]»*. A la luz de lo antes descrito, mediante el Informe de Auditoría N° 019-2018-2-0434 se señala que la servidora imputada habría incurrido en fraccionamiento, sin embargo, no estableció si los servicios a contratar poseían características y/o condiciones que resulten idénticas o similares lo cual, constituiría un requisito para establecer el fraccionamiento;

Que, asimismo, es importante señalar que, sin perjuicio de la formal adecuación típica del hecho, no se advierte que se haya vulnerado los principios de eficiencia y eficacia, toda vez que, pese a la contratación de los servicios de impresión mediante la emisión de 180 órdenes de servicio, no se advierte direccionamiento hacia un solo proveedor que avizore arbitrariedad o antijuridicidad, necesarios para determinar que se haya afectado el interés público; alineado a ello, ORDOÑEZ MALDONADO², señala: *«A pesar de que es correcto afirmar que la responsabilidad disciplinaria está soportada en la afectación de deberes funcionales, la antijuridicidad en materia disciplinaria no puede reducirse a un simple juicio de adecuación de la conducta con la sola categoría de la tipicidad; es decir, que sólo baste la correspondencia del comportamiento con la falta que se va a endilgar, dando por sentado la antijuridicidad, tal y como si se tratara de una especial presunción irrefutable [...] En otros términos, aun cuando la conducta se encuadre en la descripción típica, pero tal comportamiento corresponda a un mero quebrantamiento formal de la norma jurídica, ello no puede ser objeto de la imposición de una sanción disciplinaria, porque se constituiría en responsabilidad objetiva, al aplicarse medidas sancionatorias, sin que exista una verdadera y justa razón de ser»* (El resaltado es nuestro);

Que, en consecuencia, en aplicación del principio de culpabilidad que rige el procedimiento administrativo disciplinario, en mérito al artículo 92 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, Ley N° 30057, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, esta Gerencia Municipal Metropolitana, en calidad de órgano sancionador, advierte la ausencia probatoria de intencionalidad o imprudencia (elemento subjetivo) en la comisión de los hechos objetivamente constatados, necesarios para determinar responsabilidad disciplinaria;

Que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, modificada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 092-2016-SERVIR-PE, la Directiva N° 002-2014-MML-GA-SP, "Directiva que Regula el Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Municipalidad Metropolitana de Lima", aprobada mediante la Resolución de Alcaldía N° 336 de fecha 26 de diciembre de 2014, y el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima;

² ORDOÑEZ MALDONADO, Alejandro. "Justicia Disciplinaria. De la ilicitud sustancial a lo sustancial de la ilicitud". Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá. Pág. 25.

SE RESUELVE:

Artículo Primero. - Declarar no ha lugar la imposición de sanción en contra de la servidora **Carmen Elena Figueroa López**, por la imputación de la falta de carácter administrativa disciplinaria prevista en el literal d) del artículo 85 de la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil; de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente.

Artículo Segundo. - Disponer el archivo de los actuados en el Expediente Administrativo N° 143-2020-STPAD respecto a la servidora **Carmen Elena Figueroa López**

Artículo Tercero. - Encargar a la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario, la notificación del presente acto resolutivo a la citada servidora, con las formalidades de Ley.

Artículo Cuarto. - Disponer la remisión de todos los actuados a la Secretaría Técnica del Procedimiento Administrativo Disciplinario para el trámite correspondiente, archivo y custodia.

Artículo Quinto.- Encargar a la Subgerencia de Gobierno Digital e Innovación, la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional (www.munlima.gob.pe).

Regístrese, comuníquese, publíquese y cúmplase

Documento firmado digitalmente

GLORIA MARIA DEL CARMEN CORVACHO BECERRA
GERENTE MUNICIPAL METROPOLITANA
GERENCIA MUNICIPAL METROPOLITANA