



RESOLUCION DE GERENCIA MUNICIPAL N° 101-2022-GM/MM

Miraflores, 27 DIC. 2022

EL GERENTE MUNICIPAL;

Visto, el Informe de Precalificación N° 024-2022-RMP-ST-SGRH-GAF/MM, de fecha 22 de diciembre de 2022, remitido a este Órgano Instructor con fecha 22 de diciembre de 2022, mediante el cual la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores de la Municipalidad de Miraflores remite el mencionado informe respecto al análisis de presunta falta disciplinaria incurrida por los señores Eduardo Enrique Correa Talledo, Guido Omar Silva Arbildo, Carlos Enrique Peña Orellana, Freddy Rolando Quiroz Flores y Christian Jesús Arrunátegui Reyes;

CONSIDERANDO:

Mediante Memorando N° 657-2022-GM/MM, la Secretaría Técnica toma conocimiento sobre el Informe de Control Específico N° 005-2022-2-2161-SCE denominado "Fases previas a la ejecución contractual del servicio integral de gestión para la medida complementaria de internamientos de vehículos por las infracciones cometidas en el distrito de Miraflores", respecto al periodo 1 de julio de 2020 al 28 de junio de 2021, que fue realizado por el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad de Miraflores (en adelante OCI).

Que, se ha determinado que la Adjudicación Simplificada N° 007-2021-CS/MM derivada del Concurso Público N° 006-2020-CS/MM para la "Contratación de Servicio Integral de Gestión para la Medida Complementaria de Internamientos de Vehículos por las infracciones cometidas en el distrito de Miraflores", se aprobó un estudio de mercado y se elaboró términos de referencia que carecieron de sustento técnico y legal; y que posteriormente, se suscribió el contrato por la suma total de S/9.837,821.50.

Que, como resultado del mencionado Informe de Control, se determinó que los involucrados cometieron los siguientes actos:

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR EDUARDO ENRIQUE CORREA TALLEDO

En su calidad de Gerente de Administración y Finanzas, aprobó el expediente de contratación de los procedimientos de selección, omitiendo revisar la documentación de la indagación de mercado realizada y el valor estimado determinado, carente de sustento; permitiendo que se continúen los actos destinados a la contratación de un servicio con condiciones desfavorables para la entidad.

Esos hechos, configuran presunta responsabilidad administrativa, por incumplir su deber conforme a ley.

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR GUIDO OMAR SILVA ARBILDO

Siendo Subgerente de Logística y Control Patrimonial, avaló el informe de indagación de mercado del Concurso Público N° 006-2020, y también elaboró el Resumen Ejecutivo de las acciones preparatorias de 10 de noviembre de 2020 y el formato N° 02 Solicitud y Aprobación del Expediente de Contratación de 10 de noviembre de 2020, permitiendo que





se continúen con los actos destinados a la aprobación de un expediente de contratación sin sustento, afectando con ello el correcto funcionamiento de la administración pública.

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR CARLOS ENRIQUE PEÑA ORELLANADA

Que, en su calidad de Subgerente de Movilidad Urbana y Seguridad Vial, participó en la elaboración de los términos de referencia de la AS N° 007-2021, los que carecían de sustento técnico y legal; además incluyó una necesidad que no le correspondía como área usuaria, permitiendo que se gestione la contratación de un servicio con condiciones desfavorables para la entidad y afectando con ello el correcto funcionamiento de la administración pública.

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR FREDDY ROLANDO QUIRÓZ FLORES

Que, siendo Subgerente de Fiscalización y Control, participó en la elaboración de los términos de referencia, los mismos que carecían de sustento técnico y legal, además incluyó la necesidad que no le correspondía como área usuaria, permitiendo que se gestione la contratación de un servicio con condiciones desfavorables para la entidad y afectado con ello el correcto funcionamiento.

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR CHRISTIAN JESÚS ARRUNÁTEGUI REYES

En calidad de especialista en contratación pública, elaboró el informe de indagación de mercado del Concurso Público N° 006-2020-CS/MM, el cual carecía de sustento técnico y legal, y que, en su calidad de Subgerente de Logística y Control Patrimonial, solicitó la aprobación del expediente de contratación, que mantenía la falta de sustento antes referido. Que, durante el perfeccionamiento de contrato con el postor ganador, aceptó una carta fianza que no reunía los requisitos y aceptó una constancia de visita efectuada en el local distinto ofertado, situación que permitió que el Consorcio Green City Miraflores no pierda la buena pro, permitiendo la relación contractual entre la entidad y el citado proveedor con la firma del contrato, afectando con ello el correcto funcionamiento de la administración pública y originando condiciones desfavorables para la entidad que significaban hasta un tercio del contrato por S/ 3'473,478.08 soles.

Que, dichos hechos transgredirían la siguiente normativa:

El numeral 6 del artículo 7° de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, que señala lo siguiente:

Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública

Artículo 7.- Deberes de la Función Pública

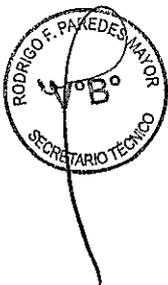
El servidor público tiene los siguientes deberes:

(...)

6) Responsabilidad

Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública.

Ante situaciones extraordinarias, el servidor público puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que





ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.

Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil

Artículo 85.- Faltas de carácter disciplinario

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo

(...)

d) La negligencia en el desempeño de sus funciones.

(...)

Respecto al caso en concreto, se atribuye a los funcionarios denunciados la negligencia en sus funciones, por aprobar un estudio de mercado y elaborar términos de referencia que carecieron de sustento técnico y legal, y que de acuerdo a ello, suscribieron contrato por la suma de S/9'837,821.50 soles con el postor ganador, sin contar previamente con la documentación obligatoria requerida en la etapa de perfeccionamiento, y generando así situaciones desventajosas para la entidad hasta por un tercio del contrato.

Que, la irregularidad cometida por los funcionarios denunciados en el informe de control, es respecto a la inoperancia en el cumplimiento de sus obligaciones, siendo así un acto negligente e irregular.

Que, los hechos anteriormente expuestos configuran presunta responsabilidad administrativa funcional derivada del deber incumplido y la relación de causalidad prevista en la normativa sobre la materia, debiendo ser comunicado a la Municipalidad distrital de Miraflores para el trámite correspondiente; asimismo, configuran presunta responsabilidad civil por el perjuicio económico causado a la Entidad que no puede ser recuperado por la vía administrativa, correspondiendo dar inicio a las acciones legales a cargo de las instancias competentes.

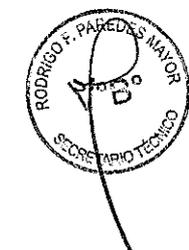
Si bien el enunciado del principio precitado es el de «razonabilidad», es necesario dejar en claro que su contenido se encuentra vinculado directamente con el principio de proporcionalidad, esto es, con la adecuación aplicable entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada¹. En ese sentido, es posible afirmar que el legislador peruano ha asumido el contenido material del principio de proporcionalidad denominándolo razonabilidad.

El Tribunal Constitucional ha sostenido que si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad (como estrategias para orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa) prima facie es posible establecer similitud entre ambos principios, toda vez que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales no será razonable cuando no respete el principio de proporcionalidad².

El principio de proporcionalidad, gestado originariamente en la doctrina alemana como principio incluido en uno más general de «prohibición de exceso», constituye un criterio

¹ ANDRÉS PÉREZ, María del Rocío. *El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Barcelona: Bosch, 2008, p.8

² *Idem*.





constitucional que informa la actividad de los poderes públicos que es susceptible de restringir, lesionar o limitar de alguna forma los derechos individuales de los ciudadanos³.

De ahí que, conforme lo señala el Tribunal Constitucional, sea en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa para atender las demandas de una sociedad en constante cambio. Sobre ello, también debe tomarse en cuenta la importancia de la presencia de cláusulas generales e indeterminadas, como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizadas con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas⁴.

De esta forma, se establece un límite para la actuación represiva de las autoridades administrativas que solo podría ser llevada a la práctica cuando resulte estrictamente necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos que persigue. Desde esta perspectiva, cuando los fines buscados con la adopción de dichas normas puedan ser conseguidos a través de medidas alternativas manifiestamente menos gravosas, habrá de imponerse la utilización de estas últimas⁵.

En atención a lo expuesto, el inciso 3 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 desarrolla los criterios que deben ser considerados por las autoridades administrativas a efectos de graduar la sanción aplicable ante la comisión de una infracción y así garantizar que se trata de una decisión necesaria, idónea y proporcionada.

Cabe precisar que mediante la modificación dispuesta por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 se eliminó el orden de prelación existente para la aplicación de los criterios de graduación precitados, de tal manera que actualmente estos pueden ser aplicados de manera indistinta. Asimismo, se incorporó los criterios del beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción, la probabilidad de detección de la infracción y la reincidencia por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un año contado desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

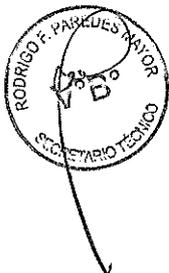
La Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, establece que las disposiciones sobre Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador se aplican una vez que las normas reglamentarias de dicha materia se encuentren vigentes, de conformidad con su Novena Disposición Complementaria Final.

El Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM vigente desde el 14 de junio de 2014; establece en su Undécima Disposición Complementaria Transitoria que el Título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entrará en vigencia a los tres meses de su publicación.

³ GARBERI LLOBREGAR, José. Ob. Cit., p. 143

⁴ Al respecto, ver la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, fundamento jurídico 17.

⁵ GARBERI LLOBREGAR, José. Ob. Cit., pp. 143-144. Para el citado autor, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración deberá respetar los requisitos intrínsecos de idoneidad (la medida sancionadora ha de mostrarse capaz de conseguir los fines perseguidos con su adopción), necesidad (la adopción de la medida ha de ser necesaria para alcanzar sus objetivos, sin que sea posible lograrlos mediante la utilización de otras medidas menos gravosas) y proporcionalidad en sentido estricto (adecuación entre la entidad de la medida sancionadora y la magnitud o dañosidad del comportamiento infractor) (p. 148)





Los literales g) y h) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General, derogan el artículo 4º, los Títulos I, II, III y IV (sanciones y procedimiento) del Reglamento del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM; así como los Capítulos XII y XIII del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

El régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil no es de aplicación para el personal contratado por locación de servicios debido a que en el ámbito de aplicación del referido régimen no se ha contemplado a dicho personal.

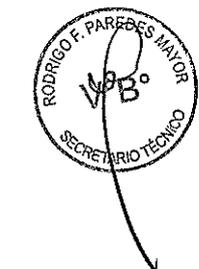
Que, acuerdo a lo establecido en el artículo 87 de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, donde se señala que la gradualidad en la sanción debe ser aplicada de acuerdo a la magnitud de los hechos, la relación entre los hechos, las faltas cometidas, así como los antecedentes de los servidores dentro de la entidad, tanto en su desempeño y su capacitación.

Es así que, para la determinación de la posible sanción a imponer, conforme a lo previsto en el artículo 103 del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, previamente se deberá considerar si el investigado se encuentra inmerso dentro de los supuestos que exime de responsabilidad administrativa disciplinaria, previstos en el artículo 104 de la misma norma, no siendo este el caso del servidor.

Que, mediante Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, se efectuó diversas precisiones respecto al Régimen Disciplinario y el Procedimiento Sancionador regulado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, señalando en su numeral 4.1 que dichas disposiciones resultaban aplicables a todos los servidores y ex servidores comprendidos bajo los regímenes laborales de los Decreto Legislativo N° 276, 1057 y la Ley N° 30057, y que, según lo establecido en el artículo 88 de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, establece que: “las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser: i) Amonestación verbal o escrita, ii) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por 365 días, iii) destitución”.

Que, en el presente caso, se analizó íntegramente el Informe de Control señalado, con la finalidad de establecer idóneamente la existencia de responsabilidad administrativa por parte de los servidores y funcionarios involucrados. Es así que, omitir realizar un control sobre los argumentos descritos en el mencionado documento, básicamente sería, omitir las funciones que la Ley del Servicio Civil, reglamento y directivas encarga a la Secretaría Técnica, órgano instructor y órgano sancionador.

Que, en el presente caso, tenemos como inicio de una supuesta responsabilidad administrativa, la indagación de mercados, con la finalidad de determinar el valor estimado del servicio a contratar, mediante cotizaciones, la misma que es una fuente primaria. A partir de ello, se obtuvo cuatro empresas que presentaros ofertas, y ello se corrobora con el Informe de Indagación de Mercado N° 011-2020-CAR-SGLP-GAF/MM, que fue elaborado por el especialista Christian Jesús Arrunátegui Reyes, con la venia del Subgerente de Logística y Control Patrimonial. En tal sentido, las cotizaciones u ofertas fueron las siguientes:





Cuadro n.º 1
Información descrita en el Informe de Indagación de Mercado

SEGÚN ACAPITE "A" DEL NUMERAL V				SEGÚN ACAPITE 6.1 DEL NUMERAL VI
SOLUCIONES URBANÍSTICAS SAC DE RUC N.º 286128637	ORLANDINI RAICING SAC DE RUC N.º 206120679	LOGSA SAC DE RUC N.º 2029103384	LOGISTAS SERVICIOS SAC DE RUC N.º 2042223744	SE ESTABLECE POR SER EL MENOR MONTO DE LAS COTIZACIONES
Oferta S/14 166 462,96 (...), incluido IGV, determinando un costo mensual de S/393 512,66	*Oferta S/18 489 600,00 (...), incluido IGV, determinando un costo mensual de S/513 600,00*	*Oferta S/19 569 600,00 (...), incluido IGV, determinando un costo mensual de S/543 600,00*	*Oferta S/19 872 000,00 (...), incluido IGV, determinando un costo mensual de S/552 000,00*	S/9 837 821,50 incluido IGV. Suma Alzada

Fuente: Informe de Indagación de Mercado n.º 011-2020-CAR-SGLCP-GAFAM de 6 de octubre de 2020 (apéndice n.º 6).
Elaborado por: Comisión SCE OCI MDM.

Que, de acuerdo al Informe de Control que se analiza en la presente causa, en el apéndice N.º 8 que forma parte integrante, se visualiza que las cotizaciones fueron solicitadas mediante correo electrónico en distintas fechas, y que estas fueron respondidas por las empresas: Soluciones Urbanísticas S.A.C., Logistas Servicios S.A.C, Orlandini Raicing S.A.C y LOGSA S.A.C, mediante documento que adjunta en correos electrónicos y respuestas mediante correos electrónicos.

Que, OCI solicitó a las empresas antes mencionadas, informen si las solicitudes de cotización son veraces o no, obteniendo el siguiente resultado:

Cuadro n.º 3
Respuestas de las empresas

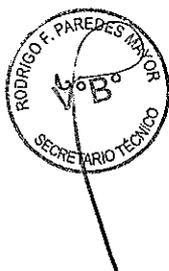
EMPRESA	COMENTARIOS
SOLUCIONES URBANÍSTICAS SAC	La empresa soluciones urbanísticas SAC, remitió mediante correo electrónico de 21 de abril de 2022 (apéndice n.º 9), el documento sin número de la misma fecha a través del cual el señor Gabriel Freunt Thurne Slurman, apoderado de la citada empresa, señaló que no han hallado en sus archivos físicos la cotización del 20 de julio de 2020 (apéndice n.º 8).
ORLANDINI RAICING SAC	El señor Raúl Orlandini Griswold en representación de la empresa Orlandini Raicing SAC, quien sería el presunto emisor del documento sin número de 20 de julio de 2020 (apéndice n.º 8), señaló con el documento sin número de 27 de mayo de 2022 (apéndice n.º 9) que la presunta cotización del 20 de julio de 2022, no ha sido emitida por la empresa Orlandini Raicing SAC ni ha sido firmado por un representante.
LOGISTAS SERVICIOS SAC	La señora Edith Torrejón Cobián apoderada de la citada empresa, quien sería la presunta emisora del documento sin número de 20 de julio de 2020 (apéndice n.º 8), señaló con documento sin número de 30 de mayo de 2022 (apéndice n.º 9), que la cotización del 20 de julio de 2020, no ha sido emitida por la empresa LOGISTAS Servicios SAC, precisando además que carece de validez.
LOGSA SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA LOGSA	La señora Edith Torrejón Cobián apoderada de la empresa Logsa Sociedad Anónima Cerrada, quien sería la presunta emisora del documento sin número de 20 de julio de 2020 (apéndice n.º 8), remitió mediante correo electrónico de 1 de junio de 2022, el documento sin número de 31 de mayo de 2022 (apéndice n.º 9), a través del cual señaló que la cotización del 20 de julio de 2022, no ha sido emitida por su persona ni por la empresa LOGSA SAC, precisando además que carece de validez.

Fuente: Correo electrónico de 21 de abril de 2022, documento sin número de 27 de mayo de 2022, documento sin número de 30 de mayo de 2022 y correo electrónico de 1 de junio de 2022.
Elaborado por: Comisión SCE OCI MDM.

En tal sentido, como se puede visualizar en el cuadro, las respuestas de las empresas eran señalando que los documentos, cotizaciones, de forma virtual o físicas no habían sido emitidas por sus representadas y que, en algunos casos, no formaban parte de su acervo documentario.

Ahora bien, respecto a este punto, el informe de control versa sobre cotizaciones supuestamente fraudulentas y que, no tendrían veracidad de su emisión y contenido, y ello se comprobaría únicamente con los oficios remitido por OCI solicitando información a las empresas para que señalen si remitieron o no dichas cotizaciones, y todas respondieron que no habían remitido ninguna cotización o que, en todo caso, no forma parte de sus archivos.

Que, para la generación de certeza, es de vital importancia la corroboración de la introducción de la información al procedimiento, de tal forma fortalecer lo que se pretende probar, y ello conlleva a las fuentes de prueba, y que la sola declaración de las empresas que supuestamente no remitieron dichas cotizaciones, no pueden usarse como medio de prueba irrefutable o que logre generar certeza, en todo caso





se debió realizar mecanismos que ayuden a fortalecer la tesis del OCI respecto al comportamiento inmerso a una falta disciplinaria, la misma que, se enmarca en cotizaciones falsas o simuladas, pero que, para determinar ello, es necesario realizar más de indagaciones.

Que, ejercer el poder sancionador disciplinario, atribuyendo responsabilidad administrativa, debe ser acorde con el respeto irrestricto de un conjunto de principios que la Constitución garantiza, es así que el derecho la presunción de inocencia y debido proceso, avala a los involucrados, y exige que la administración pueda ejercer ese poder de sancionar disciplinariamente cuando después de un idóneo análisis, que se fundamenten con medios probatorios, haya generado certeza para imponer una sanción acorde a la Ley del Servicio Civil y su Reglamento.

Que, como hemos advertido, la sola declaración por parte de las empresas, no puede generar certeza como lo exige nuestra legislación, y que, tampoco puede usarse como un medio probatorio único para emitir pronunciamiento, por el contrario, se necesita mayores elementos que generen convicción y a la vez que, mediante un conjunto de indicios pueda fortalecer por lo que se acusa. Los medios probatorios pueden ser pericias grafotécnicas, también el origen de los correos electrónicos y si el patrón es concordante con el correo usado al momento que dichas empresas remitieron las cotizaciones; al menos, ello no se ha verificado y en el informe de control no se ha consignado ese tipo de diligencias que hubiesen ayudado a debilitar la presunción de inocencia de los involucrados.

Ahora bien, el Informe de Control analiza una serie de hechos supuestamente negligentes, pero teniendo como inicio de dicha negligencia las cotizaciones supuestamente fraudulentas o carentes de veracidad, en ese sentido, no se podría analizar hechos posteriores que tienen como inicio un hecho que no se ha logrado acreditar o corroborar fehacientemente que dichas cotizaciones sean falsas o simuladas, por lo que no logra generar certeza para iniciar un procedimiento administrativo disciplinario.



Que, el presente pronunciamiento, únicamente se remite a determinar si hubo o no responsabilidad administrativa, por lo que, la responsabilidad penal o civil se deberá analizar mediante investigación paralela en la jurisdicción judicial o fiscal, de acuerdo a los plazos y distintas diligencias preliminares que se exige conforme a ley.

Que, de acuerdo al análisis desarrollado, y garantizando el principio de inocencia y legalidad, y que, no habiendo generado certeza la sola respuesta o declaración de las empresas, desconociendo haber remitido cotizaciones, y que tampoco se halló otro tipo de diligencias con la finalidad de corroborar dichas respuestas, se determina que no resulta lógico atribuir responsabilidad administrativa a los involucrados, por falta de indicios u otros medios de prueba que puedan generar certeza de la comisión de faltas administrativas, y que, estando así las cosas, la presente causa se debe declararse **NO HA LUGAR**.





SE RESUELVE:

Artículo 1°.- NO HA LUGAR al inicio de procedimiento administrativo, al no haberse encontrado responsabilidad administrativa dentro del marco de la Ley Servir y su reglamento, en ese sentido se procede al archivo de definitivo del presente por los hechos atribuibles Eduardo Enrique Correa Talledo, Guido Omar Silva Arbildo, Carlos Enrique Peña Orellana, Freddy Rolando Quiroz Flores y Christian Jesús Arrunátegui Reyes;

Artículo 2°.- ENCARGAR a la Secretaría Técnica del procedimiento administrativo disciplinario de la Municipalidad de Miraflores, la notificación de la presente resolución a los interesados, así como la recepción, manejo y custodia de los documentos que se generaron en mérito al presente procedimiento.

REGISTRESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES

LUIS LLANOS PONCE
Gerente Municipal (e)



BICENTENARIO
DEL PERÚ
2021 - 2024

INFORME DE PRECALIFICACIÓN N° 024-2022-RPM-ST-SGRH-GAF/MM

A : Oscar Lozan Luyo
Gerente Municipal

DE : Rodrigo Felipe Paredes Mayor
Secretario Técnico PAD

REF. : a) Memorando N° 657-2022-GN/MM
b) Memorando N° 79-2022-A/MM
c) Oficio N° 211-2022-OCI/MM
d) Informe de Control Específico N° 005-2022-2-2161-SCE

FECHA : Miraflores, 22.12.2022



Tengo a bien dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, sobre posible falta administrativa cometida por los siguientes funcionarios de la Municipalidad de Miraflores:

- Eduardo Enrique Correa Talledo
- Guido Omar Silva Arbildo
- Carlos Enrique Peña Orellana
- Freddy Rolando Quiroz Flores
- Christian Jesús Arrunátegui Reyes

i. IDENTIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES O EX SERVIDORES CIVILES Y CARGOS DESEMPEÑADOS AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA FALTA.

- Eduardo Enrique Correa Talledo – Gerente de Administración y Finanzas
- Guido Omar Silva Arbildo – Subgerente de Control Patrimonial
- Carlos Enrique Peña Orellana – Subgerente de Movilidad Urbana y Seguridad Vial
- Freddy Rolando Quiroz Flores – Encargado de la Subgerencia de Fiscalización y Control
- Christian Jesús Arrunátegui Reyes – Subgerente de Logística y Control Patrimonial

ii. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS Y LOS MEDIOS PROBATORIOS

Mediante el documento de la referencia a), la Secretaría Técnica toma conocimiento sobre el Informe de Control Específico N° 005-2022-2-2161-SCE denominado “Fases previas a la ejecución contractual del servicio integral de gestión para la medida complementaria de internamientos de vehículos por las infracciones cometidas en el distrito de Miraflores”, respecto al periodo 1 de julio de 2020 al 28 de junio de 2021, que fue realizado por el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad de Miraflores (en adelante OCI).

Que, se ha determinado que la Adjudicación Simplificada N° 007-2021-CS/MM derivada del Concurso Público N° 006-2020-CS/MM para la “Contratación de Servicio Integral de Gestión para la Medida Complementaria de Internamientos de Vehículos por las infracciones cometidas en el distrito de Miraflores”, se aprobó un estudio de mercado y se elaboró términos de referencia que carecieron de sustento técnico y legal; y que posteriormente, se suscribió el contrato por la suma total de S/9.837,821.50.

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR EDUARDO ENRIQUE CORREA TALLEDO

En su calidad de Gerente de Administración y Finanzas, aprobó el expediente de contratación de los procedimientos de selección, omitiendo revisar la documentación de la indagación de mercado realizada y el valor estimado determinado, carente de sustento;





permitiendo que se continúen los actos destinados a la contratación de un servicio con condiciones desfavorables para la entidad.

Esos hechos, configuran presunta responsabilidad administrativa, por incumplir su deber conforme a ley.

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR GUIDO OMAR SILVA ARBILDO

Siendo Subgerente de Logística y Control Patrimonial, avaló el informe de indagación de mercado del Concurso Público N° 006-2020, y también elaboró el Resumen Ejecutivo de las acciones preparatorias de 10 de noviembre de 2020 y el formato N° 02 Solicitud y Aprobación del Expediente de Contratación de 10 de noviembre de 2020, permitiendo que se continúen con los actos destinados a la aprobación de un expediente de contratación sin sustento, afectando con ello el correcto funcionamiento de la administración pública.

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR CARLOS ENRIQUE PEÑA ORELLANADA

Que, en su calidad de Subgerente de Movilidad Urbana y Seguridad Vial, participó en la elaboración de los términos de referencia de la AS N° 007-2021, los que carecían de sustento técnico y legal; además incluyó una necesidad que no le correspondía como área usuaria, permitiendo que se gestione la contratación de un servicio con condiciones desfavorables para la entidad y afectando con ello el correcto funcionamiento de la administración pública.

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR FREDDY ROLANDO QUIRÓZ FLORES

Que, siendo Subgerente de Fiscalización y Control, participó en la elaboración de los términos de referencia, los mismos que carecían de sustento técnico y legal, además incluyó la necesidad que no le correspondía como área usuaria, permitiendo que se gestione la contratación de un servicio con condiciones desfavorables para la entidad y afectado con ello el correcto funcionamiento.

DE LOS ACTOS REALIZADOS POR CHRISTIAN JESÚS ARRUNÁTEGUI REYES

En calidad de especialista en contratación pública, elaboró el informe de indagación de mercado del Concurso Público N° 006-2020-CS/MM, el cual carecía de sustento técnico y legal, y que, en su calidad de Subgerente de Logística y Control Patrimonial, solicitó la aprobación del expediente de contratación, que mantenía la falta de sustento antes referido. Que, durante el perfeccionamiento de contrato con el postor ganador, aceptó una carta fianza que no reunía los requisitos y aceptó una constancia de visita efectuada en el local distinto ofertado, situación que permitió que el Consorcio Green City Miraflores no pierda la buena pro, permitiendo la relación contractual entre la entidad y el citado proveedor con la firma del contrato, afectando con ello el correcto funcionamiento de la administración pública y originando condiciones desfavorables para la entidad que significaban hasta un tercio del contrato por S/ 3'473,478.08 soles.

iii. NORMA JURIDICA PRESUNTAMENTE VULNERADA.

- El numeral 6 del artículo 7° de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, que señala lo siguiente:

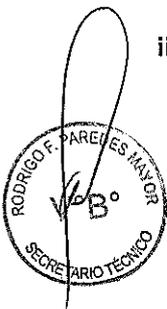
Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública

Artículo 7.- Deberes de la Función Pública

El servidor público tiene los siguientes deberes:

(...)

6) Responsabilidad





Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública.

Ante situaciones extraordinarias, el servidor público puede realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.

- **Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil**

Artículo 85.- Faltas de carácter disciplinario

Son faltas de carácter disciplinario que, según su gravedad, pueden ser sancionadas con suspensión temporal o con destitución, previo proceso administrativo

(...)

d) La negligencia en el desempeño de sus funciones.

(...)

iv. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS IDENTIFICADOS PRODUCTO DE LA INVESTIGACIÓN REALIZADA

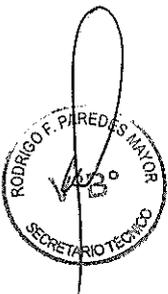
Mediante el documento de la referencia a), la Secretaría Técnica toma conocimiento sobre el Informe de Control Específico N° 005-2022-2-2161-SCE denominado "Fases previas a la ejecución contractual del servicio integral de gestión para la medida complementaria de internamientos de vehículos por las infracciones cometidas en el distrito de Miraflores", respecto al periodo 1 de julio de 2020 al 28 de junio de 2021, que fue realizado por el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad de Miraflores.

Respecto al caso en concreto, se atribuye a los funcionarios denunciados la negligencia en sus funciones, por aprobar un estudio de mercado y elaborar términos de referencia que carecieron de sustento técnico y legal, y que de acuerdo a ello, suscribieron contrato por la suma de S/9'837,821.50 soles con el postor ganador, sin contar previamente con la documentación obligatoria requerida en la etapa de perfeccionamiento, y generando así situaciones desventajosas para la entidad hasta por un tercio del contrato.

Que, la irregularidad cometida por los funcionarios denunciados en el informe de control, es respecto a la inoperancia en el cumplimiento de sus obligaciones, siendo así un acto negligente e irregular.

Que, los hechos anteriormente expuestos configuran presunta responsabilidad administrativa funcional derivada del deber incumplido y la relación de causalidad prevista en la normativa sobre la materia, debiendo ser comunicado a la Municipalidad distrital de Miraflores para el trámite correspondiente; asimismo, configuran presunta responsabilidad civil por el perjuicio económico causado a la Entidad que no puede ser recuperado por la vía administrativa, correspondiendo dar inicio a las acciones legales a cargo de las instancias competentes.

Si bien el enunciado del principio precitado es el de «razonabilidad», es necesario dejar en claro que su contenido se encuentra vinculado directamente con el principio de proporcionalidad, esto es, con la adecuación aplicable entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada¹. En ese sentido, es posible afirmar que



¹ ANDRÉS PÉREZ, María del Rocío. *El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Barcelona: Bosch, 2008, p.8



el legislador peruano ha asumido el contenido material del principio de proporcionalidad denominándolo razonabilidad.

El Tribunal Constitucional ha sostenido que si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad (como estrategias para orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa) prima facie es posible establecer similitud entre ambos principios, toda vez que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales no será razonable cuando no respete el principio de proporcionalidad².

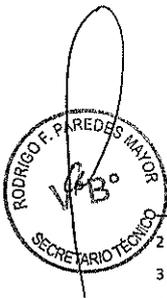
El principio de proporcionalidad, gestado originariamente en la doctrina alemana como principio incluido en uno más general de «prohibición de exceso», constituye un criterio constitucional que informa la actividad de los poderes públicos que es susceptible de restringir, lesionar o limitar de alguna forma los derechos individuales de los ciudadanos³.

De ahí que, conforme lo señala el Tribunal Constitucional, sea en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa para atender las demandas de una sociedad en constante cambio. Sobre ello, también debe tomarse en cuenta la importancia de la presencia de cláusulas generales e indeterminadas, como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizadas con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas⁴.

De esta forma, se establece un límite para la actuación represiva de las autoridades administrativas que solo podría ser llevada a la práctica cuando resulte estrictamente necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos que persigue. Desde esta perspectiva, cuando los fines buscados con la adopción de dichas normas puedan ser conseguidos a través de medidas alternativas manifiestamente menos gravosas, habrá de imponerse la utilización de estas últimas⁵.

En atención a lo expuesto, el inciso 3 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 desarrolla los criterios que deben ser considerados por las autoridades administrativas a efectos de graduar la sanción aplicable ante la comisión de una infracción y así garantizar que se trata de una decisión necesaria, idónea y proporcionada.

Cabe precisar que mediante la modificación dispuesta por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 se eliminó el orden de prelación existente para la aplicación de los criterios de graduación precitados, de tal manera que actualmente estos pueden ser aplicados de manera indistinta. Asimismo, se incorporó los criterios del beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción, la probabilidad de detección de la infracción y la reincidencia por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un año contado desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.



² Idem.

³ GARBERI LLOBREGAR, José. Ob. Cit., p. 143

⁴ Al respecto, ver la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, fundamento jurídico 17.

⁵ GARBERI LLOBREGAR, José. Ob. Cit., pp. 143-144. Para el citado autor, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración deberá respetar los requisitos intrínsecos de idoneidad (la medida sancionadora ha de mostrarse capaz de conseguir los fines perseguidos con su adopción), necesidad (la adopción de la medida ha de ser necesaria para alcanzar sus objetivos, sin que sea posible lograrlos mediante la utilización de otras medidas menos gravosas) y proporcionalidad en sentido estricto (adecuación entre la entidad de la medida sancionadora y la magnitud o dañosidad del comportamiento infractor) (p. 148)



La Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, establece que las disposiciones sobre Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador se aplican una vez que las normas reglamentarias de dicha materia se encuentren vigentes, de conformidad con su Novena Disposición Complementaria Final.

El Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM vigente desde el 14 de junio de 2014; establece en su Undécima Disposición Complementaria Transitoria que el Título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entrará en vigencia a los tres meses de su publicación.

Los literales g) y h) de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento General, derogan el artículo 4°, los Títulos I, II, III y IV (sanciones y procedimiento) del Reglamento del Código de Ética de la Función Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM; así como los Capítulos XII y XIII del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, aprobado por Decreto Supremo N° 005-90-PCM.

El régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil no es de aplicación para el personal contratado por locación de servicios debido a que en el ámbito de aplicación del referido régimen no se ha contemplado a dicho personal.

v. FUNDAMENTACIÓN DE LAS RAZONES POR LAS QUE SE DISPONE EL ARCHIVO. ANILISIS EN GENERAL QUE SUSTENTAN LA DECISIÓN.

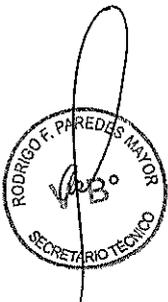
De acuerdo a lo establecido en el artículo 87 de la Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil, donde se señala que la gradualidad en la sanción debe ser aplicada de acuerdo a la magnitud de los hechos, la relación entre los hechos, las faltas cometidas, así como los antecedentes de los servidores dentro de la entidad, tanto en su desempeño y su capacitación.

Para la determinación de la posible sanción a imponer, conforme a lo previsto en el artículo 103 del Reglamento General de la Ley N° 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, previamente se deberá considerar si el investigado se encuentra inmerso dentro de los supuestos que exime de responsabilidad administrativa disciplinaria, previstos en el artículo 104 de la misma norma, no siendo este el caso del servidor.

Mediante Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 101-2015-SERVIR-PE, se efectuó diversas precisiones respecto al Régimen Disciplinario y el Procedimiento Sancionador regulado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil y su Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, señalando en su numeral 4.1 que dichas disposiciones resultaban aplicables a todos los servidores y ex servidores comprendidos bajo los regímenes laborales de los Decreto Legislativo N° 276, 1057 y la Ley N° 30057.

Según lo establecido en el artículo 88 de la Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil, establece que: “las sanciones por faltas disciplinarias pueden ser: i) Amonestación verbal o escrita, ii) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por 365 días, iii) destitución”.

Que, en el presente caso, se debe analizar íntegramente el Informe de Control descrito en la referencia d), con la finalidad de establecer idóneamente la existencia de responsabilidad administrativa por parte de los servidores y funcionarios involucrados. Es así que, no realizar un control sobre los argumentos descritos en el mencionado documento, básicamente sería, omitir las funciones que la Ley del Servicio Civil, reglamento y directivas encarga a la Secretaría Técnica, órgano instructor y órgano sancionador.



En el presente caso, tenemos como inicio de una supuesta responsabilidad administrativa, la indagación de mercados, con la finalidad de determinar el valor estimado del servicio a contratar, mediante cotizaciones, la misma que es una fuente primaria. A partir de ello, se obtuvo cuatro empresas que presentaron ofertas, y ello se corrobora con el Informe de Indagación de Mercado N° 011-2020-CAR-SGLP-GAF/MM, que fue elaborado por el especialista Christian Jesús Arrunátegui Reyes, con la venia del Subgerente de Logística y Control Patrimonial. En tal sentido, las cotizaciones u ofertas fueron las siguientes:

Cuadro n.º 1
Información descrita en el Informe de indagación de mercado

SEGÚN ACAPITE "A" DEL NUMERAL V				SEGÚN ACAPITE 6.1 DEL NUMERAL VI
SOLUCIONES URBANÍSTICAS SAC DE RUC N° 2961189637	ORLANDINI RAICING SAC DE RUC N° 2951159179	LOGSA SAC DE RUC N° 2921633884	LOGISTAS SERVICIOS SAC DE RUC N° 29429237004	SE ESTABLECE POR SER EL MENOR MONTO DE LAS COTIZACIONES
Oferta S/14 166 462,96 (...), incluido IGV, determinando un costo mensual de S/393 512,86	*Oferta S/18 489 600,00 (...), incluido IGV, determinando un costo mensual de S/513 600,00*	*Oferta S/19 569 600,00 (...), incluido IGV, determinando un costo mensual de S/543 600,00*	*Oferta S/19 672 000,00 (...), incluido IGV, determinando un costo mensual de S/552 000,00*	S/9 837 621,50 incluido IGV. Suma Alzada

Fuente: Informe de Indagación de Mercado n.º 011-2020-CAR-SGLP-GAF/MM de 6 de octubre de 2020 (apéndice n.º 6).
Elaborado por: Comisión SCE OCI MDM.

Que, de acuerdo al Informe de Control de la referencia d), en el apéndice N° 8, se visualiza que las cotizaciones fueron solicitadas mediante correo electrónico en distintas fechas, y que estas fueron respondidas por las empresas: Soluciones Urbanísticas S.A.C., Logistas Servicios S.A.C, Orlandini Raicing S.A.C y LOGSA S.A.C, mediante documento que adjunta en correos electrónicos y respuestas mediante correos electrónicos.

Que, OCI solicitó a las empresas antes mencionadas, informen si las solicitudes de cotización son veraces o no, obteniendo el siguiente resultado:

Cuadro n.º 3
Respuestas de las empresas

EMPRESA	COMENTARIOS
SOLUCIONES URBANÍSTICAS SAC	La empresa soluciones urbanísticas SAC, remitió mediante correo electrónico de 21 de abril de 2022 (apéndice n.º 9), el documento sin número de la misma fecha a través del cual el señor Gabriel Freunt Thume Sturmans, apoderado de la citada empresa, señaló que no han hallado en sus archivos físicos la cotización del 20 de julio de 2020 (apéndice n.º 8). El señor Raúl Orlandini Griswold en representación de la empresa Orlandini Raicing SAC, quien sería el presunto emisor del documento sin número de 20 de julio de 2020 (apéndice n.º 8), señaló con el documento sin número de 27 de mayo de 2022 (apéndice n.º 9) que la presunta cotización del 20 de julio de 2022, no ha sido emitida por la empresa Orlandini Raicing SAC ni ha sido firmada por un representante.
LOGISTAS SERVICIOS SAC	La señora Edith Torrejón Coblián apoderada de la citada empresa, quien sería la presunta emisora del documento sin número de 20 de julio de 2020 (apéndice n.º 8), señaló con documento sin número de 30 de mayo de 2022 (apéndice n.º 9), que la cotización del 20 de julio de 2020, no ha sido emitida por la empresa LOGISTAS Servicios SAC, precisando además que carece de validez.
LOGSA SOCIEDAD ANÓNIMA CERRADA - LOGSA	La señora Edith Torrejón Coblián apoderada de la empresa Logsa Sociedad Anónima Cerrada, quien sería la presunta emisora del documento sin número de 20 de julio de 2020 (apéndice n.º 8), remitió mediante correo electrónico de 1 de junio de 2022, el documento sin número de 31 de mayo de 2022 (apéndice n.º 9), a través del cual señaló que la cotización del 20 de julio de 2022, no ha sido emitida por su persona ni por la empresa LOGSA SAC, precisando además que carece de validez.

Fuente: Correo electrónico de 21 de abril de 2022, documento sin número de 27 de mayo de 2022, documento sin número de 30 de mayo de 2022 y correo electrónico de 1 de junio de 2022.
Elaborado por: Comisión SCE OCI MDM.

En tal sentido, como se puede visualizar en el cuadro, las respuestas de las empresas eran señalando que los documentos, cotizaciones, de forma virtual o físicas no habían sido emitidas por sus representadas.

Ahora bien, respecto a este punto, el informe de control versa sobre cotizaciones supuestamente fraudulentas y que, no tendrían veracidad de su emisión y contenido, y ello se comprobaría únicamente con los oficios remitido por OCI solicitando información a las empresas para que señalen si remitieron o no dichas cotizaciones, y todas respondieron que no habían remitido ninguna cotización o que, en todo caso, no forma parte de sus archivos. Sin embargo, la sola declaración de las empresas que supuestamente no remitieron dichas cotizaciones, no puede usarse como medio de prueba irrefutable o que logre generar certeza, en todo caso se debió realizar mecanismos que ayuden a fortalecer la tesis del OCI, que se enmarca en cotizaciones falsas o simuladas, pero que, para determinar ello, es necesario realizar otro tipo de indagaciones.



Que, ejercer el poder sancionador disciplinario, atribuyendo responsabilidad administrativa, debe ser acorde con el respeto irrestricto de un conjunto de principios que la Constitución garantiza, es así que el derecho la presunción de inocencia y debido proceso, avala a los involucrados, y exige que la administración pueda ejercer ese poder de sancionar disciplinariamente cuando después de un idóneo análisis, que se fundamenten con medios probatorios, haya generado certeza para imponer una sanción acorde a la Ley del Servicio Civil y su Reglamento.

Que, como hemos advertido, la sola declaración por parte de las empresas, no puede generar certeza como lo exige nuestra legislación, sino, se necesita mayores elementos que mediante un conjunto de indicios pueda fortalecer por lo que se acusa. Los medios probatorios pueden ser pericias grafotécnicas, también el origen de los correos electrónicos y si el patrón es concordante con el correo usado al momento que dichas empresas remitieron las cotizaciones; al menos, ello no se ha verificado y en el informe de control no se ha consignado ese tipo de diligencias que hubiesen ayudado a debilitar la presunción de inocencia.

Ahora bien, el Informe de Control analiza una serie de hechos supuestamente negligentes, pero teniendo como inicio de dicha negligencia las cotizaciones supuestamente fraudulentas o carentes de veracidad, en ese sentido, no se podría analizar hechos posteriores que tienen como inicio un hecho que no se ha logrado acreditar o corroborar fehacientemente que dichas cotizaciones sean falsas o simuladas, por lo que no logra generar certeza.

Que, el presente pronunciamiento, únicamente se remite a determinar si hubo o no responsabilidad administrativa, por lo que, la responsabilidad penal o civil se deberá analizar mediante investigación paralela en la jurisdicción judicial o fiscal, de acuerdo a los plazos y distintas diligencias preliminares que se exige.

Finalmente, de acuerdo al análisis desarrollado, y garantizando el principio de inocencia y legalidad, y que, no habiendo generado certeza la sola respuesta o declaración de las empresas, desconociendo haber remitido cotizaciones, y que tampoco se halló otro tipo de diligencias con la finalidad de corroborar dichas respuestas, se determina que no resulta lógico atribuir responsabilidad administrativa a los involucrados, por falta de indicios u otros medios de prueba que puedan generar certeza de la comisión de faltas administrativas, y que, estando así las cosas, la presente causa se debe declarar **NO HA LUGAR**.

vi. DISPOSICIÓN DEL ARCHIVO

Por las consideraciones expuestas, se emite el presente Informe de Precalificación, conforme a los alcances del artículo 92 de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil luego de la evaluación fáctica y legal se determina lo siguiente:

1. Que no existen indicios de la comisión de falta disciplinaria atribuible a Eduardo Enrique Correa Talledo, Guido Omar Silva Arbildo, Carlos Enrique Peña Orellana, Freddy Rolando Quiroz Flores y Christian Jesús Arrunátegui Reyes
2. En tal sentido, recomendamos **NO HA LUGAR** al inicio de acciones disciplinarias, y se proceda al archivo de definitivo del presente por los hechos atribuibles a Eduardo Enrique Correa Talledo, Guido Omar Silva Arbildo, Carlos Enrique Peña Orellana, Freddy Rolando Quiroz Flores y Christian Jesús Arrunátegui Reyes.

Atentamente,

 **MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES**
Subgerencia de Recursos Humanos


RODRIGO F. PAREDES MAYOR
SECRETARIO TÉCNICO