



UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

“Aplicación del Principio de Culpabilidad para determinar
responsabilidad administrativa funcional por el Tribunal Superior de
Responsabilidad Administrativa, Perú 2017-2018”

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

Abogado

AUTORES:

Bobadilla Olivares, Karen Rosa (ORCID: 0000-0002-2221-3168)

Leiva Huaroto, Juan Julio (ORCID: 0000-0002-3412-6117)

ASESORA:

Dra. Vargas Flores, Rosa Luz (ORCID: 0000-0002-7570-2467)

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

Derecho Administrativo

TRUJILLO - PERÚ

2020

Dedicatoria

A Dios todo poderoso por darnos las fuerzas y guía permanente en este nuevo logro profesional, convirtiendo todo obstáculo en retos superados.

A nuestros padres y hermanos por su apoyo, consejos, comprensión, amor y ayuda en los momentos difíciles sin esperar nada a cambio.

A todas las personas que nos han motivado para lograr culminar esta nueva carrera de Derecho.

Agradecimiento

Con mucha gratitud a todos los maestros de la Carrera de Derecho de la Universidad César Vallejo de la sede de Trujillo, programa segunda especialización, por compartir sus conocimientos en nuestra formación académica.

Un agradecimiento eterno a la Dra. Rosa Luz Vargas Flores, por su valiosa asesoría para lograr culminar este nuevo proyecto.

A mis compañeros de clase con quienes hemos convivido día a día los pesares y las alegrías que se han presentado durante todos estos años de clase en las aulas de la Universidad, logrando culminar con éxito este nuevo proyecto.

A todas las personas que ayudaron directa e indirectamente en la realización de esta Tesis.

Índice de contenido

Dedicatoria	ii
Agradecimiento	iii
Índice de contenido	iv
Resumen	v
Abstract	vi
I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO TEÓRICO	2
III. METODOLOGÍA.....	12
3.1. Tipo de Estudio y Diseño de investigación	12
3.2. Escenario de estudio	14
3.3. Participantes	14
3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	14
3.5. Procedimiento:	15
3.6. Método de análisis de información:	15
3.7. Aspectos éticos	15
IV RESULTADOS	17
V. DISCUSIÓN	50
VII. RECOMENDACIONES.....	56
REFERENCIAS	57
ANEXOS	58

Resumen

La presente investigación titulada “APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD PARA DETERMINAR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, PERÚ 2017-2018” con enfoque cualitativo, tiene como objetivo principal establecer los presupuestos jurídicos que viene aplicando el Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional para determinar responsabilidad administrativa en los servidores públicos. Debido a que, a pesar que la Ley del Procedimiento Administrativo General establece como un principio del Derecho Administrativo Sancionador el de culpabilidad, los auditores de la Contraloría General de la República optan por un régimen de responsabilidad objetiva para determinar responsabilidad administrativa funcional, convirtiendo la excepción en norma.

Esta investigación se centró en constatar nuestra hipótesis analizando las distintas resoluciones emitidas por el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa Funcional, que ayudaron a dilucidar los criterios que viene aplicando el ente sancionador a los servidores públicos, y si éstos consideran el principio de culpabilidad para determinar el grado de sanción.

Como primordial resultado se ha obtenido que el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa del Perú utilizó la evidencia del dolo y culpa para establecer responsabilidad funcional durante los años 2017-2018, en la medida que analizó la conducta de imparcialidad del administrado, analizando la intencionalidad y el incumplimiento de manera general, pero que está no se encuentra acorde con el derecho, toda vez que el TS establece la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, por lo que fundamenta en la culpabilidad de manera indirecta.

Palabras claves: Principio de culpabilidad, responsabilidad objetiva, responsabilidad subjetiva, responsabilidad funcional, servidores públicos, dolo, culpa.

Abstract

The present investigation entitled “APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF GUILT TO DETERMINE FUNCTIONAL ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY BY THE SUPERIOR COURT OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY, PERU 2017-2018” with a qualitative approach, has as main objective to establish the legal budgets that the Superior Court of Functional Responsibility has been applying for determine administrative responsibility on public servants. Because, despite the fact that the General Administrative Procedure Law establishes guilt as a principle of Administrative Administrative Law, the auditors of the Comptroller General of the Republic opt for an objective liability regime to determine functional administrative responsibility, making the exception in norm.

This investigation focused on verifying our hypothesis by analyzing the different resolutions issued by the Superior Court of Functional Administrative Responsibility and interviews with specialists in Administrative Law were applied, which helped to elucidate the criteria that the sanctioning entity has been applying to public servants, and if they consider the guilt principle to determine the degree of sanction.

As a primary result, it has been obtained that the Superior Court of Administrative Responsibility of Peru used the evidence of fraud and guilt to establish functional responsibility during the years 2017-2018, to the extent that it analyzed the conduct of impartiality of the administered, analyzing the intentionality and breach in a general way, but that is not in accordance with the law, since the TS establishes the existence of functional administrative responsibility based on the result, so it is based on indirectly guilty.

Keywords: Principle of guilt, objective responsibility, subjective responsibility, functional responsibility, public servants, fraud, guilt.

I. INTRODUCCIÓN

El servidor público, que viene laborando en la Administración Pública, debe conocer las funciones del Sistema Nacional de Control cuyo ente rector es la Contraloría General de la República, que busca el adecuado manejo de los recursos del Estado; así de acuerdo al art. 82° de la Constitución Política del Perú, cuando señala que: La Contraloría General de la República "(...) supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control". Por otro lado, desde el punto de vista legal, el artículo 16° de la Ley 27785, establece que la Contraloría "(...) tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos (...)".

Este ente contralor expresa sus funciones a través de los siguientes tipos de auditorías: Auditoría Financiera, Auditoría de Desempeño, y Auditoría de Cumplimiento. Una de las auditorías más temidas es la de cumplimiento, ya que involucra un examen objetivo y profesional para establecer si las entidades públicas han observado la normativa aplicable, disposiciones internas y las condiciones contractuales establecidas. Es preciso señalar que es muy posible que cualquier servidor público haya omitido alguna norma en algún momento de su vida laboral pues el Estado cuenta con muchas normas.

Toda acción o comportamiento de un servidor o funcionario público que haya infringido normas y tenga perjuicios reales o potenciales será señalada en una auditoría de cumplimiento; en consecuencia, el Órgano de Control en caso advierta alguna de las faltas tipificadas en el reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional - Decreto Supremo N° 023-2011-PCM derivará a la Contraloría General de la República para la determinación de Responsabilidad Administrativa.

II. MARCO TEÓRICO

En el derecho peruano, existen dos procedimientos administrativos, el Procedimiento Administrativo Sancionador a cargo de la Contraloría General de la República, y el Procedimiento Administrativo Disciplinario a cargo de las Entidades Públicas, los mismos que se encuentran sujetos a la potestad sancionadora del Estado, específicamente a los principios establecidos en el TUO de la Ley 27444, y con las modificatorias realizadas mediante el DL N° 1272, se ha incluido un nuevo principio, el de Culpabilidad, que involucra que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

De acuerdo a Oneto (2010) "cuando se exige «culpabilidad», la jurisprudencia y la doctrina se refieren a la exigencia de dolo o cuando menos culpa para poder castigar una conducta ilegal, excluyendo la existencia de cualquier sanción que tenga carácter objetivo. La culpabilidad sería el reproche que se destina a una persona porque debió operar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo (...)".

A través de este principio cuando se quiera establecer responsabilidades administrativas no bastará con que un servidor público contravenga u omita la aplicación formal de una norma, sino que habrá que delimitar si la conducta fue efectuada con un elemento volitivo como el dolo o culpa. Asimismo, el reglamento del procedimiento sancionador que determina responsabilidad administrativa funcional, discurre criterios de graduación de la sanción en la etapa sancionadora, pero el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa Funcional, deberá tener en cuenta que la determinación del dolo o culpa debe ser demostrada o probada e inclusive desde la imputación, siendo necesaria una mayor actuación de pruebas y evidencias para determinar el dolo o la culpa.

Pero la base para estudiar el principio de culpabilidad se encuentra en los informes de control que luego sirven de base para el inicio de procedimientos

administrativos sancionadores por responsabilidad funcional, que casi siempre concluyen con tener en cuenta el referido informe de control, que como ya precisamos no solo deberán demostrar el simple incumplimiento de una norma, sino que además deberán aportar las evidencias suficientes para determinar si la infracción cometida fue pasible de dolo o culpa.

Conforme lo señala Yabar (2017) Es común que los auditores realicen sus desviaciones de cumplimiento (antes hallazgos) sin tener en cuenta las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo General y principios de la potestad sancionadora, teniendo como consecuencia que estos informes no plasmen con la finalidad para la que fueron realizados. La relevancia en la determinación de dolo o culpa reside en que dependerá de ello que se configure responsabilidad administrativa y que la conducta realizada por el servidor público sea sancionada en mayor o menor medida.

Siendo esto así, Yabar (2017), también precisa que la sanción impuesta por el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa Funcional, en adelante "TSRA", no siempre se basa en el principio de culpabilidad, dado mercedamente a la deficiencia señalada de los informes de control, de por sí, muchos de los informes de auditorías de cumplimiento no hacen más que señalar omisiones objetivas y generales; por lo que la inclusión del Principio de Culpabilidad expresa un reto para los órganos de control; caso contrario, la conducta infractora no pasará a ser castigada como debe ser en un Procedimiento Sancionador ni mucho menos en un Proceso Judicial (Contencioso Administrativo).

De acuerdo a Alarcón (2014) el derecho penal y el derecho administrativo de manera tradicional han sido considerados como dos ámbitos de los ordenamientos jurídicos separados e independientes. No obstante, entre uno y otro hay conexiones relevantes. Una de esas enlaces es la facultad que posee la Administración Pública en el sentido de ejercer potestad para aplicar sanciones o castigos a los ciudadanos o administrados, coexistiendo de esa modo dos sistemas jurídicos sancionadores o punitivos: por el lado el derecho

penal, aplicado por los jueces, y por el otro el derecho administrativo sancionador, que competen ejercitar a la administración pública.

A través de la Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG, publicada el 05 de abril del 2018, se estableció el Reglamento de Infracciones y Sanciones que sirven para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes ostentados por los órganos del Sistema Nacional de Control. Asimismo, en su artículo 12 regula la escala de sanciones desde una sanción leve a una muy grave.

Respecto al *ius puniendi* existen dos teorías, la de dualidad del *ius puniendi*, que afirma que existe una diferencia cualitativa y marcada entre el Derecho Penal y Derecho Administrativo, es decir realza el contexto de que se tratan de órdenes jurídicos totalmente diferentes; y la teoría de la unidad del *ius puniendi* y su subdivisión en dos manifestaciones: la potestad sancionadora de la Administración y la potestad penal de los Jueces y Tribunales, conforme lo precisa Constanza, (2014).

La aceptación general de la “identidad ontológica” entre las sanciones penales y administrativas y entre los delitos y las infracciones, frecuentemente apoyada en ejemplos tales como el de los delitos tributarios en los que el Código Penal Español sitúa arbitrariamente en una determinada cantidad de dinero defraudado la frontera entre ambos campos sancionadores. La afirmación de la mencionada “identidad ontológica” lleva a exigir que se aplique a ambos elementos sancionadores el mismo régimen jurídico o, al menos, el mínimo de garantías que la Constitución imputa para el Derecho penal, conforme lo manifiesta Huergo (2007).

La presente Tesis está desarrollada a través de las variables, principio de culpabilidad y responsabilidad administrativa funcional, a su vez organizada en seis capítulos. El primero capítulo es la introducción, en la que se presentan los antecedentes, la fundamentación científica, técnico – legal, la justificación para el desarrollo del estudio, así como el problema de investigación y objetivos propuestos. El segundo capítulo, está referido al tipo y diseño de la

investigación, escenario de estudio, participantes, técnicas e instrumentos de recolección de datos, procedimientos, métodos de análisis de la información y aspectos éticos en los que se van a enmarcar la investigación. El tercer capítulo contiene los resultados de la investigación a consecuencia de la aplicación del instrumento, resumidos en figuras y tablas estadísticas. En el cuarto capítulo se desarrolla la discusión de los resultados, en la que se contrasta con los antecedentes y las teorías consideradas. El quinto capítulo presenta las conclusiones a las que arriba la investigación. En el sexto capítulo se presentan las recomendaciones, luego las referencias bibliográficas que nos permitió el desarrollo de la investigación con conceptos legales que orientaron el estudio. En la parte de anexos adjuntamos el artículo científico y legal, el instrumento que fue empleado en la investigación realizada y la ficha técnica del mismo.

Se ha realizado la búsqueda de información relacionada con la presente investigación, dónde se encontró algunas antecedentes a nivel internacional, cómo la investigación de **Camacho, Montero y Vargas. (2005)**. En su tesis denominada: **“la culpabilidad: su aplicación en el tribunal del segundo circuito judicial de San José, 1998-2002.”** (Tesis de Maestría de la Universidad de Costa Rica. Los autores en esta investigación concluyeron que todos ubicaban a la culpabilidad como un elemento del delito, y que está conformado por el dolo y culpa.

Barría Ulloa, (2016). En su trabajo titulado **“De la aplicación con matices a la imposibilidad de la aplicación del principio de culpabilidad en la potestad sancionadora de la Administración del Estado.”** (Memoria para el Licenciado de la Universidad Austral de Chile. Establece con respecto al principio de culpabilidad, para que éste pueda cumplir su función de acuerdo a lo requerido en el ámbito administrativo se requiere necesariamente una adecuación dogmática, pues su contenido debe adecuarse a la necesidad que cada sector a juicio del legislador requiera, tratando de lograr que lo administrativo tome fuerza legislativa y empiece a cementar el camino hacia una regulación autónoma y plenamente administrativa.

Siguiendo el plano local, se ha tomado las siguientes investigaciones:

Cornejo, (2016). En su tesis denominada **“Análisis del Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador a partir de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”**, (Tesis de pregrado Universidad de Piura). Este trabajo de investigación analizar la génesis de ius puniendi y su aplicación en el Derecho penal como en el Derecho administrativo sancionador, alcanzando a sustentar que es el Estado quien ostenta el poder para permitir el desarrollo de ambos derechos y de esa manera alcanzar las metas y resultados programáticos que reconozcan a la finalidad para la cual fueron creados.

Soto Pantoja, (2017). En su tesis titulada **“la Inobservancia del Principio de Culpabilidad en la configuración y aplicación de sanciones a personas jurídicas en las Contrataciones Públicas ¿Desborda los límites a la Potestad Sancionadora?”** (Trabajo de segunda especialización de la Pontificia Universidad Católica del Perú). Se ha descrito que “el principio de culpabilidad según el Tribunal Constitucional ha considera como un principio constitucional implícito, además una garantía al administrado como límite al ius puniendi del Estado, es que creo que se tarde o temprano, la Administración deberá girar su visión hacia la adopción de este principio.”

Chira Vera, (2018). Con su tesis titulada **“el principio de culpabilidad y su consideración en el derecho administrativo sancionador peruano”**, (Tesis de pregrado de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo). Sustenta que, respecto al estado actual del principio de culpabilidad en los procesos administrativos sancionadores especiales, se ha demostrado que cada administración especial opta en lo posible por un régimen de responsabilidad objetiva, debido a su mayor simplicidad y rapidez de su aplicación, comparado con el régimen de responsabilidad subjetiva, que requiere un mayor análisis para su aplicación.

Góngora Portocarrero, (2018). En su tesis titulada **“Análisis del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador a partir de las resoluciones del consejo directivo del OSIPTEL”**. (Tesis de pregrado de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo). Describe que “La incorporación del principio de culpabilidad en la promulgación del Decreto Legislativo N°1272, representa un cambio positivo en el Derecho Administrativo Sancionador peruano. El principio de culpabilidad del procedimiento administrativo

sancionador es acorde al orden constitucional peruano. Además, el principio de culpabilidad del procedimiento administrativo sancionador garantiza un ejercicio proporcional de la potestad sancionadora del Estado.”

Todo lo expuesto anteriormente provocó el interés de conocer y desarrollar la presente investigación a fin establecer el criterio que viene aplicando el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa para determinar responsabilidad administrativa en los servidores públicos durante el 2017 y 2018, analizando las resoluciones emitidas por el ente rector.

A fin de entender mejor la Responsabilidad Administrativa del Funcionario o Servidor Público en el Perú, se plantea la siguiente clasificación de la Responsabilidad Administrativa en la esfera pública, teniendo en consideración que el infractor (transgresor del ordenamiento jurídico administrativo) puede actuar en calidad de administrador (los funcionarios o servidores públicos) o de administrado: Primero; la Responsabilidad Administrativa del administrado, es aplicable a cualquier administrado, y por tanto también a cualquier funcionario o servidor público cuando actúa en calidad de administrado, por ejemplo cuando el funcionario comete una infracción al Reglamento de Tránsito. Para su configuración no resulta ineludible tener la calidad de funcionario o servidor público. Segundo, las Responsabilidades Administrativas Exclusivas del Funcionario o Servidor Público, que son responsabilidades administrativas en las que únicamente pueden incurrir los funcionarios o servidores públicos, por inobservancia de sus obligaciones funcionales, las que se pueden sub clasificar en: a) La Responsabilidad Administrativa Disciplinaria del Funcionario o Servidor Público, que surge cuando el funcionario o servidor público, incumpliendo sus obligaciones funcionales transgrede el ordenamiento jurídico administrativo disciplinario, en su condición de empleado del Estado, bajo el ámbito laboral público o privado; b) La Responsabilidad Administrativa Funcional del Funcionario o Servidor Público, surge cuando el funcionario o servidor público, incumpliendo sus obligaciones funcionales infringe el ordenamiento jurídico administrativo, no importando si es un empleado del

Estado (sujeto a vínculo laboral) o no, sino únicamente su condición de Funcionario o Servidor Público que ejerce función pública.

Por otra parte, la Novena Disposición Final de la Ley N° 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Novena, Definiciones básicas, Servidor o Funcionario Público), define a Servidor o Funcionario Público como: “(...), todo aquél que independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza con alguna de las entidades, y que en virtud de ello ejerce funciones en tales entidades.”, y a la Responsabilidad Administrativa Funcional como “...aquella en la que incurren los servidores y funcionarios por haber transgredido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación durante el desarrollo de la acción de control. Incurren también en responsabilidad administrativa funcional los servidores y funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, desplegaron una gestión deficiente, para cuya configuración se requiere la existencia, previa a la asunción de la función pública que corresponda o durante el desempeño de la misma, de mecanismos objetivos o indicadores de medición de eficiencia.”

De tal manera que para llevar a cabo la presente investigación se ha realizado también la **formulación del problema**, y consiste en la siguiente **interrogante** ¿En qué medida el Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional del Perú aplicó la evidencia del dolo y culpa para determinar responsabilidad administrativa funcional durante los años 2017-2018?.. Asimismo, se ha realizado la **justificación del estudio**, y se considera que tiene una justificación **teórica**, la presente investigación contribuirá una solución al manejo correcto del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, toda vez que la prueba del dolo o culpa es determinante para poder hablar de culpabilidad y por ende de responsabilidad funcional, para ello contribuirá con la doctrina especializada en el tema. Por otra parte, tiene una justificación **metodológica**, la presente investigación busca demostrar la hipótesis, a través del análisis de documentos, como son las resoluciones emitidas por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, así

como la aplicación de la técnica de la entrevista a expertos, usando el respectivo cuestionario de preguntas estructuradas. Finalmente implica la utilización de métodos de interpretación jurídica y de análisis de la motivación de resoluciones administrativas emitidas por el Tribunal. También posee una justificación **práctica**, toda vez que redundaría en beneficio del servidor público que deberá exigir a la contraloría la aplicación y demostración del dolo o culpa como elemento subjetivo de la culpabilidad; y a su vez, la contraloría deberá tener en cuenta la aplicación de dichos elementos para determinar responsabilidad funcional en el marco de un procedimiento sancionador. Finalmente, posee una justificación **legal**, toda vez que busca analizar la aplicación de elementos de culpa o dolo como factores subjetivos para determinar responsabilidad, toda vez que así lo exige el principio de culpabilidad, regulado por el TUO de la Ley N° 27444.

Asimismo, la tesis busca analizar la problemática que viven los servidores públicos y órganos sancionadores al determinar las sanciones, siendo la más severa la inhabilitación pues es de verse, que si bien por un lado, la propia Constitución del Perú ofrece la presunción de inocencia, y la Ley de la materia administrativa reconoce el principio de culpabilidad para determinar responsabilidad por órgano administrativo sancionador, más aún si se trata de los órganos instructores y sancionadores de la Contraloría General de la República. En ese sentido, se enmarca este trabajo de investigación, destinado a estudiar de qué manera el Tribunal Superior de la Contraloría General de la República, analiza, interpreta y aplica los presupuestos para determinar la responsabilidad siendo uno de ellos el principio de culpabilidad, resultando beneficiados los empleados públicos y la propia entidad contralora, al evaluar y cuestionar la forma de aplicación de dicho principio.

A su vez en el presente trabajo de investigación se ha formulado la **hipótesis**, en los términos siguientes: El Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional no viene aplicando correctamente el Principio de Culpabilidad para determinar responsabilidad administrativa funcional en los años 2017-2018, toda vez, que no invoca ni analiza en su aplicación la evidencia de dolo o culpa como parámetro de responsabilidad.

En cuanto a los objetivos de la presente investigación se ha considerado los siguientes, como **objetivo general** tenemos el siguiente “Determinar si el

Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa del Perú viene aplicando correctamente el Principio de Culpabilidad para determinar responsabilidad administrativa funcional en los años 2017-2018.”. Respecto a los **objetivos específicos** se han establecido tres, primero, establecer que criterios jurisprudenciales rigen al principio de culpabilidad en el territorio nacional e internacional; segundo, identificar el criterio de análisis del dolo o culpa como elemento necesario para determinar responsabilidad, por el Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional; y tercero, determinar si los argumentos que utiliza el Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional para demostrar la existe de culpabilidad está acorde con el derecho.

1.1. Problema

¿Cómo aplicó el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa Funcional del Perú el principio de Culpabilidad para determinar responsabilidad administrativa funcional en los años 2017-2018?

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo General

Determinar si el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa del Perú ha venido aplicando correctamente el Principio de Culpabilidad para determinar responsabilidad administrativa funcional en los años 2017-2018.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Establecer si el Principio de Culpabilidad constituye criterios jurisprudenciales en el territorio nacional e internacional.
- Identificar el criterio de análisis del dolo o culpa como elemento necesario para determinar responsabilidad, por el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa Funcional.
- Determinar si los argumentos que utiliza el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa Funcional para demostrar la

existencia de culpabilidad está acorde con el Derecho Administrativo Sancionador.

III. METODOLOGÍA

3.1. Tipo de Estudio y Diseño de investigación

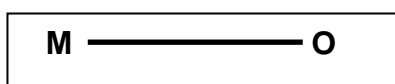
Se utilizó el tipo de estudio cualitativa, explicativo, analítico, no experimental.

Para Sampiere (2010) el estudio no es experimental, ya que no se realizó manipulación o transformación activa de alguna variable y en los que solo se observa los fenómenos en su estado natural para ser analizarlos después.

Diseño descriptivo simple, en este tipo de diseño el investigador busca y almacena información conexas con el objeto de estudio, no presentándose la administración o control de un tratamiento.

Según Hernández (2010). Para este tipo de estudio y diseño no se manipula intencionalmente las variables. Se observa los fenómenos tal como se dan en su entorno natural para subsiguientemente analizarlos.

La representación del diseño de investigación es el siguiente:



Dónde:

M: Muestra (40 Resoluciones Emitidas por el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa)

O: Observación de las categorías:

- Categoría 1:
 - Principio de culpabilidad
- Categoría 2:
 - Responsabilidad administrativa funcional

También, se cumple con la operacionalización de las categorías, conforme se aprecia del siguiente cuadro:

CATEGORIA 1	DEFINICIÓN CONCENTUA L	DEFINICIÓN OPERACION AL	INDICADORE S	ESCALA DE MEDICIÓN
Principio de culpabilidad	Es un principio del Derecho Procesal Administrativo que implica un límites al ius puniendi Estatal en materia administrativa y significa que para aplicar una sanción a un sujeto es imprescindible el elemento subjetivo.	Principio por el cual se determina la responsabilidad subjetiva en base a demostrar el dolo o culpa en la acción del servidor público.	Principio Dolo Culpa Medios probatorios Análisis factico y jurídico de resoluciones.	Análisis de documento.
CATEGORIA 2	DEFINICIÓN CONCENTUA L	DEFINICIÓN OPERACION AL	INDICADORE S	ESCALA DE MEDICIÓN
Responsabilidad Administrativa funcional	Es aquella responsabilidad que se adquiere cuando se transgrede el ordenamiento jurídico administrativo y las normas	Responsabilidad que se adquiere por infracción de normas legales o reglamentarias (internas) infringiendo deberes en	Procedimiento administrativo sancionador Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas	Análisis de documentos

	internas de la entidad a la que pertenecen o cuando realice funciones de manera deficiente.	contra del recurso público	Sanciones	
--	---	----------------------------	-----------	--

3.2. Escenario de estudio

Está compuesto por el PAS, llevado a cabo por la CGR, llegando a su instancia máxima como lo es el TSRA, como órgano rector de la jurisprudencia administrativa y garantista de la aplicación del debido proceso y del principio de culpabilidad.

3.3. Participantes

Se examinará resoluciones emitidas por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, por lo que el principal participante es dicho tribunal.

3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

3.4.1. Técnicas

En relación a las técnicas, que son los elementos que sirven para la recolección de datos, se utilizó la técnica del análisis de documento, de las resoluciones administrativas, en número de 40 (cuarenta) en donde se hayan determinado responsabilidad administrativa correspondiente a los años 2017-2018.

3.4.2. Instrumentos

Hojas de apuntes, elaborado sobre la base del análisis de documento, de las resoluciones administrativas en donde se hayan determinado responsabilidad administrativa correspondiente a los años 2017-2018.

3.5. Procedimiento:

Teniendo en cuenta que el diseño de investigación designado es el enfoque cualitativo, en énfasis en la teoría establecida y estudio de casos, por lo que el procedimiento para la obtención de datos relevantes está encuadrado de la siguiente forma: Observación del mundo factico y jurídico; Selección del tema de investigación; Descripción del problema; Formulación del problema, etc.

3.6. Método de análisis de información:

Se utilizará una matriz donde se colocarán todos los datos referentes a los expedientes o resoluciones emitidos por el Tribunal Superior de responsabilidad administrativa, para luego haciendo uso de métodos de interpretación del derecho, llevar a descubrir los fundamentos de análisis e interpretación del principio de culpabilidad. Asimismo, se aplicó el método deductivo, que es un método científico que considera que la conclusión está implícita en las premisas. Por lo tanto, supone que las conclusiones siguen necesariamente a las premisas: si el razonamiento deductivo es válido y las premisas son verdaderas, la conclusión sólo puede ser verdadera. (Bacon, 1997). En este caso, va de lo general a lo particular, toda vez que de planteamientos generales como el principio de culpabilidad se terminó analizando situaciones concretas donde este principio fue aplicado, logrando resultados de acuerdo a los objetivos ya trazados.

3.7. Aspectos éticos

La presente investigación, respeta la ética, dando su lugar al conocimiento científico y haciendo predominar interés ético, social y sobre todo el científico, conveniente a mejorar la situación de vida o el bienestar de la población más vulnerada y produciendo a la vez, conocimiento objetivo y verdadero; teniendo en cuenta fuentes de información fidedignas objetivas y reales.

Finalmente, la investigación respeta la participación informada de las personas que participan de manera voluntaria, precisan que las

fuentes de contraste, son fuentes fidedignas y no apócrifas, realizando una investigación objetiva con base teórica y práctica.

IV RESULTADOS

La presente investigación persigue el objetivo general, determinar si el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa del Perú aplicó correctamente el Principio de Culpabilidad para determinar responsabilidad administrativa funcional en los años 2017-2018, para ello se establecieron algunos objetivos específicos para que nos permitan orientar hacia el fin último ya mencionado, mismos que fueron contrastados con el análisis de documentos arribándose a los resultados que paso a describir a continuación:

- **Criterios jurisprudenciales rigen al principio de culpabilidad en el territorio nacional e internacional.**

De acuerdo con lo planteado por el objetivo N° 01 sobre establecer que criterios jurisprudenciales rigen al principio de culpabilidad en el territorio nacional e internacional, se utilizó el instrumento del análisis de documentos vinculada con el objetivo bajo descripción arrojando el siguiente resultado:

a) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) de Justicia de la Unión Europea

- i. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, **STC 76/1990** del 26 abril 1990 -**EDJ 1990/4435**, se aseveró que "...En el art. 1 del Código Penal - **EDL 1995/16398**, y en el art. 77.1 de la Ley General Tributaria - **LGT EDL 1963/94**, ya no se tiene incluido el adjetivo "voluntarias" que perseguía a los sustantivos "acciones u omisiones". Al contrario de lo que ha sucedido en el Código Penal, en el que se ha sustituido aquel término por la expresión "dolosas o culposas".
- ii. Por otra parte, en el nuevo art. 77.1 -**EDL 1963/94**, sigue rigiendo el principio de culpabilidad (dolo, culpa o negligencia grave y culpa o negligencia leve o simple negligencia), que hace que se excluya la imposición de sanciones por el simple resultado y sin atender a la conducta diligente del contribuyente. De tal manera que el precepto legal no ha podido infringir en modo alguno los principios de

- seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución -**EDL 1978/3879**) y de legalidad sancionadora (art. 25.1 de la Constitución).
- iii. La **STC 246/1991**, del 19 diciembre -**EDJ 1991/12123**, afirmó que "...el TC reiteradamente ha declarado que los principios inspiradores del orden penal son también de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son declaraciones del ordenamiento punitivo del Estado (**STC 18/1987 - EDJ 1987/18**), igualmente hemos señalado a la cautela con la que conviene operar, cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador se trata. Esta acción no se hace automáticamente, porque la aplicación de las señaladas garantías al procedimiento administrativo es posible sólo en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza (**Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1990 -EDJ 1990/1569**).
- iv. Este Tribunal ha declarado sobre la Culpa que, la Constitución española consagra sin duda el principio de culpabilidad como un principio estructural básico del Derecho Penal, esa consagración constitucional del principio no implica que se haya convertido en norma un determinado modo de entenderlo para la Constitución (**Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1991-EDJ 1991/7287**). En materia de Infracciones Administrativas también rige este principio de culpabilidad, pues en la medida en que la norma de dicha infracción es una manifestación del *ius puniendi* del Estado, resulta inaceptable en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa (**Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990 -EDJ 1990/4435**). Es más, este principio exige que en el caso de las trasgresiones administrativas cometidas por personas jurídicas hay culpa, afirmando que el principio de la responsabilidad personal por hechos propios - principio de la personalidad de la pena o sanción. (**STC 219/1988 -EDJ 1988/535**).
- v. La jurisprudencia del TC, en **EDL 1978/3879**, establece que el principio de culpabilidad se desglosa de la Constitución por lo que el resultado es que toda ley que oriente lo contrario será

inconstitucional. Y este requerimiento se ha originado en el artículo 130 de la Ley 30/1992 -**EDL 1992/17271**, expresa que "podrán ser sancionados sólo por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos", generando como implicancia que la conducta para ser merecedora de sanción debe mostrar dolo o culpa del sujeto al que se le imputa, proscribiendo la responsabilidad objetiva en el derecho sancionador.

b) La jurisprudencia del Tribunal Supremo Español

- i. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de 10 mayo 2007 -**EDJ 2007/34833**, recuerda que "...el principio de culpabilidad previsto en el art. 130.1 de la ley 30/1992 -**EDL 1992/17271**, dispone que solo puede ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa los responsables de los mismos, aún a título de simple inobservancia. Esta simple inobservancia no puede ser entendida como la admisión en el derecho administrativo sancionador de la responsabilidad objetiva, pues la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional destacan que el principio de culpabilidad, aún sin reconocimiento explícito en la Constitución, se infiere de los principios de legalidad y prohibición de exceso (art. 25.1 CE -**EDL 1978/3879**), o en todo caso de un Estado de Derecho, y requieren la existencia de dolo o culpa. Por tal motivo viene siendo admitido por el Tribunal Supremo la existencia de imprudencia cuando el infractor no se comporta con la diligencia exigible, es decir siempre que se desatiende un deber legal de cuidado. Y en la valoración del grado de diligencia debe de ponderarse la profesionalidad o no del sujeto. En este sentido la STS de 5 de junio de 1998 -**EDJ 1998/5595**, exige "un deber de conocer especialmente las normas aplicables" a los profesionales del sector.
- ii. La **Sala Tercera** de la STS, Sec. 2ª, de 5 diciembre 2013 (**Rec. 5564/2011**) -**EDJ 2013/257877**, alusiva a una sanción tributaria, expresa "frente a la alegación de ausencia de intencionalidad y de

necesidad de mantener la presunción de inocencia, la Sala estima que, la conducta del obligado tributario fue voluntaria, en razón que se entiende que le era exigible otra conducta distinta, en función de las situaciones concurrentes, por lo tanto existe culpa o dolo con existe cualquier grado de negligencia a efectos de lo dispuesto en el artículo 183.1 de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre **-EDL 2003/149899**, ninguna de las fundamentos de exclusión de responsabilidad anunciadas en el artículo 179.2 y 3 de la Ley 58/2003 no es aplicable, del 17 de diciembre, la voluntariedad de la infracción asiste cuando el contribuyente conoce el origen de la mercancía y lo oculta a la Aduana, lo que ocurre en el presente caso en que el importador presenta una declaración aduanera inexacta al conocer el verdadero origen de la mercancía, por lo que no puede considerarse su declaración veraz y completa, ni apreciarse interpretación razonable de la norma dada que los preceptos aplicables son claros. Por ello, la conducta del obligado tributario no puede ser calificada sino de voluntaria y culpable, en la conducta del importador en orden al cumplimiento de sus obligaciones fiscales no existe buena fe, "pues alude el pago de impuesto".

- iii. En Sala Tercera de la STS, Sec. 5ª, de 13 septiembre 2012 (**Rec. 5383/2009**) **-EDJ 2012/216799**, referida a una sanción en materia de urbanismo, se afirmó que " se comprobado, razón del alegado "(...) el engaño sufrido" por la recurrente que, también de ser un hecho no demostrado, no guardaba relación con la responsabilidad ni con las situaciones previstas en el artículo 220.2 de la Ley 9/2002 **-EDL 2002/56839**, para la graduación de la multa, concurre, la agravante de haber incumplido, de forma reiterada, la orden de paralización de las obras y el hecho de que las obras se iniciaran con posterioridad a la denegación expresa por la Administración recurrida de la autorización exhortada por el recurrente, actuación que mal se compadece con la alegada buena fe".
- iv. La **Sala Tercera** de la STS, Sec. 3ª de 31 marzo 1998 (**Rec. 199/1995**) **-EDJ 1998/2203**, afirmaba que "Se pretende encubrir la deserción de culpabilidad en una ignorancia justificable. En una

institución de crédito, esto no puede predicarse de entendida de cómo se procede en el mercado inmobiliario".

- v. En la STJU de 12 noviembre 1987 (**Ferriere San Carlo c. Comisión, Asunto 344/85**) –**EDJ 1987/16224**, se invalida una sanción impuesta por la Comisión basándose en la circunstancia de que la conducta castigada, la práctica había sido consentida, por la propia Comisión durante años y no le había informado el cambio de juicio y que, por tanto, podría confiar justificadamente, la demandante, en la continuidad de dicha práctica tolerante.
- vi. La culpabilidad también se ha acoplado con la menor o mayor claridad de la norma, pero han coexistido pronunciamientos en los que la mera verificación de la claridad del mandato normativo no conlleva la valoración de una conducta negligente. Así, Sala Tercera, de la STS, Sec. 2ª, de 30 junio 2011 (**Rec. 3931/2009**)-**EDJ 2011/147250**, la STS de 15 octubre 2009 (**Rec. cas. núm. 9693/2003**) -**EDJ 2009/288591**, se destaca que "el principio de presunción de inocencia avalado en el artículo 24.2 CE -**EDL 1978/3879**, no permite que la Administración tributaria induzca la existencia de culpabilidad por salvedad. Al respecto, conviene acordarse que el artículo 77.3.d) LGT instituía que el comentario sensato de la norma era, en específico (el vigente art. 179.2.d) Ley 58/2003), uno de los asuntos donde la Administración debía entender que el obligado tributario había puesto la diligencia necesaria en el acatamiento de los deberes y obligaciones tributarios; de donde se infiere que la norma vulnerada sea clara o que la interpretación seguida de la misma no se entienda razonable, no permite imputar automáticamente una sanción tributaria porque es permisible que, no obstante, el contribuyente haya actuado diligentemente".
- vii. La Sala Tercera, de la STS, Sec. 5ª, del 21 marzo 2013 (**Rec. 553/2011**) -**EDJ 2013/32775**, se parte de la necesidad de una acción culposa para poder ser castigado, si bien se discute si el error padecido exceptuaba o no la culpa como componente determinante de la imputabilidad.

- viii. La Sala Tercera, de la STS, Sec. 5ª, de 24 noviembre 2011 (**Rec. 258/2009**) -**EDJ 2011/282237**, se afrontaba una responsabilidad en la que se presentaba la exigencia de culpabilidad por la acción infractora atribuible a las personas jurídicas. Asimismo, se afirma "...el Ayuntamiento es responsable cuando menos a título de simple infracción, lo que se acomoda al régimen de imputación comprendido en el artículo 130.1 de la Ley 30/1992 -**EDL 1992/17271**", según el cual "sólo obtendrán ser sancionadas por hechos constitutivos de trasgresión administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia".
- ix. La STS, Sala Tercera, Sec. 5ª, de 31 octubre 2007 (**Recurso: 9858/2003**) -**EDJ 2007/206144**, respecto a una sanción por vertidos señala que "... la conducta que conforma el ilícito administrativo, (artículo 108.f) de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas -**EDL 1985/9018**, requiere la existencia de culpa, que se concreta, por lo que ahora interesa, en la falta de diligencia observada por el Ayuntamiento recurrente a la hora de efectuar los vertidos por los que fue sancionada. La falta de diligencia, supone la inobservancia de competencias atribuidas a las entidades locales por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local-artículos 25.2 .l) y 26.1.
- x. La Sala Tercera de la STS, Sec. 3ª del 22 febrero 2013 (**Rec. 4934/2009**) -**EDJ 2013/15024**, se afirma que "el Tribunal ha autorizado el principio de culpabilidad, al considerarle autor de los ilícitos tipificados en el artículo 40 del Real DL 6/2004 del 29 de octubre, por el que se aprueba la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados -**EDL 2004/152060**, ya que garantiza el artículo 25 de la Constitución -**EDL 1978/3879**, que limita el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, exige, según el TC en la sentencia 129/2003 del 20 de junio -**EDJ 2003/30561**, que para imponer una sanción, ésta se debe sustentar en la pretensión del componente subjetivo de culpa, para certificar el principio de responsabilidad y el derecho a un

procedimiento sancionador que cumpla con todas las garantías, que en este supuesto, ha sido apropiadamente aplicado".

- xi. La sentencia del 6 junio 2008 (**Rec. cas. para la unificación de doctrina núm. 146/2004**) -EDJ 2008/97539, resume la jurisprudencia en relación con el principio de culpabilidad en materia sancionadora, concluyendo que "En nuestro sistema jurídico y en particular en nuestro sistema tributario , no rige la responsabilidad objetiva o sin culpa, exigiendo que al menos exista la concurrencia de negligencia o, la falta de la diligencia necesaria o debida".
- xii. Sala - Sentencia de la sección 4 del 29 de junio de 2005 (**Recurso: 43/2004**) (EDJ 2005/189640). Se afirmaba "Que se rechazaba la responsabilidad objetiva en el ámbito sancionador, pero será justo que siempre exista dolo o culpa en la conducta prohibida, sin ofrecer dudas en el supuesto de autos, ya que la hoy actora ha actuado al menos con negligencia al proporcionar unos datos erróneos, para tener derecho a reposiciones a la exportación, cuando correspondería haber puesto la correspondida diligencia, a fin de verificar y evitar la declaración de datos errados a la Administración, sobre los cuales había de pedir y obtenerse la restitución (AN, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, S. 26 de noviembre de 2003, recurso: 841/2002). En dicho sentido no puede obviarse, que la infracción resulta sancionable, en aplicación de las normas generales en materia sancionadora, de acuerdo al artículo 130 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y PAC -EDL 1992/17271; y 82 de la LGP, incluso a título de simple negligencia (según la exposición de motivos del Reglamento CE 800/99), lo que permite la ejecución del tipo por concurrencia del elemento de la culpabilidad, cuando la conducta tipificada puede evitarse atendidos los parámetros ordinarios de cuidado en el marco de la actividad desplegada".
- xiii. "No es elemento constituyente la culpabilidad en caso de trasgresión sancionable de carácter administrativo, salvo en los supuesto excepcionales que tipifique la norma o los que requiera los hechos, en principio a la responsabilidad objetiva" (Sentencia de 20 junio 1978 -EDJ 1978/6513-)

c) El Tribunal Constitucional Peruano a Considerado lo siguiente:

- i. El principio de culpabilidad limita la potestad punitiva del Estado. Si bien no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución, es posible deducirlo del artículo 2º, inciso 24, acápite e, de la Constitución (FJ 20).

URL: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/06712-2005-HC.pdf>

- ii. En un proceso sancionatorio ya sea penal o administrativo, se mantiene que la sanción sólo puede sostenerse en la responsabilidad subjetiva del infractor que transgredió una regla de conducta prohibida por ley (FJ 21).

URL: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02868-2004-AA.pdf>

En este sentido, la prohibición de una responsabilidad objetiva ha sido puesta de manifiesto por diversas sentencias del Tribunal Constitucional, dentro de las cuales cabe citar especialmente la Sentencia del 3 de septiembre de 2010, recaída en el Expediente 1873-2009-PA/TC, en la cual expresamente se indica que el principio de culpabilidad implica la exclusión de cualquier responsabilidad objetiva.

- **Criterio de análisis del dolo o culpa como elemento necesario para determinar responsabilidad, por el tribunal superior de responsabilidad funcional.**

En función del objetivo N° 02 sobre Identificar el criterio de análisis del dolo o culpa como elemento necesario para determinar responsabilidad, por el Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional., se utilizó de igual forma el instrumento de análisis de documento, que contiene información relevante y con ítem anterior, arrojando los siguientes resultados:

Tabla 1

Análisis del dolo o culpa como elemento necesario para determinar responsabilidad, por el tribunal superior de responsabilidad funcional.

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

RESOL.	AÑO	ÁREA	INFRACCIÓN	ENTIDAD	dolo	culpa	COMENTARIO
230	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Se incurrió en infracciones 6 i) y 6 q) por irregularidades en aprobación y modificación de expediente técnico, así como, en paralización de obra por causal atribuible al contratista, ampliación de plazo con mayores días y sin efectuar evaluación previa, pago de adelantos no autorizados y por servicios no realizados, suscribir contrato extemporáneamente permitiendo cambio de personal si cumplir requisitos mínimos, y, por conformidad a supervisión no prestada.	Municipalidad Provincial de Tumbes	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, demostrando el incumplimiento, mas no analizando el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) no observando el principio de culpabilidad. Es más ni siquiera lo invoca o refiere. Solo invoca el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.
231	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracción 7 h) al establecer en las bases administrativas condiciones favorables al postor, y, admitir y calificar su propuesta incumpliendo requisitos técnicos mínimos.	Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero - Arequipa	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	Fundamenta en la culpabilidad de manera indirecta. El TS determino la existencia de responsabilidad administrativa funcional al poder analizar fáctica y documentalmente la causal que es actuar parcializado al otorgar ilegalmente al postor la buena pro, dado que consigna en las bases integradas del proceso de condiciones favorables al postor, le permitió el acceso a la evaluación de la propuesta económica, asimismo, la asignación del puntaje que no correspondía en la calificación, permitiendo que supere el puntaje mínimo requerido, cuando debido descalificarse, lo que determino el otorgamiento de la buena pro, al único participante.

232	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracción 7 h) al otorgar buena pro incumpliendo la normativa de contrataciones y las bases administrativas.	Gobierno Regional de Huánuco	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, analizando el actuar de formar parcializada, pero no analiza elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) de manera directa, sino solo lo realiza para demostrar que el actuar de forma parcializada tiene una carga subjetiva, y a ello dirige todo el actuar probatorio, no aplicando como debería ser el principio de culpabilidad.
232	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracciones 6 g), 7 h) y 7 n) al contratar servicios sin proceso de selección y obviando el requerimiento del área usuaria, y, emitir informes contradictorios efectuando una interpretación dispar en relación a las normas aplicables.	Municipalidad Provincial de Abancay	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, analizando el actuar de formar parcializada, pero no analiza elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) de manera directa, sino solo lo realiza para demostrar que el actuar de forma parcializada tiene una carga subjetiva, y a ello dirige todo el actuar probatorio, no aplicando como debería ser el principio de culpabilidad.
233	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracción 7 h) por aprobación de adicional de obra pese a las observaciones que existían.	Gobierno Regional de Huancavelica	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, analizando el actuar de formar parcializada, pero no analiza elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) de manera directa, sino solo lo realiza para demostrar que el actuar de forma parcializada tiene una carga subjetiva, y a ello dirige todo el actuar probatorio, no aplicando como debería ser el principio de culpabilidad.

234	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracciones 7 b), 7 c), 7 h) y 7 n) por requerimiento y conformidad de servicios cuya realización efectiva no se acreditó, ocasionando perjuicio económico, y, por emplear la misma documentación sustentatoria en el pago de hasta cinco reembolsos con fondos de caja chica.	Universidad Nacional Mayor de San Marcos UNMSM	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, analizando el actuar de formar parcializada, pero no analiza elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) de manera directa, sino solo lo realiza para demostrar que el actuar de forma parcializada tiene una carga subjetiva, y a ello dirige todo el actuar probatorio, no aplicando como debería ser el principio de culpabilidad.
235	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracción 7 h) al no supervisar el cumplimiento del contrato ocasionando que no se apliquen penalidades, y, otorgar plazo adicional a pesar de haber vencido el plazo contractual.	Universidad Nacional de Huancavelica	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, analizando el actuar de formar parcializada, pero no analiza elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) de manera directa, sino solo lo realiza para demostrar que el actuar de forma parcializada tiene una carga subjetiva, y a ello dirige todo el actuar probatorio, no aplicando como debería ser el principio de culpabilidad.
236	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Se incurrió en infracción 6 q) y 7 h) al permitir sucesivas contrataciones directas vía regularización con el mismo proveedor cuando correspondía un proceso regular; y, se absolvió de infracciones 6 q) y 7 h) al no haberse considerado fallos del órgano jurisdiccional, los cuales tienen condición de acto firme y son vinculantes en el PAS, así como, al existir conductas que debieron ser analizadas en el contexto del RIS y no del presente PAS, y, al no advertirse actuación parcializada ni existir función que disponga expresamente la obligación observada.	Seguro Social Red Asistencial Loreto - ESSALUD	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, analizando el actuar de formar parcializada, pero no analiza elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) de manera directa, sino solo lo realiza para demostrar que el actuar de forma parcializada tiene una carga subjetiva, y a ello dirige todo el actuar probatorio, no aplicando como debería ser el principio de culpabilidad.

238	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracción 7 h) al contratar directamente bienes y servicios sin respetarse el procedimiento regular, permitir prestación del servicio sin existir contrato, y, remitir expedientes de contratación para celebrar procesos de adjudicación de bienes y servicios que ya se habían ejecutado; y, se absolvió de infracciones 6 q), 7 e) y 7 h) al existir documentación que acredita que se ejerció funciones en atención al cargo encomendado, al no acreditarse que se actuó para favorecer al proveedor ni que los bienes no fueran entregados en las condiciones pactadas, entre otros.	Poder Judicial - Corte Superior de Justicia de Cajamarca	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, demostrando el incumplimiento, mas no analizando el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) no observando el principio de culpabilidad. Es más ni siquiera lo invoca o refiere. Solo invoca el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. El TS determino responsabilidad en base al incumplimiento de su función, y por subsumirse la conducta (tipicidad), realizando un análisis en documentos y deberes. Asimismo, absolvió por falta de acreditación del incumplimiento.
239	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Se incurrió en infracciones 6 j), 6 k), 6 q) y 7 h) al resolver nulidad sin contar con facultades, admitir propuesta incumpliendo requisitos mínimos, suscribir contrato en forma extemporánea, y, autorizar adicionales reconociendo mayores servicios; y, se absolvió de infracción 6 q) al existir medida cautelar que autorizaba emisión de carta fianza y al no acreditarse el grave perjuicio; asimismo, se declaró nula la resolución de sanción al no acreditarse una adecuada notificación.	Gobierno Regional de Lambayeque	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, demostrando el incumplimiento, mas no analizando el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) no observando el principio de culpabilidad. Es más ni siquiera lo invoca o refiere. Solo invoca el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.
240	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrada fue absuelta de infracción 6 q) en tanto la imputación ha quedado insubsistente en razón del otorgamiento de ampliación de plazo por aprobación ficta y por ende inexistente el perjuicio económico.	Gobierno Regional de Cajamarca	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	El TS se pronuncia sobre la apelación en sentido favorable absolviendo a la administrada de los cargos, toda vez que no se demostró los presupuestos facticos del incumplimiento, por ende se incumple con la tipicidad.

241	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracciones 6 q) y 7 h) por admisión de propuesta incumpliendo las bases, cambio de residente sin exigir requisitos mínimos, ampliaciones de plazo pese a no afectarse ruta crítica, adicionales con mayores metrados, resolución de contrato sin responsabilidad de las partes e implicándose penalidades, ausencia de calendario acelerado de obra, y, pago por adelantos solicitados fuera de plazo.	Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo - Gobierno Regional de San Martín	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, demostrando el incumplimiento, mas no analizando el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) no observando el principio de culpabilidad. Es más ni siquiera lo invoca o refiere. Solo invoca el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.
242	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrado incurrió en infracción 7 c) al usar documentación falsa y otorgar conformidad a un servicio no prestado; y, se absolvió de infracciones 6 q) y 7 b) al no acreditarse su participación en el hecho infractor ni que los bienes fueran entregados en mal estado por el proveedor.	Dirección Regional de Salud Ucayali	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	El TS determino responsabilidad en base al incumplimiento de su función, y por subsumirse la conducta (tipicidad), realizando un análisis en documentos y deberes. Asimismo, absolvió por falta de acreditación del incumplimiento.
243	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Se incurrió en infracciones 6 q) y 7 h) por ampliación de plazo sin justificarse causal invocada, y admitir propuesta técnica incumpliendo requisitos mínimos, generando inaplicación de penalidades; y, se absolvió de infracción 6 k) al no advertirse influencia o sugestión hacía las personas encargadas del uso de recursos.	Gobierno Regional de La Libertad	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, demostrando el incumplimiento, mas no analizando el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) no observando el principio de culpabilidad. Es más ni siquiera lo invoca o refiere. Solo invoca el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. El TS se pronuncia sobre la apelación en sentido favorable absolviendo a la administrada de los cargos, toda vez que no se demostró los presupuestos facticos del incumplimiento, por ende se incumple con la tipicidad.

244	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Se incurrió en infracciones 6 q) y 7 h) al incluir adquisiciones en el PAC sin existir sustento que justifique la necesidad, adjudicar buena pro apartándose de los criterios de las bases, otorgar conformidad a bienes entregados en forma incompleta y extemporánea, omitiendo reportar dichos incumplimientos, participar en inventario sin registrar la pérdida de bienes, modificar características y cantidades de bienes sin justificación ni sustento y solicitar su adquisición,	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	El TS determino responsabilidad en base al incumplimiento de su función, y por subsumirse la conducta (tipicidad), realizando un análisis en documentos y deberes.
245	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracción 6 q) al recepcionar bienes sin verificar que cumplieran con las especificaciones técnicas ofrecidas.	Gobierno Regional de Cusco	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	El TS determino responsabilidad en base al incumplimiento de su función, y por subsumirse la conducta (tipicidad), realizando un análisis en documentos y deberes
250	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracción 6 i) al recepcionar vehículo pese a no contar con lo necesario para su ingreso físico a la entidad y su posterior uso y al ser entregado en fecha posterior al plazo contractual sin que se apliquen las penalidades correspondientes.	Dirección de Red de Salud de San Juan de Miraflores - Villa María del Triunfo - Lima	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	El TS determino responsabilidad en base al incumplimiento de su función, y por subsumirse la conducta (tipicidad), realizando un análisis en documentos y deberes.
251	2018	SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	Administrados incurrieron en infracción 6 q) al tramitar el pago de pasajes que fueron contratados directamente sin mediar proceso de selección pese a la naturaleza del servicio, así como, su conformidad en vía de regularización al ejecutarse el servicio antes de su emisión.	Seguro Social de Salud Red Asistencial Lambayeque - ESSALUD	FUE ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	NO FUE ANALIZADO	El TS determino responsabilidad en base al incumplimiento de su función, y por subsumirse la conducta (tipicidad), realizando un análisis en documentos y deberes.
253	2018	SISTEMA	Se incurrió en infracción 7 h) al admitir y	Gobierno	FUE	NO FUE	EL TS determina la existencia de responsabilidad

	ADMINISTRATIVO DE ABASTECIMIENTO	calificar propuesta incumpliendo lo establecido en las bases, suscribir contrato sin la presentación oportuna de la documentación necesaria, y, emitir orden de compra tiempo después de suscrito el contrato, otorgando un mayor plazo para ejecutar la prestación.	Regional de Puno	ANALIZADO DE MANERA INDIRECTA	ANALIZADO	administrativa funcional en base al resultado, demostrando el incumplimiento, mas no analizando el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) no observando el principio de culpabilidad. Es más ni siquiera lo invoca o refiere. Solo invoca el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.
--	----------------------------------	--	------------------	-------------------------------	-----------	---

Finalmente se consolida un resultado global en base al segundo objetivo analizado, teniendo en cuenta el siguiente resultado:

EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, demostrando el incumplimiento, mas no analizando de manera directa el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) no observando el principio de culpabilidad. Solo invoca el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. Solo en infracción correspondiente al actuar de forma parcializada realiza un análisis en base a la intencionalidad (por lo que Fundamenta en la culpabilidad de manera indirecta) , no obstante tampoco menciona en sus argumentos el dolo o culpa. Es decir el TS determino responsabilidad en base al incumplimiento de su función, y por subsumirse la conducta (tipicidad), realizando un análisis en documentos y deberes. Asimismo, el TS se pronunció en varios casos en sentido favorable absolviendo de los cargos, por no haberse demostró los presupuestas facticos del incumplimiento, por ende se incumple con el principio de tipicidad.

- **Los argumentos que utiliza el tribunal superior de responsabilidad funcional para demostrar la existe de culpabilidad está acorde con el derecho administrativo sancionador**

Con respecto al objetivo N° 3 determinar si los evidencias que utiliza el Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional para demostrar la existe de culpabilidad está acorde con el derecho administrativo sancionador, se mantiene el uso del instrumento de guía de análisis de documentos, por lo que una se desprende el siguiente resultado:

Tabla 02

Argumentos que utiliza el tribunal superior de responsabilidad funcional para demostrar la existe de culpabilidad está acorde con el derecho.

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD				
RESO L.	AÑO	INFRACCIÓN	ENTIDAD	ARGUMENTO
230	2018	Se incurrió en infracciones 6 i) y 6 q) por irregularidades en aprobación y modificación de expediente técnico, así como, en paralización de obra por causal atribuible al contratista, ampliación de plazo con mayores días y sin efectuar evaluación previa, pago de adelantos no autorizados y por servicios no realizados, suscribir contrato extemporáneamente permitiendo cambio de personal si cumplir requisitos	Municipalidad Provincial de Tumbes	"En su condición de Gerente de Asesoría Legal, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional (...) pag. 14" "el administrado incumplió sus funciones supervisoras al recomendar la ampliación del plazo por un periodo de 26 días, cuando (...) por la comisión auditora, solo debieron considerarse 20 días como plazo ampliatorio pag. 16" "Asimismo, el administrado incumplió sus funciones, al visar en señal de conformidad la resolución pag. 17" "en su condición de (...) incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, prevista en el ROF (...) pag. 18 " "en su condición de (...) incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional previstas en el ROF, (...) al emitir el informe (...) mediante el cual recomienda otorgar la ampliación del plazo, (...) pese a las deficiencias del expediente técnico pag. 19" "en consecuencia el órgano sancionar (...) impuso la sanción de cinco años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública (...) al haberse determinado responsabilidad administrativa funcional" "le asiste responsabilidad administrativa funcional por la falta de verificación de la normatividad de contrataciones que prohibía modificar el expediente (...) siendo su inobservancia conllevo a que la entidad no cobre por concepto de penalidad (...) constituyendo dicho monto un perjuicio económico contra la entidad. Pág 33" "la conducta del administrado (...) no solo ocasionó graves perjuicios al estado, al afectar el correcto funcionamiento de la administración publica sino que al suscribir el acta de paralización de obra por una causal que era responsabilidad del propio contratista, derivó en que la entidad no pueda aplicar la penalidad máxima por mora . pag. 37" "se encuentra acreditado el incumplimiento funcional del administrado al haber suscrito el acta de paralización (...) de manera que con su proceder incumplió sus funciones de supervisar que las obras se

		mínimos, y, por conformidad a supervisión no prestada.		ejecuten en las modalidades de contrato establecidas, no correspondiente amparar la paralización por el motivo indicado. pag. 39" DECLARAR INFUNDADO EL RECURSO DE APELACIÓN (...9 EN CONSECUENCIA CONFIRMAR LA RESOLUCIÓN APELADA QUE LES IMPUSO LA SANCIPON DE CONCO AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.
231	2018	Administrados incurrieron en infracción 7 h) al establecer en las bases administrativas condiciones favorables al postor, y, admitir y calificar su propuesta incumpliendo requisitos técnicos mínimos.	Municipalidad Distrital de José Luis Bustamante y Rivero - Arequipa	"(...) al haberse acreditado los elementos que configuran la citada infracción (...) advirtiéndose que: a) la actuación parcializada del funcionario o servidor público, se acreditó, respecto de los miembros del Comité especial del (...) al considerar en las bases administrativas condiciones favorables para que el postor pueda acceder a la evaluación de la propuesta económica (...) se evidencia que a este factor se le asignó un máximo de 10 puntos, frente a la puntuación de los factores de evaluación opcionales (..) y a otros factores referidos al objeto de la convocatoria, correspondiente a cuatro factores, cada uno con un puntaje máximo de 15 puntos cada uno, lo que evidencia una alteración de la proporción que debe existir entre los factores de evaluación; que la actuación . DECLARAR INFUNDADO EL RECURSO DE APELACIÓN (...) Y, EN CONSECUENCIA CONFIRMAR LA RESOLUCIÓN (...) QUE LE IMPUSO LA SANCIÓN DE DOS AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PUBLICA"
232	2018	Administrados incurrieron en infracción 7 h) al otorgar buena pro incumpliendo la normativa de contrataciones y las bases administrativas.	Gobierno Regional de Huánuco	Estando a los hechos acreditados del presente PAS desarrollados en el fundamento (...) esta sala evidencia que los administrados (...) tenían conocimiento previo de que la obra no contaba con estudios suficientes, como el de mecánica de suelos, que hayan determinado que el terreno era el adecuado para la ejecución de la obra, por el contrario, existen derrumbes que causaron daños estructurales al suelo, situación que provenía de la deficiente elaboración del expediente técnico de la obra pag. 17-18. CONFIRMAR LA RESOLUCIÓN APELADA QUE IMPUSO LA SANCIÓN DE TRES AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

232	2018	Administrados incurrieron en infracciones 6 g), 7 h) y 7 n) al contratar servicios sin proceso de selección y obviando el requerimiento del área usuaria, y, emitir informes contradictorios efectuando una interpretación dispar en relación a las normas aplicables.	Municipalidad Provincial de Abancay	" (...) al administrado se evidencian los elementos del tipo objetivo de la infracción descrita, siendo así: (i) el administrado contrató los servicios del equipo técnico encargado de actualizar el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay (PDC); (ii) sin proceso de selección, toda vez que, se suscribieron contratos de locación de servicios, obviando el requerimiento del área usuaria y fraccionando la contratación a montos menores a tres (3) UIT; (iii) cuando la normativa constitucional, de contrataciones del Estado y de presupuesto previa la obligatoria realización de un proceso de selección. Dicha conducta (iv) ocasionando perjuicio al Estado, al afectar el correcto ejercicio a los principios de libre concurrencia y competencia, eficiencia y publicidad, desprotegiendo asimismo, al interés de la Entidad y la administración pública. pág. 4. El administrado en su condición de (...) visó los contratos correspondientes al equipo técnico, los cuales fueron suscritos en inobservancia del proceso de selección correspondiente, obviando el requerimiento del área usuaria y fraccionando a montos menores de la contratación a tres UIT para evadir la aplicación de la normativa de contrataciones del Estado."
233	2018	Administrados incurrieron en infracción 7 h) por aprobación de adicional de obra pese a las observaciones que existían.	Gobierno Regional de Huancavelica	"(...) con su actuar irregular el administrado (...) vulnero los principios de imparcialidad y objetividad en las decisiones funcionales y en particular las Contrataciones del Estado, al haber favorecido indebidamente al Consorcio (...) con el otorgamiento del referido adicional de obra, pese a que no se efectuó el estudio de mecánica de suelos antes de su aprobación, conforme al informe técnico emitido por los especialistas. pág. 5 y ss" DECLARAR INFUNDADO EL RECURSO DE APELACIÓN (...) EN CONSECUENCIA CONFIRMAR LA RESOLUCIÓN APELADA QUE LE IMPUSO LA SANCIÓN DE DOS AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.
234	2018	Administrados incurrieron en infracciones 7 b), 7 c), 7 h) y 7 n) por requerimiento y conformidad de servicios cuya realización efectiva no se acreditó, ocasionando perjuicio económico, y, por emplear la misma documentación sustentatoria en el pago de hasta cinco reembolsos con fondos de caja chica.	Universidad Nacional Mayor de San Marcos UNMSM	(...) se debe considerar que el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, mediante Acuerdo Plenario N° 01-208-CG/TSRA (21-08-18) ha establecido que para que se configure la infracción, debe evidenciarse los siguientes elementos: (i) la actuación parcializada; (ii) Actuación en contra de los intereses del Estado; (iii) participación con ocasión del cargo, función o comisión; (iv) Operación o Procedimiento; (v) Beneficio legal o propio o de Tercero. (pag. 9) " (...) El administrado incumplió diversas disposiciones legales que regularon expresamente su actuación funcional, toda vez que en la presentación de su rendición de encargo (...) utilizó el recibo por honorario serie 001 y N° 120 el cual es un documento que contiene información falsa, al haberse consignado el siguiente concepto servicio de capacitación de talleres de gestión empresarial (...) presuntamente prestado por la señorita Berenisse (...) sin observar directamente que no se adjuntaron los informes por los servicios prestados, lo mismo que tampoco se detallan en el recibo por honorarios emitido ni se presentó documentación como planillas de pago. pag. 69 ss. DECLARAR INFUNDADO EL RECURSO DE APELACIÓN, EN CONSECUENCIA CONFIRMAR LA RESOLUCIÓN APELADA QUE LE IMPONE LA SANCIÓN DE TRES AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA".

235	2018	Administrados incurrieron en infracción 7 h) al no supervisar el cumplimiento del contrato ocasionando que no se apliquen penalidades, y, otorgar plazo adicional a pesar de haber vencido el plazo contractual.	Universidad Nacional de Huancavelica	<p>Las controversias radican en determinar: (i) se encuentra acreditada la comisión de la infracción imputada a los administrados, de acuerdo al principio de tipicidad y motivación; y su (ii) la sanción se encuentra acorde al principio de razonabilidad y proporcionalidad (pag. 8)</p> <p>Resulta pertinente señalar que el TRRA constituido en Sala Plena establecido en el acuerdo plenario N° 001-2018-CG/TSRA (criterios en torno a los elementos constitutivos del tipo infractor descrito y especificado en el inc. H) del art. 7 del Reglamento.</p> <p>Haber actuado parcializadamente (...) al no supervisar el incumplimiento de contrato, no tomando las medidas correctivas a pesar que tenía conocimiento de las deficiencias e irregularidades cometidas en las instalaciones de las pizarras interactivas y entrega final de equipos, conforme se aprecia de la carta N° 006 (,,) presentada por el supervisor de obra y oficio N° 006 (...) presentado por el supervisor de obra y oficio N° 061 (...) presentado por la coordinadora de la Facultad de Ciencias sociales, observaciones que no fueron levantadas en su oportunidad por el contratista, hecho que se aprecia de las reiteradas cartas presentadas por el supervisor del proyecto (...) donde señala el incumplimiento de la prestación y sugiere la resolución del contrato así como la ejecución de las cartas fianzas. La actuación ilegal dio lugar a que no se aplique al contratista la penalidad por el importe de S/ 178 100.00 soles pese a existir 470 días de retraso (...) pág. 11.</p> <p>En ese sentido el colegiado considera que está acreditado la actuación parcializada dado que la administrada efectuó actuaciones en beneficio al consorcio, generando la no aplicación de penalidades e inexecución de la carta fianza, la cual correspondía en el presente caso de modo de sus alegaciones no pueden ser estimadas, respecto a que si cumplió con supervisar el proyecto y con sus funciones al dar trámite a las cartas del supervisor, para la adopción de medidas cuando sus, actuaciones de derivación a otras áreas, sin especificar medida concreta alguna, respecto a la ejecución de la garantía y aplicación de penalidad; más bien contribuyeron al perjuicio económico, imposibilitando a la Entidad Universitaria, el cobro de penalidades y la ejecución de la garantía. Declarar infundado los recurso de apelación (...) confirmar la resolución apelada que se les impuso la sanción de inhabilitación en el ejercicio de la función de dos años.</p>
236	2018	Se incurrió en infracción 6 q) y 7 h) al permitir sucesivas contrataciones directas vía regularización con el mismo proveedor cuando correspondía un proceso regular; y, se absolvió de infracciones 6 q) y 7 h) al no haberse	Seguro Social Red Asistencial Loreto - ESSALUD	<p>El administrado (...) en su condición de jefe del área de adquisiciones suscribió las órdenes de compra y visto en señal de conformidad los expedientes de contratación para el trámite de las contrataciones directas de la empresa de intermediación laboral (...) la entidad ya había habilitado presupuesto para la contratación formal del servicio, favoreciendo con dichos actos, a la empresa de intermediación laboral con la prestación del servicio sin el debido proceso de contratación.</p> <p>En tal sentido este colegiado desestima lo manifestado por el administrado señor (...) respecto a que se realizó la contratación directa del servicio de tercerización para seguir brindando el servicio de apoyo a los módulos de atención al asegurado debido a que no fue incluido en el PAC por no contar con una autorización de la OCTIC, y que su comportamiento funcional se debió a la inducción al error por parte de su empleador, pues es a través del correo electrónico (...) que el administrador le autoriza llevar a</p>

		considerado fallos del órgano jurisdiccional, los cuales tienen condición de acto firme y son vinculantes en el PAS, así como, al existir conductas que debieron ser analizadas en el contexto del RIS y no del presente PAS, y, al no advertirse actuación parcializada ni existir función que disponga expresamente la obligación observada.		cabo la contratación directa de dichos servicios pese a que su superior conocía que no correspondía, toda vez que de la documentación obrante en autos se aprecia que la red asistencial Loreto debía contar con los servicios de intermediación laboral, (...) debió ser incluida en el PAC
238	2018	Administrados incurrieron en infracción 7 h) al contratar directamente bienes y servicios sin respetarse el procedimiento regular, permitir prestación del servicio sin existir contrato, y, remitir expedientes de contratación para celebrar procesos de adjudicación de bienes y servicios que ya se habían ejecutado; y, se absolvió de infracciones 6 q), 7 e) y 7 h) al existir documentación que acredita que se ejerció funciones en atención al cargo encomendado, al	Poder Judicial - Corte Superior de Justicia de Cajamarca	<p>Por haber emitido documentos en vía de regularización, referente a la elaboración y visado de planos, emisión de diversos documentos emitidos durante la etapa de los actos preparatorios para la contratación de bienes y un servicio, así como la suscripción de las órdenes de compra (...) y la orden de servicio regularizando la contratación mediante cinco procesos de adjudicación de menor cuantía referente al acondicionamiento de ambientes de juzgados y dependencias administrativas de la entidad, cuando dicha labor de acondicionamiento venía siendo ejecutada por el proveedor antes de someterse a los referidos procesos.</p> <p>Sobre el particular, tal como se ha señalado en los fundamentos (...) de la presente resolución, este colegiado considera que no está acreditado, en caso a suficiente medio probatorio, que los trabajos de acondicionamiento venía siendo ejecutados por el proveedor antes de someterse a los referidos procesos; por lo tanto tampoco la infracción imputada a dicho administrado, referente a su participación en la regularización de los actos preparatorios y contratación de los trabajos de acondicionamiento.</p> <p>Por otro parte también se imputa haber suscrito seis documentos denominado de CONFORMIDAD DE SERVICIOS por trabajos metrados no ejecutados, y materiales en mayoría cambio.</p>

		no acreditarse que se actuó para favorecer al proveedor ni que los bienes no fueran entregados en las condiciones pactadas, entre otros.		
239	2018	Se incurrió en infracciones 6 j), 6 k), 6 q) y 7 h) al resolver nulidad sin contar con facultades, admitir propuesta incumpliendo requisitos mínimos, suscribir contrato en forma extemporánea, y, autorizar adicionales reconociendo mayores servicios; y, se absolvió de infracción 6 q) al existir medida cautelar que autorizaba emisión de carta fianza y al no acreditarse el grave perjuicio; asimismo, se declaró nula la resolución de sanción al no acreditarse una adecuada notificación.	Gobierno Regional de Lambayeque	<p>Hecho N° 03: actuar parcializado durante el proceso de contratación de la ejecución de la obra, beneficio ilegalmente al consorcio Vial Sipán) (...) en su condición de Jefe de la Oficina de Logística, pese a tomar conocimiento de la existencia de documentación inexacta en la propuesta presentada por el Consorcio Vial Sipán, a quien se le otorgó la Buena Pro, omito en efectuar las acciones de fiscalización posterior correspondiente; generando beneficio ilegal a favor del citado consorcio, afectándose la transparencia y legalidad con las que deben registrarse las actividades de gestión pública.</p> <p>Sobre la base de los desarrollado (...) se advierte que el administrado mediante el proveído de 16 de abril (..) tomo conocimiento , entre tres aspectos que el consorcio vial sipán había adjuntado a su propuesta técnica documentación inexacta relacionada al certificado de trabajo de 18 de diciembre de 1976 (para acreditar la experiencia mínima del ingeniero (...)) expedido por el director de construcciones de la dirección general de transporte, comunicaciones, vivienda y construcción, cuando en dicho año 1976 no existía dicho ministerio, ya que recién se fusionaron los Ministerio de vivienda y construcción y transportes y comunicaciones.</p> <p>(...) hasta aquí queda claro que el administrado tomó conocimiento de la documentación (nulidad de oficio) trasladada por la oficina regional de administración, evaluó la misma y a sabiendas que existía evidencia que efectivamente se había presentado documentación inexacta pues así lo había determinado tanto el MTC como el OSCE, considero no tomar en cuenta dicha información., incluso hizo mención en su propio informe que ante la duda razonable sobre la veracidad del documento el comité especial debía informar al órgano superior encargado de las contrataciones para sea este quien inicie una fiscalización y supervisión, es decir, que el propio administrado como presidente del comité especial C, se informe as mismo sobre la duda razonable sobre la veracidad del documento cuestionado, teniendo en cuenta que también representaba a la Oficina de Logística, precisamente el órgano encargado de la contrataciones.</p> <p>En ese sentido queda demostrado la conducta irregular del administrado frente a la documentación inexacta de la cual tomó conocimiento, así como la omisión en efectuar de manera inmediata la fiscalización posterior (...) el administrado alega haber ejercido sus funciones, realizando la acción de fiscalización posterior, llegando a informar los resultados mediante oficio N° (...) nótese</p>

				que el inicio de la acción de fiscalización se realizó luego de una año y cinco meses de haber tomado conocimiento de las irregularidades descritas precedentemente, cuando lo correcto era implementar de manera inmediata lo que en el presente caso no ocurrió.
240	2018	Administrada fue absuelta de infracción 6 q) en tanto la imputación ha quedado insubsistente en razón del otorgamiento de ampliación de plazo por aprobación ficta y por ende inexistente el perjuicio económico.	Gobierno Regional de Cajamarca	<p>En consecuencia para la Sala está probado que la imputación de falta de aplicación de penalidad al contratista ha quedado insubsistente en razón del otorgamiento de ampliación de plazo por aprobación ficta y por ende inexistente el perjuicio económico causado a la entidad,</p> <p>La administrada sin hacer observación alguno de los comprobantes de pago (...) Se declaró fundado el recurso de apelación, en consecuencia revocar la resolución que impone sanción.</p>
241	2018	Administrados incurrieron en infracciones 6 q) y 7 h) por admisión de propuesta incumpliendo las bases, cambio de residente sin exigir requisitos mínimos, ampliaciones de plazo pese a no afectarse ruta crítica, adicionales con mayores metros, resolución de contrato sin responsabilidad de las partes e implicándose penalidades, ausencia de calendario acelerado de obra, y, pago por adelantos solicitados fuera de plazo.	Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo - Gobierno Regional de San Martín	<p>(..) al vista en señal de conformidad con su contenido los comprobantes de pago (...) mediante los acles se pasó el íntegro del monto contractual al contratista sin deducirse el importe correspondiente a la aplicación de la penalidad por retraso injustificado en la ejecución de la prestación, en contravención a la normatividad de contrataciones del estado, los principios de imparcialidad y eficiencia que rige las contrataciones públicas y las cláusulas contractuales que regulan su ejecución pese a tener conocimiento (...) que el contratista había incumplido con la entrega de los bienes dentro del plazo estipulado en el contrato, consignado un proveído a la dirección de tesorería disponiendo que se adopten las acciones que permitan efectuar el pago previo descuento de la penalidad.</p> <p>En ese sentido resulta indubitable para esta sala que existido una expresión de voluntad dispuesta por la administrada dirigida a la dirección de tesorería impartiendo una orden en aras de dar cumplimiento a lo estipulado contractualmente y al cumplimiento de la ley y reglamento de contrataciones por lo cual se dispuso adaptar las acciones que permitan efectuar el pago previo descuento de la penalidad. No obstante se observa que dicha disposición ordenada nunca fue cumplida por la dirección de tesorería.</p> <p>En consecuencia, para esta sala está probado que la imputación de falta de aplicación de penalidad al contratista ha quedado insubsistente en razón del otorgamiento de ampliación de plazo por aprobación ficta y por ende inexistente el perjuicio económico, (...) por lo que corresponde declarar fundado el recurso de apelación formulado por la administrada.</p>

242	2018	<p>Administrado incurrió en infracción 7 c) al usar documentación falsa y otorgar conformidad a un servicio no prestado; y, se absolvió de infracciones 6 q) y 7 b) al no acreditarse su participación en el hecho infractor ni que los bienes fueran entregados en mal estado por el proveedor.</p>	<p>Dirección Regional de Salud Ucayali</p>	<p>(...) la administrada en su condición de directora de la dirección de epidemiología de la entidad faltó a la verdad al suscribir el acta de conformidad de la orden de servicio (...) en representación del Med. Cayo Leveau Bartra, mediante el cual dio conformidad al servicio (ambientación e implementación del equipo de cómputo para 40 personas) a pesar que dicho servicio nunca lo recibió (...) respecto del análisis de tipicidad subjetiva, (...) se encuentra demostrada la intencionalidad con el que actuó la administrada en su condición de directora (...) pues teniendo pleno conocimiento del servicio requerido al haber suscrito el pedido de servicio (...) y que no se prestó en su totalidad, decido dar la conformidad mediante la suscripción del acta de conformidad de la orden en contra de la realidad.(pág. 7)</p> <p>En relación a dicha imputación, este colegiado advierte que el acta de conformidad que corresponde a la referida orden de servicios lleva solo una firma y el sello del señor Cayo Leveau Bartra (...)</p> <p>(...) esta sala considera que, únicamente atendiendo a los periodos de gestión de la administrada en el cargo de directora de epidemiología, tal como se advierte del tenor del memorando (...) adicionalmente, cabe indicar que en el supuesto de que la administrada haya firmado el acta de conformidad por el señor Cayo Leveau, se estaría afirmando que fue en la gestión de éste – y no de la administrada- que se firmó tal conformidad; por lo que la responsabilidad por el cumplimiento de las funciones del cargo de director (...) resultaría exigible a este y no a aquella.</p> <p>(...) este colegiado considera que el hecho imputado a la administrada Mayra Saavedra Dreyfus no se encuentra acreditado en el presente procedimiento.</p> <p>DECLARAR FUNDADO EL RECURSO DE APELACIÓN ABSOLVIÉNDOLA DE LOS CARGOS A DOÑA MAYRA KANY SAAVEDRA DREUFUS</p>
243	2018	<p>Se incurrió en infracciones 6 q) y 7 h) por ampliación de plazo sin justificarse causal invocada, y admitir propuesta técnica incumpliendo requisitos mínimos, generando inaplicación de penalidades; y, se absolvió de infracción 6 k) al no advertirse influencia o sugestión hacía las personas encargadas del uso de recursos.</p>	<p>Gobierno Regional de La Libertad</p>	<p>La administrada en su condición de Sub gerente de obras de de la entidad, influyó en la aplicación irregular de los recurso públicos, en el marco de la ejecución contractual de la obra (...) al haber emitido indebidamente el informe (...) dirigido al administrado Álvaro Bazán, gerente de infraestructura mediante el cual declaro procedente la ampliación de plazo N° 01 por 27 días calendario sugiriendo además que se eleve a la gerencia regional de abastecimientos para la proyección de resolución , pese a que la causal de caso fortuito o fuerza mayor invocada por el contratista no se encontraba debidamente justificada y por ende no resultaba procedente su aprobación, como se evidencia del informe (...) emitido de la Comisión Auditoria</p> <p>Sin embargo, del análisis de la documentación que conforme en el presente expediente, no se observa que existan medios suficientes que permitan acreditar su responsabilidad en la comisión de la infracción muy grave descrita y especificada en el inc. K) del art. 6 del reglamento de la ley N° 29622, más aún por cuanto se percibe, a criterio de esta sala, que su condición generó, específicamente un incumplimiento típico de sus funciones basadas principalmente en el seguimiento qué debió realizar de las obras y sus respectivos avances principal, ente en el seguimiento que debió realizar de las obras y sus respectivos avances, y no que influyó o sugestionó con su actuar a un tercera persona encargada de la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos, a saber en el caso, el gerente</p>

				de infraestructura y el de abastecimiento, para la aplicación irregular de los mismos (...) estando a lo descrito, se observa que la conducta de la administrada Tantalean Regalado no se subsumió en la infracción imputada prevista en el literal a) del art. 46 de la Ley N° 27785, modificado por la ley 29622, descrita y especificada como infracción muy grave en el inc. K) del art. 6 del reglamento de la ley 29622,(...) quedando acreditado el incumplimiento del principio de tipicidad respecto del cargo imputado, careciendo de objeto pronunciarse sobre los argumentos planteados en su recurso de apelación en torno a dicho extremo.
244	2018	Se incurrió en infracciones 6 q) y 7 h) al incluir adquisiciones en el PAC sin existir sustento que justifique la necesidad, adjudicar buena pro apartándose de los criterios de las bases, otorgar conformidad a bienes entregados en forma incompleta y extemporánea, omitiendo reportar dichos incumplimientos, participar en inventario sin registrar la pérdida de bienes, modificar características y cantidades de bienes sin justificación ni sustento y solicitar su adquisición.	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	En su condición de secretaria general aprobó mediante resolución de secretaria general (...) la modificación del plan anual de contrataciones PAC de la unidad ejecutora (...)de dicho plan la inclusión de procesos de selección referidos a la adquisición de pañales para bebés, niños y adultos mayores; omitiendo supervisar que cuenten con el sustento técnico que justifiquen la necesidad por la unidad orgánica competente (...) y con la identificación de la cantidad de bienes a adquirir en función a la población beneficiaria que se pretendía atender (...) visó, pese a no existir sustento técnico las “orientaciones para la gestión del apoyo social a las poblaciones vulnerables durante el ejercicio 2013” aprobadas con resolución ministerial (...) omitiendo supervisar que dicho documento no incluía al área usuaria (...) como unidad orgánica competente para definir tales orientaciones; así como que dichos lineamientos u orientaciones ya estaban regulados por la normativa de contrataciones del Estado; sin objetar que no participara el área usuaria competente en la sustentación técnica de la necesidad y en la determinación de la cantidad de pañales a adquirir con el presupuesto establecido; y sin cuestionar la inexistencia un plan de distribución de los referidos bienes para los beneficiarios finales. Declarar fundado en parte el recurso de apelación interpuesto por Elsa cubilla Bueno, revocándola, e infundado respecto de los demás extremos reformando la sanción impuesto y fijando dos años de inhabilitación.
245	2018	Administrados incurrieron en infracción 6 q) al recepcionar bienes sin verificar que cumplieran con las especificaciones técnicas	Gobierno Regional de Cusco	Haber recibido los equipos de apicultura adquiridos en el citado proceso de selección, a través del acta de recepción de equipos apícolas – procompite- (...) sin verificar que cumplan con las especificaciones técnicas ofrecidas, que forman parte del contrato; incumplimiento que también se verificó al emitir el informe (...) a través del cual informó sobre la recepción de equipos cadena productiva apicultura, en el que tampoco formuló observación alguna a los bienes recibidos.

		ofrecidas.		
250	2018	Administrados incurrieron en infracción 6 i) al recepcionar vehículo pese a no contar con lo necesario para su ingreso físico a la entidad y su posterior uso y al ser entregado en fecha posterior al plazo contractual sin que se apliquen las penalidades correspondientes.	Dirección de Red de Salud de San Juan de Miraflores - Villa María del Triunfo - Lima	Al administrado Javier Leoncio Matos Centeno, se le imputo lo siguiente: (...) al haber suscrito indebidamente el acta de recepción de la ambulancia tipo I para el centro Materno Infantil (...) celebrado con el Consorcio UNIDARSOL, al haber suscrito indebidamente el acta de recepción de la ambulancia urbana tipo I (...) indicando haber recibido físicamente dicho vehículo con todas las características y especificaciones técnicas que en el documento se señalan, pese a que la ambulancia fue entregada con posterioridad a la Entidad, viabilizando el irregular pago total a favor del contratista antes de su ingreso al almacén de la entidad., ocasionando perjuicio económico por el monto de (...) debido a la inaplicación de penalidad según el cálculo efectuado por la Comisión Auditora. De acuerdo al contrato, el plazo de entrega venció el 31 de diciembre de 2012; sin embargo la ambulancia fue recibida en el centro materno infantil el 11 de abril de 2013, según se evidencia en el cuaderno de control diario de la ambulancia, y la transferencia de propiedad vehicular a nombre de la entidad se produjo el 30 de septiembre de 2013; lo que acredita que el acta de recepción del vehículo tipo ambulancia del día 31 de diciembre de 2012 suscrita por el administrado y otros funcionarios fue una declaración falsa de recepción del bien que benefició al contratista con el pago total del mismo sin aplicación de la penalidad correspondiente al retraso incurrido por el contratista. (...) incumpliendo sus deberes funcionales; ocasionando perjuicio al estado., la no contar la entidad con la ambulancia tipo I de manera oportuna; además de perjuicio económico al estado por la suma de (...) Declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por el administrado Javier Leoncio Matos Centeno (...) en consecuencia confirma la resolución(..) que le impuso tres años de inhabilitación
251	2018	Administrados incurrieron en infracción 6 q) al tramitar el pago de pasajes que fueron contratados directamente sin mediar proceso de selección pese a la naturaleza del servicio, así como, su conformidad en vía de	Seguro Social de Salud Red Asistencial Lambayeque e - ESSALUD	Del administrado Danny Robert Lozano Díaz, la imputación que recae en el administrado, de hacer incurrido en incumplimiento de las disposiciones legales que regulan expresamente su actuación funcional detallado en el numeral (...) se sustenta en el hecho de no haber dado cumplimiento a la directiva (...) la cual determina el procedimiento para la contratación de bienes y servicios por montos inferiores o igual a tres unidades impositivas tributarias dentro de la entidad; en concordancia con lo previsto en la Directiva (...) la cual regula entre otras la prohibición de regularizar procesos logísticos con posterioridad a la prestación del servicio; ello al haber suscrito 18 proveídos entre (...) mediante los cuales dispuso a los analistas a su cargo tramitar la cancelación del servicio de compra de pasajes, quienes a su vez solicitaron la disponibilidad presupuestal en vías de regularización y que al continuar con el trámite de pago se elaboró doce órdenes de compra con importes de 3 UIT (...) con los

		regularización al ejecutarse el servicio antes de su emisión.		cuales se cobertura el servicio de transporte aéreo para pacientes referidos (...) no habiéndose realizado gestiones para corregir dicha irregularidad. Declarar infundado el recurso de apelación (..)
253	2018	Se incurrió en infracción 7 h) al admitir y calificar propuesta incumpliendo lo establecido en las bases, suscribir contrato sin la presentación oportuna de la documentación necesaria, y, emitir orden de compra tiempo después de suscrito el contrato, otorgando un mayor plazo para ejecutar la prestación.	Gobierno Regional de Puno	Administrado Néstor Modesto Mamani Titi, actuó parcializadamente en contra de los intereses del Estado, al i) admitir la propuesta técnica de consorcio metropolitano, pese a que el mencionado consorcio no cumplió con presentar toda la documentación de presentación obligatoria establecida en las bases administrativas de la AMC (...) toda vez que en la promesa formal de consorcio presentada no se describían las obligaciones de los consorciados; asimismo, no adjunto hoja de descripción técnica o detalles específicos del bien ofertado, los catálogos o folletos que demuestren las especificaciones técnicas y la marca ofertada, por lo que debió tenerse por no admitida dicha propuesta; y ii) otorgar un puntaje superior a la propuesta técnica del único postor participante, específicamente en los factores de experiencia de postor y cumplimiento de la prestación; toda vez que respecto al primer factor mencionado, le corresponde 0 puntos al no haberse acreditado las obligaciones a ser asumidas por cada uno de los integrantes de consorcio; pese a ello, se le asigno indebidamente un puntaje de 10 puntos; y respecto al segundo factor de evaluación observado también le correspondía 10 puntos; y respecto al segundo factor de evaluación observado, también le correspondía 0 puntos al no haberse indicado en las constancias presentadas que la prestación se había cumplido son incurrir en penalidades, no obstante le otorgó 1.58 como puntaje en dicho extremo, Declarar infundado el recurso de apelación (...)

Finalmente, en relación al tercer objetivo, el resultado está en el sentido de que EL TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, demostrando el incumplimiento, mas no analizando de manera directa el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) no observando el principio de culpabilidad. Solo invoca el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. Solo en infracción correspondiente al actuar de forma parcializada realiza un análisis en base a la intencionalidad (por lo que Fundamenta en la culpabilidad de manera indirecta), no obstante tampoco menciona en sus argumentos el dolo o culpa. Es decir el TS determino responsabilidad en base al incumplimiento de su función, y por subsumirse la conducta (tipicidad), realizando un análisis en documentos y deberes. Asimismo, el TS se pronunció en varios casos en sentido favorable absolviendo de

los cargos, por no haberse demostró los presupuestos facticos del incumplimiento, por ende se incumple con el principio de tipicidad.

Pero no aplica de manera clara el principio de culpabilidad, denotándose insuficiencia en la motivación de las resoluciones, situación que contradice el debido procedimiento administrativo.

V. DISCUSIÓN

Respecto a los resultados del objetivo específico N° 01, planteado en nuestra investigación es: **¿Determinar los criterios jurisprudenciales que rigen al principio de culpabilidad en el territorio nacional e internacional?**

A nivel internacional, se analizaron jurisprudencias del Tribunal Constitucional (TC) de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo Español, estableciendo que el 100% de las resoluciones emitidas por dichos entes consideran que el principio de culpabilidad requiere de una responsabilidad subjetiva, es decir, necesita la evidencia del dolo o culpa.

El TC de Justicia de la Unión Europea ha pronunciado consecutivamente en sus sentencias que los principios inspiradores del ordenamiento jurídico penal deben ser de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo Sancionador, dado que uno y otro son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

Las jurisprudencias del Tribunal Superior, ha señalado que el principio de culpabilidad establece que solo puede ser sancionados o castigados por hechos constitutivos de infracción administrativa los responsables de los mismos.

El Tribunal Constitucional Peruano considera al principio de Culpabilidad como un principio que limita la potestad punitiva del Estado, de acuerdo a lo deducido del artículo 2º, inciso 24, acápite e, de la Constitución Política del Perú.

La doctrina señala que la exigencia de culpabilidad involucra la presencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo. En ese sentido, «la culpabilidad sería el reproche que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo (Ibídem, p.8. Establece que no puede castigarse por no haber realizado un comportamiento imposible).

En vinculación con ello, la doctrina española ha afirmado que «...una de las ideas menos cuestionadas del Derecho sancionador lo constituye la proscripción de la sanción a comportamientos en los que no concurra dolo o culpa, es decir, imprudencia. Esto es lo que conocemos como principio de imputación subjetiva.», (GÓMEZ TOMILLO, Manuel y otro. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo. Editorial Aranzadi, Segunda Edición, 2010, Madrid, pp. 378 y 379).

El objetivo específico N° 02, planteado en nuestra investigación es: ¿Identificar el criterio de análisis del dolo o culpa como elemento necesario para determinar responsabilidad, por el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa Funcional?

Se analizaron 40 resoluciones emitidas por el Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional, de las cuales un 95% de dichas resoluciones determinó responsabilidad administrativa funcional sólo analizando de manera indirecta el dolo, y sin analizar la culpa, pues el Tribunal Superior determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, analizando el actuar, pero no analiza elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) de manera directa, sino solo lo realiza para demostrar que el actuar de forma parcializada tiene una carga subjetiva, y a ello dirige todo el actuar probatorio, no aplicando como debería.

La incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador constituye una de las grandes novedades de la modificación operada mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, pues antes de ello, la ley del procedimiento administrativo general parecía haber optado por una responsabilidad eminentemente objetiva que solo exigía la culpabilidad entendida como principio de personalidad de las infracciones y de responsabilidad por el hecho (principio de causalidad) no exigiendo el dolo o la culpa como requisito para aplicar la sanción, (BACA ONETO, Víctor. ¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento

peruano. En: Diplomado de Derecho Administrativo Sancionador. Lima, 2012, p.11.). Actualmente, la normativa prevé el principio de culpabilidad de la siguiente manera:

«Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. (...)

Como se puede apreciar, en aplicación del principio de culpabilidad, la responsabilidad administrativa tiene necesariamente carácter subjetivo, a excepción de los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. Ello implica que la entidad pública con potestad sancionadora se encuentra obligada acreditar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa.

El objetivo específico N° 03, planteado en nuestra investigación es: ¿Determinar si los argumentos que utiliza el Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa Funcional para demostrar la existencia de culpabilidad está acorde con el Derecho Administrativo Sancionador?.

Se analizaron 15 resoluciones emitidas por el Tribunal de Responsabilidad, estableciendo que el Tribunal Superior determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, manifestando el incumplimiento, mas no examinando de manera directa el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) no observando el principio de culpabilidad. Solo invoca el principio de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. Solo en infracción correspondiente al actuar de forma parcializada realiza un análisis en base a la intencionalidad (por lo que Fundamenta en la culpabilidad de manera indirecta), no obstante tampoco menciona en sus argumentos el dolo o culpa. Es decir el Tribunal Superior determino responsabilidad en base al incumplimiento de su función, y por subsumirse la conducta (tipicidad), realizando un análisis en documentos y deberes. Asimismo, el Tribunal Superior se

pronunció en varios casos en sentido favorable absolviendo de los cargos, por no haberse demostrado los presupuestos fácticos del incumplimiento, por ende se incumple con el principio de tipicidad.

VI. CONCLUSIONES

Primera:

El Tribunal Superior de Responsabilidad Administrativa del Perú aplicó la evidencia del dolo y culpa para determinar responsabilidad funcional durante los años 2017-2018, en la medida que analizó la conducta de imparcialidad del administrado, analizando la intencionalidad y el incumplimiento de manera general, pero no analizó el elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa) de manera directa.

Segunda:

Entre los criterios jurisprudenciales rigen al principio de culpabilidad en el territorio nacional e internacional; se encuentra: En un proceso sancionatorio (penal o administrativo) la sanción sólo puede sostenerse en la responsabilidad subjetiva del infractor que transgredió una regla de conducta prohibida por ley; en nuestro sistema jurídico y en el tributario, en particular, (...), no rige la responsabilidad objetiva o sin culpa, exigiendo la norma al menos la concurrencia de negligencia o, lo que es lo mismo, la falta de la diligencia necesaria o debida.

Tercero:

El criterio de análisis del dolo o culpa como elemento necesario para determinar responsabilidad, por el Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional es el que se determina en base al resultado, solo en infracción correspondiente al actuar de forma parcializada realiza un análisis en base a la intencionalidad (por lo que Fundamenta en la culpabilidad de manera indirecta), no obstante tampoco menciona en sus argumentos el dolo o culpa.

Cuarto:

Los argumentos que utiliza el Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional para demostrar las existencias de culpabilidad no están acordes con el derecho, toda vez que el TS determina la existencia de responsabilidad administrativa funcional en base al resultado, por lo que Fundamenta en la culpabilidad de

manera indirecta, no obstante, tampoco menciona en sus argumentos el dolo o culpa. No aplica de manera clara el principio de culpabilidad, denotándose insuficiencia en la motivación de las resoluciones, situación que contradice el debido procedimiento administrativo.

VII. RECOMENDACIONES

PRIMERA:

Al Congreso de la República: Proponer la modificación del numeral 10 del artículo 246º, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY Nº 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, pudiendo quedar redactado de la siguiente manera:

- La responsabilidad administrativa es subjetiva.

Asimismo, recomendar la materialización de una legislación administrativa que regule adecuadamente el llamado derecho administrativo sancionador, para que las conductas dolosas y culposas se tipifiquen por separado y establecer sanciones para cada una de ellas.

SEGUNDO:

Exhortar a los especialistas del Tribunal Superior de Responsabilidad Funcional encargados de determinar responsabilidad administrativa funcional a realizar mayores indagaciones sobre los casos que investigan, a fin de emitir resoluciones motivadas que contengan de manera directa el análisis del elemento volitivo de la conducta (dolo o culpa).

TERCERO:

Exhortar a los especialistas es la rama del Derecho Administrativo a realizar mayores investigaciones sobre el objeto de la investigación; y generar debates sobre la normativa vigente.

REFERENCIAS

Oneto, V. S. (15 de septiembre de 2010). *¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora?* Obtenido de Ponencia que fue presentada al IV Congreso Internacional de Derecho administrativo realizado en Mendoza, Argentina: https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf

Yabar, L. A. (10 de mayo de 2017). <https://notaslegalesspd.blogspot.com/>. Obtenido de El Principio de Culpabilidad como límite a los Informes de Auditoría de Cumplimiento: <https://notaslegalesspd.blogspot.com/2017/05/el-principio-de-culpabilidad-como.html>

Alarcón S L (2014) Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador; Revista de administración pública, Número 195, Editor Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España)

Constanza L B (2014). Un problema de legitimidad: ¿unidad o dualidad del *ius puniendi*? Barcelona recuperado de http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/96490/1/TFG_Dret_Constanza_Ledesma_Bruno.pdf

HUERGO L A (2007) Las Sanciones Administrativas; Madrid: Iustel, 2007.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación: Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio* (6a. ed. --.). México D.F.: McGraw-Hill.

ANEXOS



TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

RESOLUCIÓN N° 0230-2018-CG/TSRA-SALA 1

EXPEDIENTE N° 1115-2016-CG/INSN
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TUMBES

ADMINISTRADOS : LUIS JOHNY OROPEZA NORABUENA
PEDRO ARMANDO YNFANTES ISLA
JACK EDDIE LEIVA BRINGAS
FREDY ROBERTO ALEMÁN SEMINARIO
CLEVER RAMÓN MAURICIO ZAPATA
ROGER FLORENCIO MORÁN RIVERA
KATHERINE DEL PILAR NIQUÉN TINEO
EDUARDO ROMERO LA TORRE
JUAN ANTONIO LEZCANO FERNÁNDEZ⁽¹⁾
JUAN CARLOS GONZÁLES HIDALGO⁽¹⁾
JESÚS DAVID TAPIA FERNÁNDEZ⁽¹⁾
JULIO CÉSAR MANSILLA MEJÍA ⁽¹⁾

MATERIA : Se declara infundado el pedido de conclusión del PAS por caducidad e infundados los Recursos de Apelación interpuestos contra la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1, que impuso a los administrados sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.

En Lima, a los 21 días del mes de noviembre de 2018, en la Sesión N° 097-2018 de la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, en adelante TSRA, con la asistencia de los Señores Vocales Luis Alfonso García-Corrochano Moyano, Presidente, César José Gonzáles Hunt y César Enrique Aguilar Surichaqui; se emite la siguiente Resolución:

I. VISTOS.

Los Recursos de Apelación interpuestos por los administrados señores **Luis Johny Oropeza Norabuena, Pedro Armando Ynfantes Isla, Jack Eddie Leiva Bringas, Fredy Roberto Alemán Seminario, Clever Ramón Mauricio Zapata, Roger Florencio Morán Rivera, Katherine del Pilar Niquén Tineo y Eduardo Romero La Torre**, en adelante los administrados, dentro del término de ley, tramitado en el Expediente N° 1115-2016-CG/INSN.

⁽¹⁾ Mediante Resolución N° 004-1115-2018-CG/SAN1, de 4 de octubre de 2018 (Fojas 4619 a 4621), se declaró consentida y en consecuencia firme la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1 de 29 de agosto de 2018, en el extremo que impuso sanción de inhabilitación a los administrados señores Lezcano Fernández, Gonzáles Hidalgo, Tapia Fernández y Mansilla Mejía, por haberseles determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión la conducta infractora prevista en el literal a) del artículo 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracciones graves y muy graves en los literales i) y q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, respectivamente.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

II. ANTECEDENTES.

- 2.1 El presente procedimiento tiene como antecedente el Informe de Control N° 781-2015-CG/ORTB-AC de 22 de abril de 2016, denominado "*Proceso de selección y ejecución contractual de la obra mejoramiento y rehabilitación del sistema de saneamiento básico del sector Nuevo Tumbes – Tumbes – III Etapa*", período de 16 de agosto de 2012 al 31 de diciembre de 2014, en adelante, el Informe de Control, emitido como resultado del Examen Especial practicado a la Municipalidad Provincial de Tumbes, en adelante, la Entidad.
- 2.2 Mediante Resolución N° 001-2016-CG/INSN, del 9 de diciembre de 2016 (Fojas 2477 a 2507) del Expediente, el Órgano Instructor Norte de la CGR, en adelante, el Órgano Instructor, instauró procedimiento administrativo sancionador (PAS), entre otros, a los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Mauricio Zapata, Morán Rivera, Niquén Tineo y Romero La Torre**⁽²⁾, por la presunta comisión de la infracción prevista en el literal a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por la Ley N° 29622⁽³⁾, por haber incurrido en la conducta descrita y especificada como infracciones graves y muy graves en los Incs. i) y q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622 "*Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes de control*", aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, en adelante el Reglamento de la Ley N° 29622⁽⁴⁾.

(2) En los periodos de gestión considerados en la Resolución N° 001-2016-CG/INSN y en los respectivos Pliegos de Cargos (Fojas 2620 a 2639, 2734 a 2763, 2688 a 2724, 2539 a 2579, 2516 a 2529, 2580 a 2619, 2725 a 2733 y 2508 a 2515) del Expediente.

(3) **Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República**
"Art. 46°.- Conductas infractoras

Conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional son aquellas en las que incurren los servidores y funcionarios públicos que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen. Entre estas encontramos las siguientes conductas:

(...)

a) Incumplir las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como las disposiciones internas vinculadas a la actuación funcional del servidor o funcionario público.

(...)"

(4) **Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM.**

"Art. 6°.- Infracciones por incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades y disposiciones internas relacionadas a la actuación funcional.

(...)

i) Hacer declaración falsa acerca de medición o valoración en obras, adquisición de bienes o de cualquier otro servicio o prestación a cargo del Estado, o acerca de cantidad, peso, medida, calidad o características de mercancías o bienes suministrados a cualquiera de las entidades, generando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.

(...)

q) Incumplir las disposiciones legales que regulan expresamente su actuación funcional, generando grave perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o genera grave afectación al servicio público, afectación a la vida o a la salud pública, la infracción es muy grave.

(...)"

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 2.3 Habiendo presentado los citados administrados sus descargos a la Resolución de Inicio del PAS y sobre la base del Informe de Pronunciamiento N° 01-2018-CG/INSLAM emitido por el Órgano Instructor Lambayeque de la CGR el 31 de mayo de 2018 (Fojas 3638 a 3750), la Jefatura del Órgano Sancionador 1 de la CGR, mediante Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1 del 29 de agosto de 2018 (Fojas 4113 a 4243), impuso sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública a los citados administrados, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1

N°	Administrados	Hechos	Cargo	Infracciones	Calificación	Sanción
1	Luis Johny Oropeza Norabuena	Hecho 2	Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano	Inc. q), Art. 6°	Muy Grave	5 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública
		Hecho 3			Muy Grave	
		Hecho 4			Grave	
2	Pedro Armando Ynfantes Isla	Hecho 1	Gerente de Asesoría Legal	Inc. q), Art. 6°	Muy Grave	5 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública
		Hecho 3			Muy Grave	
		Hecho 4			Grave	
3	Jack Eddie Leiva Bringas	Hecho 1	Subgerente de Obras Públicas y Catastro	Inc. q), Art. 6°	Muy Grave	5 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública
		Hecho 2			Muy Grave	
		Hecho 3			Muy Grave	
		Hecho 4			Muy Grave Grave	
4	Fredy Roberto Alemán Seminario	Hecho 1	Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano	Inc. q), Art. 6°	Muy Grave	5 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública
		Hecho 2			Muy Grave	
		Hecho 4			Muy Grave Grave	
5	Clever Ramón Mauricio Zapata	Hecho 1	Gerente de Asesoría Legal	Inc. q), Art. 6°	Muy Grave	4 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública
		Hecho 4			Grave	
6	Roger Florencio Morán Rivera	Hecho 1	Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano Sub Gerente de Obras Públicas y Catastro	Inc. q), Art. 6°	Muy Grave Grave	5 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública
		Hecho 2			Muy Grave	
		Hecho 3			Muy Grave	
		Hecho 4			Muy Grave Grave	
7	Katherine del Pilar Niquén Tineo	3	Inspector de Obras	Inc. q), Art. 6°	Muy Grave	3 años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

8	Eduardo Romero La Torre	4	Gerente Municipal	Inc. q), Art. 6°	Grave	1 año de inhabilitación para el ejercicio de la función pública
---	-------------------------	---	-------------------	------------------	-------	---

Fuente: Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1 de 29 de agosto de 2018.

- 2.4 Mediante Resolución N° 003-1115-2018-CG/SAN1 del 3 de octubre de 2018 (Fojas 4615 a 4616) emitida por el Órgano Sancionador 1 de la CGR, se concedieron los Recursos de Apelación de los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Mauricio Zapata, Morán Rivera, Niquén Tineo y Romero La Torre**, y se dispuso la elevación al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) del presente Expediente.

III. DE LAS ACTUACIONES PROCEDIMENTALES DEL TSRA.

- 3.1 Mediante Decreto N° 0643-2018-CG/TSRA-SALA 1 de 11 de octubre de 2018, se resolvió acusar recibo de los Recursos de Apelación interpuestos por los administrados contra la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1; asimismo, se programó de oficio la audiencia de vista de la causa para el 5 de noviembre de 2018, en virtud de lo dispuesto en el Art. 51° del Reglamento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, aprobado por Resolución de Contraloría N° 244-2013-CG, audiencia que se llevaría a cabo mediante el sistema de videoconferencia en la Sede de la Gerencia Regional de Control de Tumbes, o de manera presencial en la Sede del TSRA, a elección de los administrados.
- 3.2 La audiencia pública se desarrolló usando el sistema de videoconferencia en la fecha prevista, constatándose la presencia del Abog. Gilberto Ventura Carrillo, con Registro ICAL N° 1683, en representación de los administrados señores **Pedro Armando Ynfantes Isla y Jack Eddie Leiva Bringas**, así como los citados administrados, en la Sede del TSRA en la ciudad de Lima. A su vez, se presentó el Abog. **Clever Mauricio Zapata**, con Registro ICAT N° 104, en su representación; el Abog. Edmundo Sipión Riojas, con Registro ICAT N° 064, en representación del administrado señor **Roger Florencio Morán Rivera**; la Abog. Patricia Asenjo Herrera, con Registro ICAL N° 2687, en representación de la administrada señora **Katherine del Pilar Niquén Tineo**, así como la citada administrada, en la Sede de la Gerencia Regional de Control de Tumbes, sujetando sus conductas procesales a las reglas de la buena fe, veracidad y respeto a la Sala, conforme consta en la grabación correspondiente y en el Acta de Audiencia Pública de 5 de noviembre de 2018.
- 3.3 Mediante Decreto N° 0714-2018-CG/TSRA-SALA 1 de 13 de noviembre de 2018, se otorgó copia del audio del informe oral realizado el 8 de agosto de 2018 a las 11:20 horas por videoconferencia ante el Órgano Sancionador 1 de la CGR, solicitado por el

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

administrado **Ynfantes Isla** en el Formato de Seguimiento de Expediente (FOSE) N° 21-2018-01797 de fecha 29 de octubre de 2018.

- 3.4 Mediante Decreto N° 0716-2018-CG/TSRA- SALA 1 de 14 de noviembre de 2018, se declaró improcedente el pedido de reprogramación de informe oral solicitado por el administrado señor **Alemán Seminario** en los FOSES N° 10-2018-02001 y 10-2018-02047 de fechas 5 y 9 de noviembre de 2018, respectivamente.
- 3.5 Mediante Decreto N° 0717-2018-CG/TSRA- SALA 2 de 14 de noviembre de 2018, la Sala 1 del TSRA declaró que el Expediente se encuentra listo para resolver.

IV. BASE LEGAL Y COMPETENCIA DEL TSRA.

- 4.1 Conforme al Art. 82° de la Constitución, la CGR es el órgano constitucional superior del Sistema Nacional de Control encargado de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control, para lo cual goza de autonomía conforme a su ley orgánica.
- 4.2 El Inc. d) del Art. 22° y el Art. 45° de la Ley N° 27785, incorporado por la Ley N° 29622, confieren a la CGR la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control a los servidores y funcionarios públicos que incurran en conductas graves y muy graves que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la Entidad a la que pertenecen.
- 4.3 De conformidad con los Arts. 51°, 56° y 59° de la Ley N° 27785, incorporados por la Ley N° 29622, y su Reglamento, así como por los Arts. 3° y 8° del Reglamento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, aprobado por Resolución de Contraloría N° 244-2013-CG, el Tribunal es un órgano colegiado adscrito a la CGR, dotado de independencia técnica y funcional en las materias de su competencia y autonomía en sus decisiones, encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación contra resoluciones emitidas en la primera instancia del PAS iniciado por la CGR.
- 4.4 Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 29622, se establece que en todo lo no previsto en el citado Reglamento, se aplica en forma supletoria lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, así como las fuentes del procedimiento administrativo que esta última establece; disposición que también se encuentra contenida en la Primera Disposición Complementaria Final de la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD, aprobada por Resolución de Contraloría N° 129-2016-CG, al igual que en la Primera Disposición Final

↓
f
m

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

del Reglamento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, aprobada por Resolución de Contraloría N° 244-2013-CG.

- 4.5 De acuerdo a la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del “Reglamento de Infracciones y Sanciones para la Determinación de la Responsabilidad Administrativa Funcional Derivada de los Informes emitidos por los Órganos del Sistema Nacional de Control”, aprobado por Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG señala que: *“Los procedimientos sancionadores en curso a la entrada en vigencia del presente Reglamento, incluyendo a la segunda instancia, continúan rigiéndose hasta su conclusión por las disposiciones vigentes al momento de su inicio (...)”*.


V. CUESTIONES PREVIAS.

§ De la caducidad alegada por los administrados señores Ynfantes Isla y Niquén Tineo.

- 5.1 A través de su recurso de apelación el administrado señor **Ynfantes Isla** invocó la aplicación de la quinta disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, alegando que el presente PAS ha caducado de pleno derecho pues de conformidad con el Art. 237-A del Decreto Legislativo N° 1272, la entidad solo tiene el plazo de 1 año para resolver todos los PAS en trámite desde el 22 de diciembre de 2016, siendo que el proceso se inició el 16 de diciembre de 2016. De ese modo, no se le pudo imponer condiciones menos favorables a los establecidos en la ley, al haberle denegado la primera instancia su pedido de caducidad porque no se cumplieron los dos años establecidos en las normas especiales de la materia.
- 5.2 Asimismo, señaló que en las Resoluciones N° 041 y 049-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA y 0031-2018-CG/TSRA-SEGUNDA SALA, el Tribunal no motiva porque establece un plazo máximo de dos años para resolver el procedimiento, cuando se ha establecido el plazo de nueve meses para resolver los procedimientos sancionadores, ampliado hasta tres meses.
- 5.3 Adicionalmente, señaló que se debe tener en cuenta que en Resoluciones emitidas por el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en materia de energía y minas (TASTEM) y el Tribunal de Fiscalización Ambiental (OEFA), se han aceptado los plazos del PAS propuestos en el D.Leg. N° 1272.
- 5.4 La administrada señora **Niquén Tineo** sostuvo en su recurso de apelación que el presente PAS caducó por cuanto la Ley N° 27444 y el D.S. N° 006-2017-JUS establecen un plazo de nueve meses para resolver los PAS iniciados de oficio, contados desde la fecha de notificación de imputación de cargos, ampliados a tres meses, habiéndose excedido dicho plazo el 17 de noviembre de 2017 con la prórroga del PAS, luego de diez meses, sancionándosele posteriormente en primera instancia.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 5.5 Conforme establece el Art. 60° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por Ley N° 29622, establece que "(...) *la duración del procedimiento sancionador no podrá exceder de los dos (2) años desde que el órgano instructor da inicio a este.*"
- 5.6 Por su parte, en el Art. 7.2.9 de la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD "Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional" aprobada por Resolución de Contraloría N° 129-2016-CG del 09 de mayo de 2016, vigente a partir del 31 de mayo de 2016, en adelante Directiva PAS, se precisa que "*el procedimiento sancionador no puede exceder de dos años, contados desde el día siguiente de la notificación de su inicio al administrado, transcurrido el cual se entiende por concluido respecto a las personas procesadas, debiendo el cumplimiento de dicho plazo ser alegado en vía de defensa y resuelto a partir de la mera constatación del plazo cumplido.*"
- 5.7 Por otro lado, el referido Art. 237-A incorporado por el Decreto Legislativo N° 1272, que modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que regula la caducidad del procedimiento sancionador, forma parte del conjunto de normas que disciplinan la potestad que se atribuye a las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados, expresamente incluidas en el Capítulo III "Procedimiento Sancionador" de su Título IV "Del procedimiento trilateral, del procedimiento sancionador y la actividad administrativa de fiscalización".
- 5.8 Asimismo, el Art. 245.2° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante TUO de la Ley N° 27444, concordante con la Tercera Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la citada Ley y la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 29622, dejan establecido que las disposiciones del Procedimiento Sancionador se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador; y, que los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados.
- 5.9 De conformidad con lo previsto en la Tercera Disposición Complementaria y Final del TUO de la Ley N° 27444, las normas que dicho cuerpo normativo establece son supletorias a las previstas en disposiciones especiales en cuanto no las contradigan o se les opongan, en cuyo caso, prevalecen estas últimas.
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 5.10 Estando a lo cual, corresponde a esta Sala determinar si lo dispuesto en el Art. 257° del TUO de la Ley N° 27444 (Art. 237-A del Decreto Legislativo N° 1272) respecto a la aplicación del plazo de caducidad de un (1) año del PAS se aplica supletoriamente al procedimiento administrativo sancionador regulado por la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, su Reglamento y la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD.
- 5.11 Para la resolución de la controversia planteada, cobra relevancia el Principio de Especialidad, según el cual *“de dos normas incompatibles, la una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda: lex specialis derogat generali”*⁽⁵⁾.
- 5.12 A este respecto, este Colegiado debe señalar que conformidad con lo dispuesto en los Incs. 1 y 2 del Art. 23° del Reglamento de la Ley N° 29622, las Fases que comprende la Primera Instancia del PAS tienen plazos máximos de duración, a saber: (i) La Fase Instructiva tiene una duración de hasta ciento ochenta (180) días hábiles, prorrogables a sesenta (60) días hábiles adicionales; y (ii) La Fase Sancionadora tiene una duración de hasta treinta (30) días hábiles; habida cuenta que se trata de plazos que el legislador ha estimado necesarios para poder culminar cada una de dichas fases.
- 5.13 En ese sentido, en atención a los parámetros interpretativos que exige el Principio de Especialidad, este Colegiado determina que debe preferirse la aplicación de lo dispuesto en las normas especiales que regulan el procedimiento administrativo sancionador, esto es, la Ley N° 29622, su Reglamento y la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD, sobre la norma general, el Art. 257° del TUO de la Ley N° 27444 (Art. 237-A del Decreto Legislativo N° 1272), específicamente lo relativo al cómputo del plazo de caducidad de un (1) año, al no existir una afectación a los derechos de los administrados por tratarse de plazos que el legislador ha estimado necesarios.
- 5.14 En el presente caso, con la Resolución N° 01-2016-CG/INSN del 09 de diciembre de 2016, se resolvió iniciar procedimiento administrativo sancionador contra los administrados señores **Ynfantes Isla y Niquén Tineo**. En tal sentido, según se aprecia del Expediente, la citada resolución y el correspondiente Pliego de Cargos fueron notificados a los administrados con fecha **16 y 15 de diciembre de 2016**, respectivamente (Fojas 2772 y 2795), por lo que a la fecha no se ha cumplido con el plazo de dos (2) años para declarar la conclusión del presente PAS por caducidad del mismo; razón por la cual no corresponde amparar los pedidos solicitados por los administrados señores **Ynfantes Isla y Niquén Tineo** en cuanto a la conclusión del presente PAS por caducidad esgrimidos en sus recursos de apelación.

⁽⁵⁾ BOBBIO, NORBERTO (1999) *Teoría General del Derecho*. Bogotá, Temis. p. 195.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ De la presunta afectación al principio *Non Bis In Idem*.

- 5.15 En su escrito de apelación la administrada señora **Niquén Tineo** alegó que el Informe de Pronunciamiento como la Resolución de Sanción han transgredido el principio de *Non Bis In Idem* señalado en el Art. 139° inciso 2 de la Constitución, por encontrarse el presente caso judicializado ante el Segundo Juzgado Civil de Trujillo, Exp. N° 02802-2017-0-1601-JR-CI-02 (Indemnización), por los mismos fundamentos de hecho y de derecho.
- 5.16 Al respecto, el Principio *Non Bis In Idem*, recogido por el Inc.11) del Art. 246° del TUO de la Ley N° 27444⁽⁶⁾⁽⁷⁾, y conforme ha sido desarrollado por este Colegiado en el Fundamento 4.3 de la Resolución N° 007-2013-CG/TSRA⁽⁸⁾, se define como el “*principio general del Derecho que, en base a los principios de proporcionalidad y cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procedimientos, sea en uno o más órdenes sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos y siempre que no exista una relación de supremacía especial de la Administración*”.
- 5.17 En cuanto a los supuestos de procedencia del citado principio, se han identificado los siguientes:
- (i) La identidad subjetiva o de persona (*aedem personae*), consistente en que ambas pretensiones punitivas sean ejercidas contra el mismo administrado, independientemente de cómo cada una de ellas valore su participación o forma de culpabilidad imputable.
 - (ii) La identidad de hecho u objetiva (*aedem rea*) consistente en que el hecho o conducta incurridas por el administrado debe ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho de las normas que las contengan.
 - (iii) La identidad causal o de fundamento (*aedem causa petendi*) consistente en la identidad en ambas incriminaciones, esto es, que exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras, de suerte tal que si los bienes jurídicos que se persigue resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento, mientras que, si son iguales, no procederá la doble punición ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ T.U.O. de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
“Art. 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.

(...)

11. **Non bis in idem.**- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

(...)

⁽⁷⁾ En idéntico sentido el Num. 11 del Art. 230 “Principios de la potestad sancionadora administrativa” de la Ley N° 27444.

⁽⁸⁾ Resolución N° 007-2013-CG/TSRA publicada en el Portal Institucional de la Contraloría General de la República.

⁽⁹⁾ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2011) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima, Gaceta Jurídica. pp. 729-730.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

5.18 Por su parte, el Tribunal Constitucional⁽¹⁰⁾ ha señalado que el contenido esencial constitucionalmente protegido del *Non Bis In Idem* debe identificarse en función de sus dos dimensiones (formal y material).

- (i) En su formulación *material*, el enunciado según el cual «*nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho*», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado Constitucional. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.
- (ii) En su vertiente procesal, significa que «*nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos*», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procesos (dos procedimientos administrativos o dos procesos penales con el mismo objeto), y por otro, el inicio de un nuevo proceso. Desde esta vertiente, el aludido principio presupone la interdicción de un doble proceso penal por la misma conducta (hechos).

5.19 De la misma forma, el TC ha señalado que para la configuración de la afectación del Principio *Non bis In Idem* es necesario que exista una triple identidad, esto es, “*verificar la existencia o no de una persecución penal múltiple requiere la conjunción de tres identidades distintas: identidad de la persona perseguida (eadem persona), identidad del objeto de persecución (eadem res) e identidad de la causa de persecución (eadem causa petendi)*”⁽¹¹⁾.

5.20 El citado Tribunal añade que: “*(...) el objeto del procedimiento administrativo sancionador es investigar y, de ser el caso, sancionar supuestas infracciones cometidas como consecuencia de una conducta ilegal por parte de los administrados (...). 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*”⁽¹²⁾.

5.21 Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia de la República⁽¹³⁾ en lo relativo al principio jurídico en análisis, reafirma la autonomía del procedimiento administrativo sancionador, en los siguientes términos:

⁽¹⁰⁾ Sentencia recaída en el Expediente N° 00286-2008-PHC/TC. Fundamento Jurídico Quinto.

⁽¹¹⁾ Sentencia recaída en el Expediente N° 08123-2005-PHC/TC, Fundamento Jurídico Vigésimo Séptimo.

⁽¹²⁾ Sentencia recaída en el Expediente N° 01873-2009-PA/TC, Fundamento Jurídico Décimo Primero.

⁽¹³⁾ Sentencia sobre el Recurso de Nulidad N°2090-2005-Lambayeque, Fundamentos Jurídicos Cuarto y Quinto.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

“Cuarto: Que el procedimiento administrativo sancionador busca garantizar sólo el funcionamiento correcto de la Administración Pública, las sanciones disciplinarias tienen, en general, la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas y, como tal, suponen una relación jurídica específica y conciernen sólo a las personas implicadas en dicha relación y no a todas sin distinción (...); que las medidas disciplinarias constituyen la contrapartida de los deberes especiales a que están sometidos sus miembros y el derecho administrativo sancionador no se rige por el principio de lesividad sino por criterios de afectación general, de suerte que la sanción administrativa no requiere la verificación de lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos y generalmente opera como respuesta ante conductas formales o de simple desobediencia a reglas de ordenación (...).”

- 5.22 En ese extremo, esta Sala acoge lo señalado por el Órgano Sancionador 1 en el considerando 3.16.15 de la resolución de sanción, en la medida que, como ya este Tribunal ha establecido⁽¹⁴⁾, en el presente caso no se aprecia identidad de fundamento entre el proceso civil alegado por la administrada y el presente procedimiento, pues se advierte que el proceso civil persigue un resarcimiento económico ante un daño, no hay amenaza de sanción punitiva; en tanto, que el presente PAS busca determinar si le asiste responsabilidad administrativa funcional, en el marco de la Ley N° 27785 y demás normativa de la materia, por afectación de un bien jurídico propio de la administración pública, como es el adecuado uso de los recursos públicos y cumplimiento de funciones conforme a los principios que regulan la actuación funcional.
- 5.23 En consecuencia, este Colegiado considera que la sanción administrativa impuesta a la administrada señora **Niquén Tineo** por el Órgano Sancionador 1 no vulnera el principio jurídico del *Non Bis In Ídem* al no cumplirse el criterio copulativo de triple identidad que sostiene dicho principio (hecho, derecho y fundamento), debiendo desestimarse su recurso de apelación en dicho extremo

§ De la falta de publicidad y aplicación de los documentos de gestión de la entidad.

- 5.24 Los administrados señores **Ynfantes Isla, Mauricio Zapata y Romero La Torre** alegaron en sus recursos de apelación, en similares términos, que la resolución venida en grado atentó en contra del principio de publicidad de las normas, en la medida que las Ordenanzas Municipales que recogen los documentos de gestión (ROF y MOF), cuyos alcances les ha sido aplicado para determinar su responsabilidad administrativa funcional, no han cumplido con dicho requisito.

¹⁴ Resolución N° 007-2013-CG/TSRA

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 5.25 El administrado señor **Ynfantes Isla** señaló que el ROF, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG del 21 de junio de 2013, no sería aplicable por ser hechos anteriores a su entrada en vigencia. Asimismo, refiere que las Ordenanzas Municipales N° 020-2007-MPT-SG y 009-2013-MPT-SG, así como la Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-SG no tienen vigencia al no ser publicadas, ello en mérito a la Carta N° 029-2017-MPT-SG, emitida por la Secretaría General de la Entidad, donde informan que no se encuentra información sobre la publicación.
- 5.26 El administrado señor **Mauricio Zapata** alegó que se vulneró el principio de publicidad de las normas al aplicar funciones previstas en el ROF y MOF de la entidad, las mismas que adolecían de dicha formalidad. En esa medida, al señalarle el incumplimiento de funciones que se encuentran recogidas en ambos instrumentos de gestión de la entidad, no se ha cumplido con identificar correctamente la disposición legal que expresamente regule las funciones de su Gerencia y que lo obligue a supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes de la materia.
- 5.27 El administrado señor **Romero La Torre** señaló que las funciones imputadas en el ROF y MOF carecen de fundamento al no encontrarse publicados dichos instrumentos de gestión, por lo que no podía conocer el contenido de estos instrumentos normativos.
- 5.28 Al respecto, sobre la falta de publicación de las Ordenanzas Municipales N° 020-2007-MPT-SG y 009-2013-MPT-SG, así como la Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-SG, esta Sala acoge el desarrollo esbozado por la resolución de sanción en el considerando 3.8.11, en la medida que, según lo acotado por el Tribunal Constitucional: *"(...) si bien es cierto la Constitución Política no requiere que todas las normas sean publicadas en el diario oficial El Peruano, el principio de publicidad, recogido en el artículo 51° de la Carta Magna, establece que para la vigencia de la norma y, con ello, para que se legitime su exigibilidad, aun cuando éstas puedan tener un ámbito de aplicación particular, sean conocidas por los sujetos-administrados en cuya esfera se realizan y ejecutan(...)"*.
- 5.29 De esa manera, se observa que las normas bajo análisis ostentan un carácter particular al interior de la entidad, las mismas que regulan funciones administrativas de su personal, y que resultan ser de obligatorio cumplimiento, a fin de que sus funcionarios y servidores públicos coadyuven con el correcto funcionamiento de la entidad que representan. Es por eso motivo que este Colegiado considera que los administrados no pueden desconocer dicha normativa, más aún si subsiste el principio de responsabilidad, previsto en el Art. 6° del Código de Ética de la Función
- U
P
M


TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Pública, aprobado por Ley N° 27815, que establece que: *“Todo servidor público debe desarrollar sus funciones a cabalidad y en forma integral, asumiendo con pleno respeto su función pública”*.

- 5.30 A su vez, se ha verificado de los actuados que tanto en el pliego de cargos como en el informe de pronunciamiento, se han indicado expresamente las funciones incumplidas por cada administrado, siendo que en el caso del administrado señor **Ynfantes Isla** el ROF aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG del 21 de junio de 2013 le sería plenamente aplicable, en tanto que su conducta se realizó con posterioridad a la fecha de aprobación; por tanto, corresponde desestimar lo alegado por los administrados señores **Ynfantes Isla**, **Mauricio Zapata** y **Romero La Torre** en cuanto a la falta de publicidad de las normas de gestión de la entidad que regularon su actuación funcional.

§ **Sobre la excepción de incompetencia alegada por el administrado señor Romero La Torre.**

- 5.31 El administrado señor **Romero La Torre** solicitó en su recurso de apelación la aplicación de excepción de incompetencia ya que, al acontecer los hechos en la ciudad de Tumbes, debió sustanciarse el procedimiento en el Órgano Instructor de dicha localidad, no siendo el cambio de competencia, como lo señala la Directiva PAS, un acto de administración interna, sino que es un acto administrativo que puede ser impugnado en vía administrativa.
- 5.32 Al respecto, esta Sala declara no ha lugar lo peticionado por el administrado respecto a que el presente PAS debió ser desarrollado en la ciudad de Tumbes, puesto que el conocimiento de los procedimientos, en primer lugar, se someten a los órganos determinados dentro de la organización interna de la CGR. Estando a ello, cabe traer a colación lo señalado en el considerando 3.20.16 de la resolución de sanción, que en el numeral 7.2.26 de la Directiva PAS, establece las normas de competencia, en virtud de la cual los Órganos Sancionadores Sede Central, Norte, Centro, Sur, Lima Provincias y Lima Metropolitana asumen competencia respecto de los pronunciamientos y procedimientos tramitados en el Órgano Instructor Sede Central, Norte, Centro, Sur, Lima Provincias y Lima Metropolitana, respectivamente; asimismo, excepcionalmente, la Gerencia del Procedimiento Sancionador puede asignar el conocimiento de los Informes o del procedimiento sancionador a un Órgano Instructor u Órgano Sancionador diferente del originalmente competente, considerando criterios de ubicación geográfica, carga procesal, nivel de complejidad u otros elementos objetivos, que sean objeto de evaluación y debida justificación en cada caso. Igualmente, por los mismos criterios, puede asignar dicha competencia entre los diferentes Jefes Instructores o Jefes Sancionadores.
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

VI. **HECHO 1:** APROBACIÓN DE SOLICITUDES DE AMPLIACIÓN DE PLAZO Y PARALIZACIÓN DE OBRA POR CAUSALES ATRIBUIBLES AL CONTRATISTA, GENERÓ LA INAPLICACIÓN DE PENALIDAD MÁXIMA POR MORA, QUE LA OBRA NO SE CONCLUYA DENTRO DEL PLAZO CONTRACTUAL Y PERJUICIO ECONÓMICO DE S/ 910 543,92.

6.1 **DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN (Considerando 3.9 – Responsabilidad específica de cada uno de los administrados).**

ADMINISTRADOS: PEDRO ARMANDO YNFANTES ISLA
JACK EDDIE LEIVA BRINGAS
FREDY ROBERTO ALEMÁN SEMINARIO
CLEVER RAMÓN MAURICIO ZAPATA
ROGER FLORENCIO MORÁN RIVERA

§ **Administrado señor Ynfantes Isla.**

Infraacción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

"En su condición de Gerente de Asesoría Legal, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el ROF aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que en los numerales 1, 2 y 7 del artículo 46°, establecen, respectivamente: "Brindar asesoramiento a la Alta Dirección y demás órganos de la Municipalidad, emitiendo opinión profesional en los asuntos de carácter técnico legal", "Emitir informes legales y absolver las consultas jurídicas y legales formuladas por las diversas dependencias de la Municipalidad" y "Emitir opinión legal en los expedientes administrativos municipales que sean puestos a su consideración"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y b) de las funciones específicas señala: "Asesorar al Alcalde y al Gerente Municipal en asuntos de carácter jurídico legal, administrativo y tributario" y "Estudiar y resolver los procedimientos legales en donde participa como parte la Municipalidad"; al emitir el informe N° 466-2013-GAL-MPT-HDPR de 24 de setiembre de 2013, opinando por la procedencia de la formalización de la paralización de obra, sin observar que por la naturaleza del contrato de concurso oferta, no era posible la modificación del expediente técnico, así como al visar en señal de conformidad la Resolución de Gerencia Municipal N° 831-2013/MPT-GM de 02 de octubre de 2013, en cuyo artículo primero resuelve formalizar la paralización de la obra, a partir del 8 de mayo de 2013, hasta que la Entidad cumpla con el pago de las valorizaciones 1 y 2, y en coordinación con ATUSA, apruebe la modificación del proyecto aun cuando el expediente técnico fue elaborado por el propio

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR


contratista debido a la modalidad de contratación, por lo que no era una causal de paralización.

La conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones, derivando en que la Entidad no pueda aplicar la penalidad máxima por mora, en razón a la no conclusión de la obra dentro del plazo contractual establecido, y que de acuerdo al cálculo efectuado por la Comisión Auditora, asciende a la suma de S/ 910 543,92, que constituye perjuicio económico para el Estado”.

§ Administrado señor Leiva Bringas.

Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

“En su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en los numerales 1, 5, 8 del artículo 83° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que establece: “Dirigir, ejecutar y supervisar las diversas obras públicas que la Municipalidad Provincial de Tumbes programa en el Plan de Desarrollo Municipal”, “Controlar y recepcionar las Obras Municipales” y “Autorizar la paralización de obras de construcción de los casos contemplados en el Reglamento Nacional”; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y c) de las funciones específicas señala: “Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo” y “Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo”, por: a) Inobservar el pronunciamiento de la inspectora, quien había denegado la ampliación de plazo N° 1, y con oficio N° 138-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 2 de abril de 2013, dirigirse al Contratista para solicitarle el original de la carta N° 11-2013/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 26 de marzo de 2013; b) En lugar de derivar la documentación alcanzada por el Contratista, a la ingeniera Katherine del Pilar Niquén Tineo como inspectora de obra, se dirigió al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, ingeniero Fredy Roberto Alemán Seminario, con informe N° 398-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 11 de abril de 2013, recomendando otorgar la ampliación del plazo por 26 días naturales; y, c) Visar el 16 de abril de 2013 la Resolución Gerencial N° 41-2013/MPT-GIYDU, en cuyo artículo primero se resuelve aprobar la ampliación de plazo parcial N° 1, por un plazo de 26 días naturales, cuando solo le correspondía 20 días naturales, además de no poner en conocimiento, que había trabajado para la empresa ICSA Constructores S.R.L, la misma empresa integrante del Contratista, para de esta forma inhibirse del caso, evitando que su actuación sea paralizada.



TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El administrado Leiva Bringas incumplió sus funciones supervisoras, al recomendar la ampliación del plazo solicitado por la Contratista, por un período de 26 días naturales, puesto que de acuerdo al reporte de precipitaciones del Centro Experimental Tumbes del Proyecto Binacional Puyango Tumbes, y lo establecido por la Comisión Auditora, sólo debieron considerarse 20 días como plazo ampliatorio y no 26 días; de ello se advierte que el administrado, pudo considerar dicho plazo, al haber tenido en cuenta dicho reporte, sin embargo no efectuó una adecuada supervisión, al opinar por que se le conceda la ampliación de plazo por mayores días a los que correspondían, para luego visar la resolución que aprobaba la ampliación solicitada.

Asimismo, ha quedado acreditado que al haber sido observada inicialmente la solicitud por parte de la inspectora de obra, el administrado no sólo procedió a solicitar el documento presentado por el Contratista bajo el argumento que sólo tenía copias simples, no obstante haberse determinado por parte de la Comisión Auditora que, entre la documentación presentada originalmente y la requerida por el administrado Leiva Bringas existían diferencias, sino que procedió a emitir su informe aprobatorio y remitirlo al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, sin derivarlo previamente a la inspectora a efectos que proceda a la evaluación correspondiente.

De otro lado, también se encuentra acreditado su incumplimiento funcional, al haber suscrito el acta de paralización de fecha 08 de mayo de 2013, bajo el argumento que se debió al cambio del trazo emisor Los Diamantes y la falta de pago de las valorizaciones, cuando en estricto, obedeció a la modificación en el trazo, según los hechos acreditados, causal que no correspondía, puesto que al haberse establecido como modalidad de ejecución contractual concurso oferta, era el Contratista el responsable de la elaboración del expediente técnico, de manera que con su proceder incumplió sus funciones de supervisar que las obras se ejecuten en las modalidades de contrato establecidas, no correspondiendo amparar la paralización por el motivo indicado.

La conducta del administrado no solo ocasionó grave perjuicio al Estado, al afectar el correcto funcionamiento de la Administración Pública, sino que al suscribir el acta de paralización de obra por una causal que era responsabilidad del propio Contratista, derivó en que la Entidad no pueda aplicar la penalidad máxima por mora, en razón a la no conclusión de la obra dentro del plazo contractual establecido, y que de acuerdo al cálculo efectuado por la Comisión Auditora, asciende a la suma de S/ 910 543,92, que constituye perjuicio económico para el Estado".

§ **Administrado señor Alemán Seminario.**

Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

"En su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el numeral 13 del artículo 81° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

28 de diciembre de 2007, consistente en "Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia", el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013 en el numeral 13 del artículo 98° señala: "Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales c) e i) de las funciones específicas señala: "Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio" y "Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato"; al haber remitido el proveído de 11 de abril de 2013 a la Gerencia de Asesoría Legal, para que en forma urgente se elabore el informe legal y se proyecte la resolución de aprobación de ampliación de plazo N° 01, toda vez que el informe N° 398-2013/MPT-GI y DU-SGOPyC-SG, remitido por la Subgerencia de Obras Públicas y Catastro, no había efectuado un correcto cálculo respecto a los días de paralización, debiendo ser 20 y no 26, lo que pudo advertirse de acuerdo con la información contenida en el reporte de precipitaciones del Centro Experimental Tumbes del Proyecto Binacional Puyango Tumbes, documento que el propio Subgerente de Obras y Catastro señala en su informe, no obstante procedió a remitirlo.

De otro lado, también se encuentra acreditado su incumplimiento funcional, al haber suscrito el acta de paralización de fecha 08 de mayo de 2013, bajo el argumento que se debió al cambio del trazo emisor Los Diamantes y la falta de pago de las valorizaciones, cuando en estricto, obedeció a la modificación en el trazo, según los hechos acreditados, causal que no correspondía, puesto que al haberse establecido como modalidad de ejecución contractual concurso oferta, era el Contratista el responsable de la elaboración del expediente técnico, de manera que con su proceder incumplió sus funciones de supervisar que las obras se ejecuten en las modalidades de contrato establecidas, no correspondiendo amparar la paralización por el motivo indicado.

Asimismo, el administrado incumplió sus funciones, al visar en señal de conformidad la Resolución de Gerencia Municipal N° 831-2013/MPT-GM de 02 de octubre de 2013, en cuyo artículo primero resuelve formalizar la paralización de la obra, a partir del 8 de mayo de 2013, hasta que la Entidad cumpla con el pago de las valorizaciones 1 y 2, y en coordinación con ATUSA, apruebe la modificación del proyecto aun cuando el expediente técnico fue elaborado por el propio contratista debido a la modalidad de contratación, por lo que no era una causal de paralización ya que este era responsable de la elaboración del expediente técnico, por lo que con su proceder incumplió sus funciones de supervisión.

Del mismo modo, el administrado incumplió sus funciones al aceptar y tramitar la solicitud del Contratista para la modificación del expediente técnico, además de remitir al gerente municipal, el informe N° 086-2014/MPT-GIYDU-G de 4 de abril de 2014,

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

aprobando el mencionado expediente técnico, pese a que, como se ha señalado, no correspondía ya que en la modalidad de concurso oferta, tales modificaciones no podrían originarse en errores del expediente técnico, dado que en dicha modalidad el contratista es proyectista y ejecutor de obra a la vez, por lo que asume entera responsabilidad por su diseño.

La conducta del administrado no solo ocasionó grave perjuicio al Estado, al afectar el correcto funcionamiento de la Administración Pública, sino que al suscribir el acta de paralización de obra, así como al suscribir la resolución que formalizó la paralización por una causal que era responsabilidad del propio Contratista, derivó en que la Entidad no pueda aplicar la penalidad máxima por mora, en razón a la no conclusión de la obra dentro del plazo contractual establecido, y que asciende a la suma de S/ 910 543,92, que constituye perjuicio económico para el Estado”.

§ Administrado señor Mauricio Zapata.

Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

“En su condición de Gerente de Asesoría Legal, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013, que en los numerales 1, 2 y 7 del artículo 51° establecen, respectivamente: “Brindar asesoramiento a la Alta Dirección y demás órganos de la Municipalidad, emitiendo opinión profesional en los asuntos de carácter técnico legal”, “Emitir informes legales y absolver las consultas jurídicas y legales formuladas por las diversas dependencias de la Municipalidad” y “Emitir opinión legal en los expedientes administrativos municipales que sean puestos a su consideración”; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y b) de las funciones específicas señala: “Asesorar al Alcalde y al Gerente Municipal en asuntos de carácter jurídico legal, administrativo y tributario” y “Estudiar y resolver los procedimientos legales en donde participa como parte la Municipalidad”; al visar en señal de conformidad, la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM, que aprobó la modificación del expediente técnico de obra, bajo el argumento del nuevo trazo del emisor Los Diamantes, pese a que, como se ha señalado, no correspondía ya que en la modalidad de concurso oferta, tales modificaciones no podrían originarse en errores del expediente técnico, dado que en dicha modalidad el contratista es proyectista y ejecutor de obra a la vez, por lo que asume entera responsabilidad por su diseño.

Del mismo modo, se advierte el proceder irregular del administrado, al emitir opinión legal respecto a la procedencia de la ampliación de plazo N° 2, así como al visar en señal de conformidad la Resolución Gerencial N° 008-2013/MPT-GIYDU de 22 de mayo de 2014, que resolvió ampliar por un plazo de 20 días calendario, del 10 al 29 de mayo

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

de 2014, la misma que no correspondía, puesto que obedecía a las deficiencias en la elaboración del expediente técnico a cargo del propio contratista.

La conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado, al afectar el correcto funcionamiento de la administración pública, además de no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones, derivando en que la Entidad no pueda aplicar la penalidad máxima por mora, en razón a la no conclusión de la obra dentro del plazo contractual establecido, y que de acuerdo al cálculo efectuado por la Comisión Auditora, asciende a la suma de S/ 910 543,92, que constituye perjuicio económico para el Estado”.

§ Administrado señor Morán Rivera.

- Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

“En su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013, numeral 13 del artículo 98°, que señala: “Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia”; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales c) e i) de las funciones específicas establece: “Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio” y “Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato”, al emitir el informe N° 264-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 16 de mayo de 2014, mediante el cual recomienda otorgar la ampliación de plazo N° 02, por 20 días naturales, plazo comprendido del 10 al 29 de mayo de 2014; así como por visar en señal de conformidad la Resolución de Gerencia General N° 008-2013/MPT-GIYUDU, que resuelve aprobar la ampliación de plazo N° 2, por el periodo antes señalado, pese a que dicha solicitud de ampliación fue consecuencia de las deficiencias del expediente técnico que el propio contratista elaboró, lo que debió tenerse en consideración, no obstante, el administrado inobservando sus funciones consistentes en supervisar y controlar la ejecución de las obras, procedió a favor de la ampliación del plazo solicitado por el contratista”.

- Infracción grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

“En su condición Subgerente de Obras Públicas y Catastro, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el ROF, aprobado por

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que en los numerales 1, 5, 8 del artículo 83° establece: "Dirigir, ejecutar y supervisar las diversas obras públicas que la Municipalidad Provincial de Tumbes programa en el Plan de Desarrollo Municipal", "Controlar y recepcionar las Obras Municipales" y "Autorizar la paralización de obras de construcción de los casos contemplados en el Reglamento Nacional"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y c) de las funciones específicas señala: "Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo" y "Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo"; puesto que al elaborar el Informe N° 951-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG del 10 de setiembre de 2013, solicitó la formalización de la paralización de la obra, pese a que los argumentos señalados no eran causales para proceder a ello, en tanto que la modificación era atribuibles al propio contratista, al ser quien elaboró el expediente técnico; del mismo modo, incumplió sus funciones de supervisión, al visar en señal de conformidad la Resolución de Gerencia Municipal N° 831-2013/MPT-GM del 02 de octubre de 2013, que resolvió formalizar la paralización de la obra, hasta que se aprueba la modificación del proyecto y se cumpla con el pago de las valorizaciones, pese a lo antes señalado".

En ambos casos, la conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado, al afectar el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses que constituye obligación de todo funcionario, derivando en que la Entidad no pueda aplicar la penalidad máxima por mora, en razón a la no conclusión de la obra dentro del plazo contractual establecido, y que de acuerdo al cálculo efectuado por la Comisión Auditora, asciende a la suma de S/ 910 543,92, que constituye perjuicio económico para el Estado.

6.2 En consecuencia, el Órgano Sancionador 1 de la CGR impuso la sanción de cinco (5) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, a los administrados señores **Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario y Morán Rivera**; así como la sanción de cuatro (4) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública al administrado señor **Mauricio Zapata**; al haberseles determinado responsabilidad administrativa funcional.

6.3 DE LAS APELACIONES FORMULADAS.

Al no encontrarse de acuerdo con lo resuelto por el Órgano Sancionador, los administrados interpusieron Recurso de Apelación.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ Administrado señor Ynfantes Isla

Mediante escritos de fechas 1 de octubre y 5 de noviembre de 2018, el administrado alegó, en similares términos, lo siguiente:

- (i) Se han vulnerado los principios de tipicidad, proporcionalidad, razonabilidad, legalidad, debido procedimiento (motivación aparente) del Art. 230° de la Ley N° 27444, modificado por el D.Leg. N° 1272.
- (ii) No se ha cumplido con los requisitos previstos en los Acuerdos Plenarios 01, 02 y 03-2018/TSRA sobre la infracción imputada (Inc. q) Art. 6°).
- (iii) No se ha valorado que la entidad no cumplía con el pago de las dos primeras valorizaciones por falta de presupuesto; en ese sentido, la paralización de la obra obedeció a temas presupuestarios.
- (iv) Resulta de aplicación lo dispuesto en el Art. 1426° del Código Civil, en cuanto la excepción de incumplimiento de una de las partes en el caso de contratos con prestaciones recíprocas, ello complementado con lo señalado en las Casaciones N° 401-1999 y N° 396-2004-Lima. De esa manera, el contratista podía resolver el contrato, y las consecuencias en contra de la entidad hubiesen sido más perjudiciales de las que supuestamente se habrían incurrido.
- (v) No se ha valorado que su actuación fue darle trámite y formalidad a un acto administrativo ya plasmado entre los funcionarios de la entidad y el representante legal de la contratista, en la que no ha participado.
- (vi) Su informe se basó en el Informe Técnico N° 951-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC del Subgerente de Catastro y Obras Públicas que opinó sobre la procedencia de la formalización de la paralización de la obra, la misma que fue por causas no atribuibles al contratista.
- (vii) Sobre el establecimiento de penalidades:
 - El Informe N° 466-2013-GAL-MPT-HDRP que emitió tuvo como hecho fáctico el acta de acuerdo de paralización entre la entidad y el contratista, siendo el caso que de aplicar penalidades hubiera conllevado a resolver el contrato y dejar abandonada la obra.
 - El informe que emitió sobre la paralización de la obra no señaló que no se debía aplicar penalidades, por lo que no se le puede imputar actos que no ha realizado.
 - El encargado de la aplicación de penalidades, de conformidad con el D.Leg. N° 1017, vigente al momento que sucedieron los hechos, es el órgano encargado de las contrataciones, precisando que la ejecución de las obligaciones contraídas por el contratista debe ser supervisada por el área usuaria o por el órgano al que se le haya asignado dicha labor.
 - Las penalidades, acorde con lo señalado en el Art. 42° del D.Leg. N° 1017 y lo dispuesto en la Opinión N° 020-2014/DTN, pueden aplicarse en la liquidación final de la obra, donde no ha participado el recurrente.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- La opinión legal que emitió está orientada a la paralización de la obra y no al pago de penalidades, las mismas que se verifican al momento de la liquidación de la obra, fecha en la que no laboraba en la institución.
- (viii) No se han valorado las pruebas ofrecidas por el recurrente como el Informe N° 403-2013/MPT-GPP-FMFI mediante el cual el Gerente de Planificación y Presupuesto informa a la Gerencia de Asesoría Legal sobre el déficit presupuestal existente a la fecha, así como el Informe N° 256-2013-GAL-MPT, emitido por el recurrente recomienda a la Gerencia de Planificación y Presupuesto elabore una propuesta sobre las medidas presupuestarias que se deben adoptar para atender la problemática sobre el déficit fiscal en el que se encontraba la entidad.
- (ix) No se ha valorado que en la paralización se dejó constancia que no generará cobro de mayores gastos generales a favor del contratista, con lo que se evitaría la resolución de contrato por parte del contratista y la indemnización correspondiente. De esa manera, no existe un perjuicio potencial y concreto para la entidad, más aún por cuanto no se pagaron intereses legales como tampoco reajuste al contratista.
- (x) Sobre el visado de la Resolución de Gerencia Municipal N° 831-2013/MPT-GM
 - No existe norma sobre la obligatoriedad de visar.
 - El acto de visar no es un acto constitutivo al no ser un acto administrativo, por lo que no lo vicia como tampoco lo prohíbe de efectos legales.
 - La visación se dio en el marco del principio de confianza.

§ Administrado señor Leiva Bringas

Mediante escrito de fecha 1 de octubre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) El Órgano Sancionador pretende atribuirle actuación parcializada al emitir el Oficio N° 138-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG mediante el cual solicitó al contratista el original de los documentos entregados a la inspectora de obra, precisando que no se evaluó el motivo de su actuación, habiendo actuado conforme a los trámites correspondientes.
- (ii) De igual forma, considera subjetivo que se haya establecido una presunta actuación parcializada de su persona solo por figurar como residente de obra para la empresa ICOSA Constructores SRL, precisando que solo participó durante el mes de enero de 2009 en la obra "Ampliación del Sistema de Alcantarillado de Puerto Pizarro-Sector Norte I 1era. Etapa Provincia de Tumbes" hasta que dicha empresa realizó el cambio oportuno de residente de obra. Asimismo, advierte que las firmas realizadas en el cuaderno de obra no corresponden a su persona, al ser falsificadas, conforme ha quedado con la pericia grafotécnica que acompañó en el presente PAS.
- (iii) La Comisión Auditora no ha sustentado técnicamente con documentos los 20 días que calculó que debió tomar la paralización por lluvias, siendo este cálculo realizado con fecha posterior con documentos en gabinete, incumpléndose el numeral 100 del Manual de Auditoría de Cumplimiento sobre las diferencias de opinión al elaborar las desviaciones de cumplimiento.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ Administrado señor Alemán Seminario

Mediante escrito de fecha 25 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) Se vulneró los principios de flexibilidad, proporcionalidad, legalidad, tipicidad, causalidad y culpabilidad.
- (ii) Si bien se cita el incumplimiento a la normativa de contrataciones del estado, debe valorarse que estas normas no establecen quiénes son responsables dentro de una entidad del cumplimiento del procedimiento, lo que debería estar en los documentos de gestión de la entidad.
- (iii) No se ha determinado de forma clara cuál es el grave perjuicio al Estado para estimar su conducta como falta grave.
- (iv) Aprobación expediente técnico
 - La aprobación del expediente técnico de la obra se realizó el 16 de enero de 2013, fecha en la que no ostentaba el cargo de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, por lo que resulta materialmente imposible que haya autorizado o visado la aprobación de dicho expediente técnico.
 - Se le imputa responsabilidad por las consecuencias que generó una ejecución contractual conflictiva, cuyos errores se reflejaron durante su gestión, sin valorarse que no pudo actuar de manera distinta al que hizo.
- (v) Ampliación de plazo N° 1
 - La ampliación de plazo es una figura jurídica perfectamente legal, conforme lo establece el Art. 41° del D.Leg. N° 1017, así como ha sido establecido en la Opinión N° 007-2013/DTN, verificándose que no existe sustento técnico ni legal para no haberse otorgado los 26 días que se otorgó sino 20, según lo determinó la Comisión Auditora.
 - Se percató que los hechos invocados por el contratista (lluvias y falta de pago de las valorizaciones 1 y 2) afectaron la ruta crítica de la obra, correspondiendo conceder la solicitud según los días indicados por el inspector de obra, cumpliéndose de ese modo con haber verificado que se encuentre prevista la causal en el Art. 41° de la Ley de Contrataciones del Estado y el Art. 200° de su Reglamento (razones ajenas a la voluntad del contratista).
 - Actuó en cumplimiento del principio de confianza al conceder la solicitud de ampliación de plazo N° 1, ya que previamente había sido evaluado por los especialistas técnicos (inspector de obra), quienes sustentaron la causal invocada para dicho acto, hecho que fue materializado en la Resolución Gerencial N° 41-2013/MPT; por tanto, su actuación fue de índole administrativa.
 - Las solicitudes de ampliación de plazo que no son respondidas oportunamente por la entidad tienen el efecto de silencio administrativo positivo, por lo que considerando el tiempo restante para emitir respuesta, su accionar y el proveído de "urgente" en la solicitud, responde a la preocupación de su parte por procurar

b
p
H

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

que la entidad absuelva la solicitud de ampliación de plazo dentro del término de ley.

(vi) Paralización de la obra

- Con la suscripción del acta de paralización del 8 de mayo de 2013 se evitó que el contratista inicie acciones legales para el resarcimiento por la demora en el pago de las valorizaciones, evitándose incluso el otorgamiento de una ampliación de plazo con el pago de mayores gastos generales que ello acarrea.

(vii) Replanteo del emisor Los Diamantes

- Se pretende que su persona debió permitir que se ejecute la obra bajo los términos proyectados, aun cuando existía un error técnicamente acreditado, debiendo haber valorado únicamente la modalidad del contrato de ejecución de obra y no el resultado de la ejecución con errores técnicos.
- Se tergiversa la imposibilidad de conceder adicionales de obra por deficiencias en el expediente técnico en un contrato ejecutado en la modalidad de concurso oferta, sin tener en cuenta que no se incrementó el costo de la ejecución de la obra, ni generó adicionales de obra, más aún porque la responsabilidad de las modificaciones por la deficiencia encontrada en el emisor Los Diamantes las asumió el contratista.

(viii) Pago de las Valorizaciones N° 1 y 2

- Su persona aprobó los montos considerados en las valorizaciones y si bien tramitó sus pagos, ello correspondía a una obligación legal que la entidad mantenía para con el contratista. Asimismo, no estaba en la posibilidad de realizar modificaciones a los hechos ya acaecidos, como es el caso del pago de adelantos, verificándose que éstos han sido amortizados en cada valorización.

§ Administrado señor Mauricio Zapata

Mediante escrito de fecha 1 de octubre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- b*
- P*
- M*
- (i) En aplicación de lo dispuesto en el Art. 171.1 de la Ley N° 27444, los informes que emitió su Gerencia eran facultativos y no vinculantes, por cuanto estaban basados en informes y demás documentos y acciones que emitía el área usuaria y supervisor de la obra, igual suerte corría con las visaciones de las resoluciones, las cuales se hacían en mérito a la disposiciones de dichas áreas (Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano, Subgerencia de Obras Públicas y Catastro y Subgerencia de Estudios Técnicos), quienes son las llamadas por ley a ilustrar en temas propios de contrataciones del Estado y de advertir alguna irregularidad con la finalidad de evitar caer en error al resto de áreas, lo cual nunca se hizo.
 - (ii) No se ha cumplido con identificar correctamente la disposición legal que expresamente regule las funciones de su Gerencia y que lo obligue a supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes de la materia.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- (iii) Precisa que la función de asesoría es genérica por lo que se exige un respaldo en actos y documentos generados por las áreas competentes quienes son las encargadas de advertir las irregularidades.
- (iv) No se ha motivado la existencia de un grave perjuicio al Estado, si fue patrimonial o no, más aún si se le ha responsabilizado del total del monto del perjuicio, cuando se encuentran otras personas involucradas en los hechos.
- (v) Se han vulnerado los principios de tipicidad y de causalidad, incumpliendo lo dispuesto en el Acuerdo Plenario N° 02-2018-CG/TSRA.

§ Administrado señor Morán Rivera

Mediante escrito de fecha 21 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) No se ha indicado la norma específica infringida que señala que era función de su Gerencia tramitar y aprobar paralizaciones de obra o la ampliación de plazo, función que no se encuentra en el ROF ni el MOF de la entidad, vulnerándose el principio de tipicidad y causalidad.
- (ii) Los informes emitidos por el recurrente (Informe N° 951-2013/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SGI) no representaban la opinión de la entidad, ni tampoco fueron puestos de conocimiento del contratista, por lo que dichas opiniones no tenían carácter vinculante para la entidad, siendo una recomendación que podía ser o no tomada en cuenta por el superior jerárquico que era el Gerente Municipal. De esa manera, los informes emitidos no constituían un acto administrativo pasible de generar consecuencias jurídicas, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 171.2 de la Ley N° 27444.
- (iii) La resolución materia de apelación incurre en motivación insuficiente.

VII. CONSIDERANDO

§ CONTROVERSIA.

De los hechos materia de imputación, así como de los actuados en el presente procedimiento sancionador, las controversias radican en determinar si: (i) se ha acreditado la comisión de la infracción tipificada en el Inc. q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, por parte de los administrados señores **Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Mauricio Zapata y Morán Rivera**, y (ii) la resolución venida en grado resultó acorde con el Principio de Tipicidad.

[Handwritten signature]

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ De la infracción muy grave prevista en el Inc. q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

- 7.1 La infracción imputada a los administrados está referida a la descrita y especificada en el Inc. q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622: *“Incumplir las disposiciones legales que regulan expresamente su actuación funcional, generando grave perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o genera grave afectación al servicio público, afectación a la vida o a la salud pública, la infracción es muy grave”*.
- 7.2 Al respecto, cabe precisar que de conformidad con el Fundamento 4.87 de la Resolución N° 028-2015-CG/TSRA, señala que la infracción tipificada en el Inc. q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, este Colegiado advierte que la misma consiste en **“incumplir las disposiciones legales que regulan expresamente su actuación funcional, generando grave perjuicio al Estado”**. En ese sentido, para que se configure la conducta descrita es necesario que el funcionario público *“no lleve a efecto o deje de cumplir”*⁽¹⁵⁾ alguna norma legal que regule sus funciones, las cuales consisten en los deberes, obligaciones y facultades asignados al cargo que ocupa en la entidad pública conforme al ámbito de competencia de esta. Sin embargo, siendo que la tipificación de la infracción establece que la consumación de la acción descrita se produce cuando esta *“genere un grave perjuicio al Estado”*, no es suficiente el mero *“incumplimiento”* de sus deberes, obligaciones y facultades.
- 7.3 De conformidad con el Acuerdo Plenario N° 02-2018-CG/TSRA, publicado en el Diario El Peruano el 22 de agosto de 2018, este Tribunal ha establecido que el tipo administrativo previsto en el literal q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, permite su cometimiento con conocimiento (no podría desconocer sus funciones u obligaciones legales) o con intencionalidad, pudiendo actuarse también por negligencia e inclusive por omisión; siendo los elementos del tipo los siguientes:

(i) Identificar la disposición legal que expresamente regule las funciones del servidor o funcionario público:

La disposición legal incumplida puede comprender a una norma que provenga de sus documentos de gestión (ROF, MOF) o una norma de carácter general (normativas que regulan los sistemas administrativos del Estado, tales como contrataciones públicas, presupuesto, tesorería, o recursos humanos) o norma interna (directivas, memorando, contratos u otros) que regule la actuación de los funcionarios o servidores públicos.

⁽¹⁵⁾ Las definiciones que se citan han sido tomadas del Diccionario de la Real Academia Española.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

(ii) Acreditar que el funcionario o servidor público incumplió dichas funciones, en ejercicio de función o cargo:

Debe acreditarse la condición de funcionario o servidor público (su cargo, encargo o comisión), que actuó en el ejercicio de sus funciones derivadas de dicho cargo, encargo o comisión (en su periodo de gestión), señalando de qué manera se materializó el incumplimiento (acción u omisión) o la irregularidad que transgredió la normativa general o interna identificada. Dicho incumplimiento debe acreditarse con medios probatorios.


En el análisis de cómo se materializó la comisión de la infracción, se debe verificar:

- a) Que las obligaciones exigidas expresamente señaladas en la normativa de carácter interna o general, se deriven del ejercicio de su cargo, encargo o comisión;
- b) La diligencia debida que se espera del servidor o funcionario público en el ejercicio del cargo, encargo o comisión que asume y;
- c) Además del deber incumplido, que en el ejercicio diligente de su cargo, haya tenido la posibilidad de advertir el hecho irregular.

(iii) Motivar el grave perjuicio al Estado:

El tipo infractor exige el elemento "grave perjuicio al Estado" por lo que es necesario argumentar y motivar la producción de un perjuicio patrimonial o no patrimonial cuantificado o descrito en su dimensión en cada caso, por lo que no resulta suficiente el señalamiento de la transgresión a las disposiciones legales. En cuanto al agravante del tipo, exige perjuicio económico, grave afectación al servicio público o afectación a la vida o a la salud pública que también debe argumentarse y motivarse en cada caso.

§ Del principio de tipicidad en el presente PAS.

- 7.4 En cuanto al contenido y alcances del principio de tipicidad, el numeral 4 del Art. 246° del TUO de la Ley N° 27444, establece que: *"Solo 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. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda."*
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 7.5 En lo que concierne específicamente al procedimiento administrativo sancionador a cargo de la CGR, el literal r) del Art. 6.3 de la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD establece que: *“En el ámbito de la potestad sancionadora, solo las conductas previstas en la Ley y descritas y especificadas en el Reglamento, tipifican las infracciones graves y muy graves. Asimismo, solo pueden ser aplicadas las sanciones por responsabilidad administrativa funcional establecidas en dichas normas”*.
- 7.6 Cabe recordar que el TSRA ya se ha pronunciado sobre el contenido del principio de tipicidad, recogido en el inciso 4 del Art. 246° del TUO de la Ley N° 27444, así como en el literal r) del artículo 6.3. de la Directiva PAS, cuando señala⁽¹⁶⁾ que *“exige tres aspectos concurrentes: (i) la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; (ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; (iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de supuestos descritos como ilícitos”*⁽¹⁷⁾.
- 7.7 Asimismo, en el Fundamento 6.28 de la Resolución N° 023-2014-CG/TSRA, este Tribunal precisó que *“el mandato de tipificación (...) no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes,⁽¹⁸⁾ concretándose el margen discrecional en asuntos sancionadores de la Administración a los supuestos previamente descritos en la norma que prevé la sanción”*.
- 7.8 Por consiguiente, corresponde a este Colegiado pronunciarse sobre la concurrencia de los elementos típicos requeridos por la infracción imputada a los administrados señores **Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Mauricio Zapata y Morán Rivera**, en el presente PAS, y si la imputación está debidamente acreditada, acorde al principio de tipicidad, al ser también materia de sus alegatos de agravio.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Ynfantes Isla.

- 7.9 Según el pliego de cargos y el numeral 3.9, de los alcances de la responsabilidad administrativa funcional, de la Resolución de Sanción, la imputación se relaciona a que el administrado señor **Ynfantes Isla**, en su condición de Gerente de Asesoría Legal de la entidad, incumplió las disposiciones legales que regulan expresamente su actuación funcional previstas en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aprobado por

⁽¹⁶⁾ Fundamento 5.30 de la Resolución N° 010-2013-CG/TSRA, publicada en el Portal Institucional de la Contraloría General de la República.

⁽¹⁷⁾ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2014) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima, Gaceta Jurídica. p. 766.

⁽¹⁸⁾ Morón Urbina, Ob. Cit. p. 767.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG, numerales 1, 2 y 7 del Art. 51°: *“Brindar asesoramiento a la Alta Dirección y demás órganos de la Municipalidad, emitiendo opinión profesional en los asuntos de carácter técnico legal”, “Emitir informes legales y absolver las consultas jurídicas y legales formuladas por las diversas dependencias de la Municipalidad” y “Emitir opinión legal en los expedientes administrativos municipales que sean puestos a su consideración”*; así como lo establecido en el Manual de Organización y Funciones (MOF), aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC, los literales a) y b) de las funciones específicas: *“Asesorar al Alcalde y al Gerente Municipal en asuntos de carácter jurídico legal, administrativo y tributario” y “Estudiar y resolver los procedimientos legales en donde participa como parte la Municipalidad”*.

- 7.10 Asimismo, por incumplir lo establecido en los Arts. 165°, referido a la aplicación de la penalidad por mora; 185°, relacionado a que el residente de obra no está facultado a pactar modificaciones al contrato; 193°, que regula las funciones del supervisor; y 200°, en el que se establecen las causales de ampliaciones de plazo de obras, del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (RLCE), aprobado por Decreto Supremo N° 184-2008-EF; al emitir el informe N° 466-2013-GAL-MPT-HDPR de 24 de setiembre de 2013, opinando por la procedencia de la formalización de la paralización de obra, sin observar que por la naturaleza del contrato de concurso oferta, no era posible la modificación del expediente técnico, así como al visar en señal de conformidad la Resolución de Gerencia Municipal N° 831-2013/MPT-GM de 02 de octubre de 2013, en cuyo artículo primero resuelve formalizar la paralización de la obra, a partir del 8 de mayo de 2013, hasta que la Entidad cumpla con el pago de las valorizaciones 1 y 2, y en coordinación con ATUSA, apruebe la modificación del proyecto aun cuando el expediente técnico fue elaborado por el propio contratista debido a la modalidad de contratación, por lo que no era una causal de paralización.
- 7.11 Cabe precisar que el 27 de setiembre de 2012, se firmó el contrato de ejecución de obra N° 049-2012/MPT-GM bajo la modalidad de suma alzada entre el Gerente Municipal y el Consorcio de Saneamiento Nuevo Tumbes⁽¹⁹⁾, bajo la modalidad de ejecución de concurso oferta⁽²⁰⁾.
- 7.12 Se debe señalar que el residente de obra, registró en los asientos N° 109, 110 y 112 del cuaderno de obra (Fojas 748 a 752) que la entidad venía incumpliendo con los pagos de las valorizaciones N° 1 y 2; asimismo, en el asiento N° 114, se consignó lo siguiente: *“En la fecha, reunidos en el lugar de la obra el suscrito como residente y representante legal del Consorcio de Saneamiento Nuevo Tumbes, el Ing. Orlando Torres Fernández,*

⁽¹⁹⁾ Integrado por ICOSA Constructores SRL y el Ing. Chuyes Gutiérrez Carlos Alberto.

⁽²⁰⁾ El numeral 2) del artículo 41 del Reglamento define al concurso oferta como una modalidad de ejecución contractual en la cual *“(…) el postor debe ofertar la elaboración del Expediente Técnico, ejecución de la obra y, de ser el caso el terreno. Esta modalidad sólo podrá aplicarse en la ejecución de obras que se convoquen bajo el sistema a suma alzada y siempre que el valor referencial corresponda a una Licitación Pública. (...)”*

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

jefe de la supervisión; y el representante de la Municipalidad Provincial de Tumbes, el Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano Ing. Fredy Alemán Seminario con la finalidad de analizar la problemática de la obra, así mismo se constata que es necesario realizar cambios en el proyecto y que teniendo en cuenta el retraso en el pago de las valorizaciones 1 y 2 desde el mes de enero de 2013 por falta de liquidez se llegó al acuerdo de paralizar la obra, hasta que la Entidad contratante pueda cumplir con el pago de las valorizaciones 1 y 2 que adeudan al contratista, la misma que se elevará a la Entidad contratante para la emisión de la Resolución correspondiente”.

- 7.13 De esa forma, el 8 de mayo de 2013, se suscribió el acta de paralización de obra (Fojas 754 a 755), con la participación del subgerente de Obras Públicas y Catastro y de los ingenieros José Feliciano Idrogo Cruzado, residente de obra, Orlando Torres Fernández, jefe de supervisión, y el administrado señor **Alemán Seminario**, Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano de la entidad. En dicha acta se señaló que la paralización es por el cambio de trazo del emisor Los Diamantes y la falta de pago de las valorizaciones N° 1 y 2, a pesar que por la modalidad de contratación de concurso oferta no se justificaba cambios en los trazos definidos en el expediente técnico.
- 7.14 En ese contexto, mediante carta N° 061-2013/CONSORCIO HIYESA de 13 de mayo de 2013 (Fojas 761), el representante legal del Supervisor HIYESA, solicitó a la entidad, formalice mediante acto resolutivo la paralización de la obra, señalando que la misma tiene como fecha de inicio el 8 de mayo de 2013. Asimismo, mediante carta N° 066-2013/CONSORCIO HIYESA de 5 de setiembre de 2013, el representante legal del Supervisor, ingeniero Yonder Uriarte Carrasco, solicita al ingeniero Roger Florencio Moran Rivera, subgerente de Obras Públicas y Catastro, la formalización de la paralización de obra de mutuo acuerdo mediante acto resolutivo, debido a que a esa fecha la obra continuaba paralizada; quien mediante informe N° 951-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 10 de setiembre de 2013 solicitó al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, la formalización de paralización de obra.
- 7.15 En ese orden de ideas, es menester precisar que respecto a la modificación del proyecto, en Opinión N° 180-2015/DTN de OSCE se señala que “(...) *aun cuando el segundo párrafo del numeral 41.2 del artículo 41 de la Ley permite a las Entidades aprobar prestaciones adicionales de obra por deficiencias o errores del expediente técnico, dicha prerrogativa no resulta aplicable a las obras convocadas bajo la modalidad de concurso oferta, dado que en ellas el contratista es proyectista y ejecutor de obra a la vez, por lo que asume entera responsabilidad por su diseño, debiendo asumir económicamente los errores que en él se adviertan (...)*”. Asimismo, señala en el numeral 2.1.2. de la Opinión N° 028-2011/DTN de que: “(...) *Con relación a la ejecución de una obra bajo la modalidad de concurso oferta, cabe señalar que el contratista se encuentra obligado a proyectar la obra y ejecutarla respetando las especificaciones técnicas preestablecidas por la Entidad y los montos contractuales adjudicados. (...) Así, en estas obras le corresponde al*
- U*
P
M

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

contratista asumir económicamente los errores que posteriormente se adviertan en el Expediente Técnico”.

- 7.16 No obstante, se evidencia que, como consecuencia de una cadena de informes emitidos por diversas áreas, el administrado señor **Ynfantes Isla**, emitió el Informe N° 466-2013-GAL-MPT-HDPR de 24 de setiembre de 2013 (Fojas 779), opinando por la procedencia de la formalización de la paralización de obra; sin observar que por la naturaleza del contrato de concurso oferta, no era posible la modificación del expediente técnico.
- 7.17 Al respecto, se advierte que el administrado señor **Ynfantes Isla** incumplió las disposiciones legales que establecen su actuación funcional de brindar asesoría legal a las diversas áreas de la entidad, observando el marco legal aplicable al contrato de ejecución de la obra, así como la legalidad de los actos que tiene a la vista y que son materia de su evaluación, previamente a la elaboración de informes que recomienden la suscripción de actos con consecuencias jurídicas para la entidad, verificándose que la referida obra debía ser ejecutada en consistencia con las especificaciones técnicas que se habían recogido en el expediente técnico, cuya elaboración se le encargó al contratista; por el contrario, emitió el Informe N° 466-2013-GAL-MPT-HDPR de 24 de setiembre de 2013, recomendando favorablemente la paralización de la obra, así como visó en señal de conformidad la Resolución de Gerencia Municipal N° 831-2013/MPT-GM de 02 de octubre de 2013 que formalizaba dicha paralización, ocasionando con su conducta grave perjuicio al Estado.
- 7.18 De esa forma, carece de sustento lo alegado por el administrado señor **Ynfantes Isla** en su recurso de apelación en cuanto a que la paralización de la obra no generaría mayores gastos generales a la entidad, dado que en la modalidad de concurso oferta de la obra, el contratista es quien se encarga de proyectar y ejecutar la obra a la vez, por lo que asume entera responsabilidad por su diseño, debiendo asumir económicamente los errores que en él se adviertan.
- 7.19 En igual sentido, corresponde desestimar lo alegado por dicho administrado en razón de que no se ha valorado que su actuación fue darle trámite y formalidad a un acto administrativo ya plasmado entre los funcionarios de la entidad y el representante legal de la contratista, en la que no ha participado, pues si bien de los hechos se observa que no participó de la suscripción del Acta de Paralización de la obra del 8 de mayo de 2013, su actuación en la formalización de dicha paralización fue determinante, debiendo haber actuado con mayor diligencia y esmero en la revisión de la normativa aplicable en la ejecución de una obra, a fin de evitar que las demás áreas incurran en irregularidades, hecho que se ha vislumbrado en el presente caso.
- 7.20 Para esta Sala, si bien como lo ha señalado el administrado señor **Ynfantes Isla** de que la paralización se llevó a cabo por temas objetivos como el déficit presupuestario de la

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

entidad que no permitieron pagar a tiempo las valorizaciones N° 1 y 2°, basado en el Informe N° 403-2013/MPT-GPP-FMFI y el Informe N° 256-2013-GAL-MPT, siendo que la obra se detuvo hasta la fecha en que se cancelaron dichas valorizaciones, reanudándose el plazo de ejecución de la obra, es la deficiente elaboración del expediente técnico la que fue el verdadero motivo de la paralización de la obra, lo cual no resultaba procedente, y tampoco era un motivo imprevisible como lo manifiesta el administrado. Al respecto, como abogado tenía conocimiento de las normas de contrataciones públicas y de la modalidad de ejecución concurso oferta del contrato de ejecución de la obra, debiendo conocer que no procedía la recomendación ni la formalización de la paralización de la obra.

- 7.21 Asimismo, en cuanto a los siguientes argumentos del recurso de apelación del administrado señor **Ynfantes Isla**: (i) con la decisión adoptada por el administrado **señor Ynfantes Isla** se evitó pagar intereses legales por la falta de pago de valorizaciones, (ii) resulta de aplicación lo dispuesto en el Art. 1426° del Código Civil, en cuanto la excepción de incumplimiento de una de las partes en el caso de contratos con prestaciones recíprocas, ello complementado con lo señalado en las Casaciones N° 401-1999 y N° 396-2004-Lima; por lo que el contratista podía resolver el contrato, y las consecuencias en contra de la entidad hubiesen sido más perjudiciales de las que supuestamente se habrían incurrido; esta Sala recoge lo señalado en el considerando 3.8.11 de la resolución venida en grado por cuanto, en la medida que el perjuicio atribuido al accionar del administrado estriba, en principio, en afectar el correcto funcionamiento de la administración pública, en tanto que su participación en los hechos acreditados, se circunscribe en la aprobación de la paralización de la obra, la misma que en realidad obedeció a las deficiencias en la elaboración del expediente técnico, por lo que correspondía al contratista y no a la entidad, asumir económicamente los errores que se adviertan en dicho expediente, debiendo desestimarse dicho extremo de su recurso de apelación.
- 7.22 Adicionalmente, el administrado señor **Ynfantes Isla**, sobre el establecimiento de penalidades, alegó lo siguiente en su recurso de apelación: (i) El Informe N° 466-2013-GAL-MPT-HDRP que emitió tuvo como hecho fáctico el acta de acuerdo de paralización entre la entidad y el contratista, siendo el caso que de aplicar penalidades hubiera conllevado a resolver el contrato y dejar abandonada la obra, (ii) El informe que emitió sobre la paralización de la obra no señaló que no se debía aplicar penalidades, por lo que no se le puede imputar actos que no ha realizado, (iii) El encargado de la aplicación de penalidades, de conformidad con el D.Leg. N° 1017, vigente al momento que sucedieron los hechos, es el órgano encargado de las contrataciones, precisando que la ejecución de las obligaciones contraídas por el contratista debe ser supervisada por el área usuaria o por el órgano al que se le haya asignado dicha labor, (iv) Las penalidades, acorde con lo señalado en el Art. 42° del D.Leg. N° 1017 y lo dispuesto en la Opinión N° 020-2014/DTN, pueden aplicarse en la liquidación final de la obra, donde no ha


TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

participado el recurrente, y (iv) La opinión legal que emitió está orientada a la paralización de la obra y no al pago de penalidades, las mismas que se verifican al momento de la liquidación de la obra, fecha en la que no laboraba en la institución.

- 7.23 Sobre el particular, este Colegiado considera que si bien la imputación referida al establecimiento de penalidades, precisamente a la penalidad por mora en la ejecución de la prestación, la misma que ocurre en el caso de autos, conforme a lo previsto en el Art. 165° del RLCE: "(...) *Esta penalidad será deducida de los pagos a cuenta, del pago final o en la liquidación final (...)*"; no se le ha imputado, exactamente, la no aplicación de las mismas, sino más bien, le asiste responsabilidad administrativa funcional por la falta de verificación de la normativa de contrataciones que prohibía modificar el expediente técnico (Art. 193° del RLCE), y las causales de ampliación de plazo (Art. 200° del RLCE), siendo que su inobservancia conllevó a que la entidad no cobre por concepto de penalidad por mora en la ejecución de la obra de parte del contratista la suma de S/ 910 543,92, constituyendo dicho monto perjuicio económico contra la entidad, imputado, entre otros, al administrado señor Ynfantes Isla. De esa forma, esta Sala considera que debe realizarse una lectura integral de las normas que sustentan el incumplimiento imputado, desestimando en dicho extremo lo señalado en su recurso de apelación.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Leiva Bringas.

- 7.24 Según el pliego de cargos y el numeral 3.9, de los alcances de la responsabilidad administrativa funcional, de la Resolución de Sanción, la imputación se relaciona a que el administrado señor **Leiva Bringas**, en su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en los numerales 1, 5, 8 del artículo 83° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que establece: "*Dirigir, ejecutar y supervisar las diversas obras públicas que la Municipalidad Provincial de Tumbes programa en el Plan de Desarrollo Municipal*", "*Controlar y recepcionar las Obras Municipales*" y "*Autorizar la paralización de obras de construcción de los casos contemplados en el Reglamento Nacional*"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y c) de las funciones específicas señala: "*Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo*" y "*Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo*", por: **a)** Inobservar el pronunciamiento de la inspectora, quien había denegado la ampliación de plazo N° 1, y con oficio N° 138-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 2 de abril de 2013, dirigirse al Contratista para solicitarle el original de la carta N° 11-2013/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 26 de marzo de 2013; **b)** En lugar de derivar la documentación alcanzada por el Contratista, a la ingeniera Katherine del Pilar Niquén Tineo como inspectora de
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

obra, se dirigió al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, ingeniero Fredy Roberto Alemán Seminario, con informe N° 398-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 11 de abril de 2013, recomendando otorgar la ampliación del plazo por 26 días naturales; y, c) Visar el 16 de abril de 2013 la Resolución Gerencial N° 41-2013/MPT-GIYDU, en cuyo artículo primero se resuelve aprobar la ampliación de plazo parcial N° 1, por un plazo de 26 días naturales, cuando solo le correspondía 20 días naturales, además de no poner en conocimiento, que había trabajado para la empresa ICSA Constructores S.R.L, la misma empresa integrante del Contratista, para de esta forma inhibirse del caso, evitando que su actuación sea parcializada.

- 7.25 Es menester señalar que el administrado señor **Leiva Bringas** fue designado como Subgerente de Obras Públicas y Catastro, para el periodo de gestión del de 2 de octubre de 2012 al 12 de junio de 2013, mediante designado mediante Resolución de Alcaldía N° 455-2012.
- 7.26 Se ha comprobado que el 27 de setiembre de 2012, se firmó el contrato de ejecución de obra N° 049-2012/MPT-GM (Fojas 664 al 673), bajo la modalidad de suma alzada entre el Gerente Municipal y el Consorcio de Saneamiento Nuevo Tumbes⁽²¹⁾; bajo la modalidad de ejecución de concurso oferta. La relación contractual comprendió la elaboración del expediente técnico por S/20 000,00 y ejecución de Obra por S/9 085 439,20, sumando un monto contractual de S/9 105 439,20, con precios vigentes al mes de julio de 2012, 10% de gastos generales; 10% de utilidad y el 18% del Impuesto General a las Ventas IGV.

Sobre la ampliación de plazo N° 1

- 7.27 Se ha demostrado que con carta N° 11-2013/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 26 de marzo de 2013 (Fojas 695 al 696); el representante legal del Contratista, solicitó a la inspectora de obra ingeniera Katherine del Pilar Niquén Tineo, la aprobación de ampliación de plazo parcial N° 1, por 26 días naturales, en la que señala: "la misma se sustenta por las paralizaciones de obra ocasionadas por la presencia de fuertes precipitaciones pluviales de la temporada (...)". Sin embargo, la citada inspectora emitió el informe N° 20-2013/MPT/GIYDU/SGOPYC/Ing. KPNT de 2 de abril de 2013 (Fojas 698 al 701), presentado al administrado en el que señala: "(...) El contratista no ha procedido a cuantificar como ha determinado los 26 días de ampliación de plazo, indicando solamente que como consecuencia de las precipitaciones pluviales de la temporada, la ejecución de la obra se vio interrumpida debido a la inundación de las zanjas lo que impidió realizar trabajo alguno, viéndose afectado durante todo este periodo el cronograma de ejecución de obra. El contratista no ha presentado el cronograma Gantt, determinando el desfase de la Ruta Crítica como lo

⁽²¹⁾ Integrado por ICSA Constructores SRL y el Ing. Chuyes Gutiérrez Carlos Alberto.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

establece el Art. 201 del reglamento” y finalmente concluye: “(...) la solicitud de ampliación de Plazo (...) se desestima por cuanto no se ajusta a la normatividad vigente (...)”.

- 7.28 A pesar de lo señalado, se ha comprobado que el administrado señor **Leiva Bringas** emitió el oficio N° 138-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 2 de abril de 2012 (Fojas 687 al 691), inobservando lo señalado por la inspectora, y comunicando al Contratista lo siguiente: “(...) solicitarle el original de vuestro documento de la referencia b) (carta N° 11-2013/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 26 de marzo de 2013) dado que en citado informe de la Supervisora (...) no se adjunta la solicitud original ni el cargo de recepción del mismo, por lo que a fin de proceder con el trámite se le requiere alcanzar la referida documentación (...)”; por lo cual el contratista, con carta N° 013-2013/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES (Fojas 693) le alcanzó directamente al administrado la documentación en original de solicitud de ampliación de plazo N° 1. Documentación que no incluyó el reporte de precipitaciones diarias expedido por la Estación Centro Experimental Tumpis, copias del cuaderno de obra folios 23 al 36 y 40 y copia Gantt actualizado con fechas de paralización de obra, que afectaban la ruta crítica.
- 7.29 Asimismo, se ha comprobado que el administrado señor **Leiva Bringas** con informe N° 398-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 11 de abril de 2013, derivó la documentación alcanzada por el contratista al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, opinando que se debía otorgar la ampliación de plazo N° 1, en vez de derivarla a la inspectora de obras; por lo cual el 16 de abril de 2013 se emitió la Resolución Gerencial N° 41-2013/MPT-GIYDU (folios 703 al 706), visada por el administrado, en cuyo artículo primero se resolvió aprobar la ampliación de plazo parcial N° 01, por un plazo de veintiséis (26) días naturales, siendo el nuevo término del plazo contractual el 10 de octubre de 2013.

Sobre la paralización de Obra


- 7.30 Se ha observado que la entidad suscribió el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM (Fojas 736), con el postor ganador de la buena pro, el Consorcio Hiyesa⁽²²⁾, para que ejecute los trabajos de supervisión de la Obra, siendo el operador tributario HIYESA y como representante común legal el ingeniero Yonder Uriarte Carrasco.
- 7.31 En los asientos N° 109 de 29 de abril de 2013, 110 de 5 de mayo de 2013, 112 de 7 de mayo de 2013, 114 de 8 de mayo de 2013 del cuaderno de obra (Fojas 748 al 752) no se dejó constancia de cambio de trazos, observándose que el 8 de mayo de 2013, se suscribió el acta de paralización de obra (Fojas 754 al 755), con la participación del

⁽²²⁾ Integrado por el ingeniero Julio Cesar Quiroz Ayasta y la empresa HIYESA.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

administrado señor **Leiva Bringas** como Subgerente de Obras Públicas y Catastro. Siendo que en dicha acta se señaló que la paralización obedecía al cambio de trazo del emisor Los Diamantes y la falta de pago de las valorizaciones N° 1 y 2.

- 7.32 Al respecto se aprecia que con los cambios de los trazos implicaba modificaciones del expediente técnico, el cual dada la modalidad de contratación de la obra (concurso oferta), fue elaborado por el Contratista, razón por la cual no se justificaba que durante la ejecución de la Obra se presenten cambios en los trazos definidos en el expediente técnico aprobado.
- 7.33 Sin embargo, se ha demostrado que el administrado señor **Leiva Bringas**, teniendo conocimiento de la modalidad del contrato, emitió el informe N° 570-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 22 de mayo de 2013 (Fojas 768) con el cual remitió al administrado señor **Alemán Seminario**, Gerente de Infraestructura y Desarrollo, el expediente de modificación de trazo de proyecto, alcanzado por el Supervisor mediante carta N° 043-2013/CONSORCIO HIYESA (Fojas 765 al 766), luego que dicha propuesta fue evaluada por la supervisión; recomendando derivar a la Oficina de Estudios Técnicos para su evaluación y pronunciamiento respectivo.
- 7.34 De lo expuesto, sobre la paralización de obra se puede advertir que de acuerdo a la modalidad de contratación "Concurso Oferta" el responsable de la elaboración del expediente técnico fue el Contratista y debió ser éste el que debió garantizar desde su formulación la correcta definición del trazo de los emisores Los Diamantes y Virgen del Cisne, para ello debió realizar el correspondiente levantamiento topográfico de la lotización existente que le hubiese permitido en forma oportuna y contractual efectuar las soluciones técnicas necesarias, que de haberse cumplido se hubiera evitado los problemas posteriores que dieron lugar a la paralización de obra, por lo que es responsabilidad exclusiva del Contratista el haber elaborado un expediente técnico con deficiencias, debiendo el administrado haberlo observado.
- 7.35 En atención a ello, podemos colegir que el administrado señor **Leiva Bringas** incumplió sus funciones supervisoras, al recomendar la ampliación del plazo solicitado por la Contratista, por un período de 26 días naturales, puesto que de acuerdo al reporte de precipitaciones del Centro Experimental Tumbes del Proyecto Binacional Puyango Tumbes, y lo establecido por la Comisión Auditora, sólo debieron considerarse 20 días como plazo ampliatorio y no 26 días; de ello se advierte que el administrado pudo considerar dicho plazo, al haber tenido en cuenta dicho reporte; sin embargo, no efectuó una adecuada supervisión de la obra, al opinar por que se le conceda la ampliación de plazo por mayores días a los que correspondían, para luego visar la resolución que aprobaba la ampliación solicitada.
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 7.36 Asimismo, esta Sala comparte lo señalado por el Órgano Sancionador en la resolución de sanción respecto a que resultó notoria la intencionalidad del administrado señor **Leiva Bringas** por cuanto ha quedado acreditado que al haber sido observada inicialmente la solicitud por parte de la inspectora de obra, el administrado no sólo procedió a solicitar el documento presentado por el Contratista bajo el argumento que sólo tenía copias simples, no obstante haberse determinado por parte de la Comisión Auditora que, entre la documentación presentada originalmente y la requerida por el administrado señor **Leiva Bringas** existían diferencias, sino que procedió a emitir su informe aprobatorio y remitirlo al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, sin derivarlo previamente a la inspectora a efectos que proceda a la evaluación correspondiente.
- 7.37 Adicionalmente, de la documentación presentada por el Contratista en la Licitación Pública de la Obra, obra el contrato N° 061-2008/MPT-GM-ABAST (Fojas 714 al 726) Proceso por Exoneración por Emergencia N° 001-2008/MPT-GIYDU, donde la Entidad firmó con ICSA Constructores S.R.L. para la ejecución de la obra "Ampliación del sistema de alcantarillado de Puerto Pizarro – sector norte I etapa - provincia de Tumbes", por un monto de S/ 1 635 973,79, apreciándose en la cláusula sexta que el residente de obra sería el administrado Ing. **Jack Eddie Leiva Bringas**, con registro en el Colegio de Ingenieros del Perú CIP N° 57407, es decir el citado Ssubgerente trabajó en la empresa ICSA Constructores S.R.L, integrante del Contratista, de lo que puede colegirse la intencionalidad en el incumplimiento funcional por parte del administrado señor **Leiva Bringas**.
- 7.38 De otro lado, también se encuentra acreditado su incumplimiento funcional, al haber suscrito el acta de paralización de fecha 08 de mayo de 2013, bajo el argumento que se debió al cambio del trazo emisor Los Diamantes y la falta de pago de las valorizaciones, cuando en estricto, obedeció a la modificación en el trazo, según los hechos acreditados, causal que no correspondía, puesto que al haberse establecido como modalidad de ejecución contractual concurso oferta, era el Contratista el responsable de la elaboración del expediente técnico, de manera que con su proceder incumplió sus funciones de supervisar que las obras se ejecuten en las modalidades de contrato establecidas, no correspondiendo amparar la paralización por el motivo indicado.
- 7.39 En cuanto a la emisión del informe N° 570-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 22 de mayo de 2013, mediante el cual recomienda al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano derivar el expediente de modificación a la Oficina de Estudios Técnicos para su evaluación y pronunciamiento respectivo, no se advierte que dicho acto constituya en sí mismo un incumplimiento funcional, sino que obedece a un trámite administrativo.
- 7.40 No obstante, la conducta del administrado señor **Leiva Bringas** no solo ocasionó grave perjuicio al Estado, al afectar el correcto funcionamiento de la Administración Pública, sino que al suscribir el acta de paralización de obra por una causal que era

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

responsabilidad del propio Contratista, derivó en que la Entidad no pueda aplicar la penalidad máxima por mora, en razón a la no conclusión de la obra dentro del plazo contractual establecido, y que de acuerdo al cálculo efectuado por la Comisión Auditora, asciende a la suma de S/ 910 543,92, que constituye perjuicio económico para el Estado.




§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Alemán Seminario.

- 7.41 Según el pliego de cargos y el numeral 3.9, de los alcances de la responsabilidad administrativa funcional, de la Resolución de Sanción, la imputación se relaciona a que el administrado señor **Alemán Seminario**, en su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el numeral 13 del artículo 81° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, consistente en *"Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"*, el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013 en el numeral 13 del artículo 98° señala: *"Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"*; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales c) e i) de las funciones específicas señala: *"Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio"* y *"Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato"*; al haber remitido el proveído de 11 de abril de 2013 a la Gerencia de Asesoría Legal, para que en forma urgente se elabore el informe legal y se proyecte la resolución de aprobación de ampliación de plazo N° 01, toda vez que el informe N° 398-2013/MPT-GI y DU-SGOPyC-SG, remitido por la Subgerencia de Obras Públicas y Catastro, no había efectuado un correcto cálculo respecto a los días de paralización, debiendo ser 20 y no 26, lo que pudo advertirse de acuerdo con la información contenida en el reporte de precipitaciones del Centro Experimental Tumbes del Proyecto Binacional Puyango Tumbes, documento que el propio Subgerente de Obras y Catastro señala en su informe, no obstante procedió a remitirlo.
- 7.42 Al respecto, se observa que el administrado fue designado en el cargo de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, designado mediante Resolución de Alcaldía N° 105-2013 para el periodo de 27 de febrero de 2013 al 8 de abril de 2014.
- 7.43 Se encuentra acreditado el incumplimiento funcional del administrado señor **Alemán Seminario**, al haber suscrito el acta de paralización de fecha 08 de mayo de 2013, bajo

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

el argumento que se debió al cambio del trazo emisor Los Diamantes y la falta de pago de las valorizaciones, cuando en estricto, obedeció a la modificación en el trazo, según los hechos acreditados, causal que no correspondía, puesto que al haberse establecido como modalidad de ejecución contractual concurso oferta, era el Contratista el responsable de la elaboración del expediente técnico, de manera que con su proceder incumplió sus funciones de supervisar que las obras se ejecuten en las modalidades de contrato establecidas, no correspondiendo amparar la paralización por el motivo indicado.

- 7.44 Asimismo, se encuentra acreditado que el administrado señor **Alemán Seminario** incumplió sus funciones previstas en el numeral 13 del artículo 98° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013, al visar en señal de conformidad la Resolución de Gerencia Municipal N° 831-2013/MPT-GM de 02 de octubre de 2013, en cuyo artículo primero resuelve formalizar la paralización de la obra, a partir del 8 de mayo de 2013, hasta que la Entidad cumpla con el pago de las valorizaciones 1 y 2, y en coordinación con ATUSA, apruebe la modificación del proyecto aun cuando el expediente técnico fue elaborado por el propio contratista debido a la modalidad de contratación, por lo que no era una causal de paralización ya que este era responsable de la elaboración del expediente técnico, por lo que con su proceder incumplió sus funciones de supervisión.
- 7.45 Del mismo modo, el administrado señor **Alemán Seminario** incumplió sus funciones al aceptar y tramitar la solicitud del Contratista para la modificación del expediente técnico, además de remitir al gerente municipal, el informe N° 086-2014/MPT-GIYDU-G de 4 de abril de 2014, aprobando el mencionado expediente técnico, pese a que, como se ha señalado, no correspondía ya que en la modalidad de concurso oferta, tales modificaciones no podrían originarse en errores del expediente técnico, dado que en dicha modalidad el contratista es proyectista y ejecutor de obra a la vez, por lo que asume entera responsabilidad por su diseño.
- 7.46 De esta manera la conducta del administrado no solo ocasionó grave perjuicio al Estado, al afectar el correcto funcionamiento de la Administración Pública, sino que al suscribir el acta de paralización de obra, así como al suscribir la resolución que formalizó la paralización por una causal que era responsabilidad del propio Contratista, derivó en que la Entidad no pueda aplicar la penalidad máxima por mora, en razón a la no conclusión de la obra dentro del plazo contractual establecido, y que de acuerdo al cálculo efectuado por la Comisión Auditora, asciende a la suma de S/ 910 543,92, que constituye perjuicio económico para el Estado.
- 7.47 Respecto de lo alegado por el administrado señor **Alemán Seminario** en su recurso de apelación, esta Sala acoge lo señalado por el Órgano Sancionador 1 en la resolución de
- 
- 
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

sanción en cuanto a los descargos presentados en el presente PAS, verificándose que el presente recurso de apelación se planteó en similares términos.

- 7.48 Por tanto, sobre el principio de confianza, es de indicar que dicho principio de confianza se restringe cuando existe un deber de garante que impone la obligación de verificar el trabajo realizado. Atendiendo a ello, en el caso específico se verifica que el administrado señor **Alemán Seminario** tenía la función de garante, puesto que sus funciones consistían en *"supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"*, así como *"supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato"*; en ese sentido, no resulta estimable la invocación realizada, por cuanto el administrado, antes de remitir el proveído para la elaboración del informe legal y se proyecte la resolución de aprobación para la ampliación de plazo N° 01, debió supervisar que el cálculo efectuado se realice de manera correcta, hecho que no sucedió.
- 7.49 Del mismo modo, al momento de suscribir el acta de paralización de fecha 08 de mayo de 2013, incumplió con sus funciones de supervisar que las obras se ejecuten en las modalidades de contrato establecidas, puesto que no correspondía amparar la paralización por la modificación en el trazo del expediente técnico, al haberse establecido como modalidad de ejecución contractual concurso oferta, siendo el Contratista el responsable de la elaboración del expediente técnico, situación que tampoco observó al tramitar la modificación del expediente técnico; por tanto, lo alegado al respecto carece de asidero.
- 7.50 Sobre el fundamento de por qué se considera errado el otorgamiento de la ampliación de plazo, se debe precisar que en el pliego de cargos respectivo, se indicó que el fundamento estriba en el cálculo efectuado, no siendo 26 días y no 20, de acuerdo con el reporte de precipitaciones del Centro Experimental Tumbes del Proyecto Binacional Puyango Tumbes, documento que el propio Subgerente de Obras y Catastro señala en su informe, de manera que el error en el otorgamiento de la ampliación de plazo se denota con dicha circunstancia.
- 7.51 En cuanto a la existencia de un análisis técnico del inspector de obra, es del caso precisar que quien recomendó el otorgamiento de la ampliación de plazo no fue el inspector, sino el Subgerente de Obras Públicas y Catastro, por lo que en base a su función de garante, debió supervisar que el cálculo sea correcto, situación que no ocurrió en el caso específico.
- 7.52 Con relación a que utilizó la palabra "urgente" para procurar que la Entidad absuelva dentro del término de ley, de lo contrario se aplica el silencio administrativo positivo; cabe indicar que dicha situación no debió impedir que el administrado señor **Alemán**

1
P
M

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Seminario efectúe una supervisión adecuada respecto a la solicitud presentada, de manera que lo alegado al respecto, no resulta amparable.

- 7.53 Sobre el alegato de que no se cuestiona en sí las modificaciones, sino la modalidad de concurso oferta, y que el contratista asumió la responsabilidad de las modificaciones por las deficiencias encontradas, sin que ello implique cualquier gasto para la Entidad; cabe indicar que, en razón de la modalidad, el contratista era responsable de la elaboración y ejecución del expediente técnico, bajo dicha premisa, los errores eran de también de su responsabilidad, por tanto, no puede alegarse que las modificaciones evitaron cualquier gasto a la Entidad, puesto que el contratista se encontraba obligado a ello, por la modalidad de la ejecución contractual, careciendo de asidero lo alegado al respecto.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor **Mauricio Zapata**.

- 7.54 Según el pliego de cargos y el numeral 3.9, de los alcances de la responsabilidad administrativa funcional, de la Resolución de Sanción, la imputación se relaciona a que el administrado señor **Mauricio Zapata**, en su condición de Gerente de Asesoría Legal, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013, que en los numerales 1, 2 y 7 del artículo 51° establecen, respectivamente: *“Brindar asesoramiento a la Alta Dirección y demás órganos de la Municipalidad, emitiendo opinión profesional en los asuntos de carácter técnico legal”, “Emitir informes legales y absolver las consultas jurídicas y legales formuladas por las diversas dependencias de la Municipalidad” y “Emitir opinión legal en los expedientes administrativos municipales que sean puestos a su consideración”*; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y b) de las funciones específicas señala: *“Asesorar al Alcalde y al Gerente Municipal en asuntos de carácter jurídico legal, administrativo y tributario” y “Estudiar y resolver los procedimientos legales en donde participa como parte la Municipalidad”*; al visar en señal de conformidad, la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM, que aprobó la modificación del expediente técnico de obra, bajo el argumento del nuevo trazo del emisor Los Diamantes, pese a que, como se ha señalado, no correspondía ya que en la modalidad de concurso oferta, tales modificaciones no podrían originarse en errores del expediente técnico, dado que en dicha modalidad el contratista es proyectista y ejecutor de obra a la vez, por lo que asume entera responsabilidad por su diseño.

- 7.55 Cabe señalar que el 27 de setiembre de 2012, se firmó el contrato de ejecución de obra N° 049-2012/MPT-GM, bajo la modalidad de suma alzada entre el gerente Municipal y

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

el Consorcio de Saneamiento Nuevo Tumbes⁽²³⁾, representado por el ingeniero José Feliciano Idrogo Cruzado; bajo la modalidad de ejecución de concurso oferta.

- 7.56 En ese contexto, mediante carta N° 140-2014-ATUSA-GG de 26 de Febrero de 2014 (Fojas 801) el Gerente General Aguas de Tumbes S.A. comunica a la alcaldesa, con atención del subgerente de Estudios Técnicos, que el Contratista mediante carta N° 04/2014/CONSORCIO SANEAMIENTO NUEVO TUMBES (Fojas 799), ha realizado por tercera vez la solicitud de modificación del trazado del colector principal, alcanzando la información requerida para que ATUSA pueda simular el comportamiento hidráulico del colector "Los Diamantes", por lo que desde el punto de vista hidráulico y sanitario no tiene objeciones respecto a la modificación de los colectores del tramo BzE23 al BzE37 y que consideran técnicamente viable la propuesta del consultor. Indica además que el nuevo trazo del colector principal ya no será por la calle Santa Colonia, sino que continuará por la avenida A (Juan Pablo Segundo) y posteriormente doblará hacia la calle Los Cedros. Además, indicó que la autorización final al contratista debe realizarla la Entidad contratante.
- 7.57 En ese contexto, con carta N° 13-2014/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 31 de marzo de 2014 (Fojas 815), el representante del Contratista, alcanzó el expediente técnico reformulado al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, mencionando que el nuevo trazo del emisor "Los Diamantes", fue modificado conforme a lo expresado en su carta N° 09-2014/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES (Fojas 805), donde presentó al subgerente de Obras Públicas y Catastro la modificación del trazo del Emisor Los Diamantes. Termina diciendo que por los siguientes antecedentes se ha previsto realizar el expediente técnico modificado y alcanzar al despacho del gerente de Infraestructura para la revisión y aprobación respectiva. Este funcionario con proveído escrito en el reverso de la carta lo derivó al subgerente de Estudios Técnicos, quien mediante informe N° 089-2014/MPT-GlyDU-SGET-JDTF de 4 de abril de 2014 (Fojas 819) remite a la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano, el expediente técnico revisado, aprobado y visado por la Subgerencia de Estudios Técnicos, a fin de que sea derivado al Asesor Legal para el trámite respectivo de Resolución.
- 7.58 Seguidamente, se corrobora que el Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano con informe N° 086-2014/MPT-GIYDU-G de 4 de abril de 2014 (Fojas 821), remitió al administrado señor **Romero La Torre**, Gerente Municipal, el expediente técnico reformulado, revisado por la Subgerencia de Estudios Técnicos y aprobado por la Gerencia de Infraestructura, que él presidía, mismo que asciende a S/. 9 085 439,20, monto igual al expediente técnico inicial, asimismo, recomendó derivar a la Gerencia de Asesoría Legal para que elabore la Resolución.

⁽²³⁾ Integrado por ICSA Constructores SRL y el Ing. Chuyes Gutiérrez Carlos Alberto.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

7.59 Finalmente, el 9 de mayo de 2014, se emite la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM (Fojas 823), que aprobó la modificación del expediente técnico de la Obra, bajo el argumento del nuevo trazo del emisor Los Diamantes, la cual contó con el visto del administrado, en señal de conformidad, a pesar que ello correspondía asumir al contratista puesto que fue quien elaboró el expediente técnico, y al ser la modalidad del contrato de concurso oferta, era el contratista el responsable de asumir los costos.

Sobre ampliación de plazo N° 02

7.60 Mediante carta N° 19-2014/CONSORCIO SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 6 de mayo de 2014 (Fojas 828 al 832), el ingeniero José Feliciano Idrogo Cruzado, solicitó al ingeniero Pedro Rosales Puño⁽²⁴⁾, jefe de Supervisión la ampliación parcial de plazo N° 02, por un total de 20 días naturales, la misma que se sustentó en la demora por parte de la Entidad Contratante en la autorización de la reformulación del expediente técnico.

7.61 Posteriormente, el administrado señor **Morán Rivera**, Subgerente de Obras Públicas y Catastro, y encargado de la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano emite el informe N° 264-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 16 de mayo de 2014 (Fojas 840) el solicitando la aprobación de la ampliación de plazo N° 02, así como emite opinión favorable para la señalada ampliación.

7.62 Comprobándose que el administrado mediante informe N° 192-2014/MPT-GAL-HDPR de 21 de mayo de 2014 (Fojas 844 al 846), emitió opinión legal sobre la ampliación de plazo parcial N° 02, señalando que: *"(...) es PROCEDENTE la Ampliación de Plazo Parcial N° 02 por veinte (20) días calendario para la culminación de la ejecución de la obra, MEJORAMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL SISTEMA DE SANEAMIENTO BÁSICO DEL SECTOR NUEVO TUMBES, PROVINCIA DE TUMBES-TUMBES-II ETAPA, solicitado por la empresa contratista CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES, quedando ampliado el plazo contractual desde el 10 de mayo de 2014 al 29 de mayo de 2014; siendo necesario emitir el acto resolutivo correspondiente y suscribir la adenda al contrato de obra modificando el plazo contractual y estableciendo que dicha ampliación de plazo no generará mayores gastos generales a favor del contratista; en razón a los fundamentos expuestos en el análisis del presente informe"*.

7.63 En razón de ello, se advierte que el 22 de mayo de 2014 se emitió la Resolución Gerencial N° 008-2013/MPT-GIYDU (Fojas 848) que aprueba la ampliación de plazo parcial N° 02 por un plazo de veinte (20) días calendario que comprende del 10 de mayo de 2014 al 29 de mayo de 2014, que cuenta con el sello y rúbrica del administrado señor **Mauricio Zapata** en señal de conformidad, aprobación que no correspondía por haberse

⁽²⁴⁾ Reemplazó al ingeniero Orlando Torres Manrique como jefe de Supervisión.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

invocado una causal atribuible al Contratista, puesto que obedecía a deficiencias del expediente técnico elaborado por el mismo Contratista.

- 7.64 Lo expuesto demuestra que el administrado señor **Mauricio Zapata** incumplió sus funciones de *“Brindar asesoramiento a la Alta Dirección y demás órganos de la Municipalidad, emitiendo opinión profesional en los asuntos de carácter técnico legal”, “Revisar los convenios y contratos en los que intervengan la Municipalidad Provincial de Tumbes” y “Emitir opinión legal en los expedientes administrativos municipales que sean puestos a su consideración”*; puesto que no correspondía darse la aprobación a la citada ampliación de plazo, por haberse invocado una causal atribuible al Contratista, puesto que obedecía a deficiencias del expediente técnico elaborado por el mismo Contratista. Situación que ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que no se puedan aplicar las penalidades máximas por mora al no concluir la obra en los plazos establecidos, por causa del contratista.
- 7.65 Se advierte que el proceder del administrado señor **Mauricio Zapata** devino en irregular, al emitir opinión legal respecto a la procedencia de la ampliación de plazo N° 2, así como al visar en señal de conformidad la Resolución Gerencial N° 008-2013/MPT-GIYDU de 22 de mayo de 2014, que resolvió ampliar por un plazo de 20 días calendario, del 10 al 29 de mayo de 2014, la misma que no correspondía, puesto que obedecía a las deficiencias en la elaboración del expediente técnico a cargo del propio contratista.
- 7.66 La conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado, al afectar el correcto funcionamiento de la administración pública, además de no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones; derivando en que la Entidad no pueda aplicar la penalidad máxima por mora, en razón a la no conclusión de la obra dentro del plazo contractual establecido, y que de acuerdo al cálculo efectuado por la Comisión Auditora, asciende a la suma de S/ 910 543,92, que constituye perjuicio económico para el Estado.

§ **De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Morán Rivera.**

- 7.67 Según el pliego de cargos y el numeral 3.9, de los alcances de la responsabilidad administrativa funcional, de la Resolución de Sanción, la imputación se relaciona a que el administrado señor **Morán Rivera**, en su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013, numeral 13 del artículo 98°, que señala: *“Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los*

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales c) e i) de las funciones específicas establece: "*Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio*" y "*Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato*", al emitir el informe N° 264-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 16 de mayo de 2014, mediante el cual recomienda otorgar la ampliación de plazo N° 02, por 20 días naturales, plazo comprendido del 10 al 29 de mayo de 2014; así como por visar en señal de conformidad la Resolución de Gerencia General N° 008-2013/MPT-GIYUDU, que resuelve aprobar la ampliación de plazo N° 2, por el período antes señalado, pese a que dicha solicitud de ampliación fue consecuencia de las deficiencias del expediente técnico que el propio contratista elaboró, lo que debió tenerse en consideración, no obstante, el administrado inobservando sus funciones consistentes en supervisar y controlar la ejecución de las obras, procedió a favor de la ampliación del plazo solicitado por el contratista.

7.68 Asimismo, se le imputó que en su condición Subgerente de Obras Públicas y Catastro, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que en los numerales 1, 5, 8 del artículo 83° establece: "*Dirigir, ejecutar y supervisar las diversas obras públicas que la Municipalidad Provincial de Tumbes programa en el Plan de Desarrollo Municipal*", "*Controlar y recepcionar las Obras Municipales*" y "*Autorizar la paralización de obras de construcción de los casos contemplados en el Reglamento Nacional*"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y c) de las funciones específicas señala: "*Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo*" y "*Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo*"; puesto que al elaborar el Informe N° 951-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG del 10 de setiembre de 2013, solicitó la formalización de la paralización de la obra, pese a que los argumentos señalados no eran causales para proceder a ello, en tanto que la modificación era atribuibles al propio contratista, al ser quien elaboró el expediente técnico; del mismo modo, incumplió sus funciones de supervisión, al visar en señal de conformidad la Resolución de Gerencia Municipal N° 831-2013/MPT-GM del 02 de octubre de 2013, que resolvió formalizar la paralización de la obra, hasta que se aprueba la modificación del proyecto y se cumpla con el pago de las valorizaciones, pese a lo antes señalado.

7.69 Se tiene que el 27 de setiembre de 2012, se firmó el contrato de ejecución de obra N° 049-2012/MPT-GM (Fojas 664 al 673), bajo la modalidad de suma alzada entre el

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Gerente Municipal y el Consorcio de Saneamiento Nuevo Tumbes⁽²⁵⁾, representado por el ingeniero José Feliciano Idrogo Cruzado; bajo la modalidad de ejecución de concurso oferta.

- 7.70 Cabe señalar que en Opinión de OSCE N° 028-2011/DTN señala que "(...) *Con relación a la ejecución de una obra bajo la modalidad de concurso oferta, cabe señalar que el contratista se encuentra obligado a proyectar la obra y ejecutarla respetando las especificaciones técnicas preestablecidas por la Entidad y los montos contractuales adjudicados (...) Así, en estas obras le corresponde al contratista asumir económicamente los errores que posteriormente se adviertan en el Expediente Técnico*".
- 7.71 Sin embargo, se evidencia que mediante informe N° 249-2013/MPT-GIYDU-SGET-JDTF de 25 de junio de 2013 (Fojas 770), el administrado señor **Morán Rivera**, en calidad de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, tomó conocimiento que la empresa supervisora había derivado la carta N° 042-2013 (Fojas 759), a la concesionaria ATUSA, a fin de que el cálculo hidráulico y los planos alcanzados, sean verificadas y a la vez se apruebe la modificación del trazo del proyecto emisor Los Diamantes, señalando que su informe sea derivado a la supervisión para que informe sobre el pronunciamiento de la empresa concesionaria ATUSA sobre la propuesta de modificación alcanzada por el Contratista; procediendo a atender dicha recomendación a través del oficio N° 272-2013/MPT-GIYDU-SGOPyC-SG del 1 de julio del 2013 (folios 772) solicitando al ingeniero Yonder Uriarte Carrasco, representante de la Supervisión, alcance información para pronunciamiento.
- 7.72 Posteriormente, se observa que mediante carta N° 066-2013/CONSORCIO HIYESA de 5 de setiembre de 2013 (Fojas 774), dirigida al administrado, el representante legal del Supervisor, ingeniero Yonder Uriarte Carrasco, insiste en la formalización de la paralización de obra de mutuo acuerdo mediante acto resolutivo, debido a que a esa fecha la obra continuaba paralizada.
- 7.73 Posteriormente, se evidencia que el administrado señor **Morán Rivera**, como Subgerente de Obras Públicas y Catastro emitió el informe N° 951-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG de 10 de setiembre de 2013 (Fojas 776), sin pronunciarse sobre el sustento de la paralización de la obra que fue plasmado en el "Acta de paralización de obra" del 8 de mayo del 2013, solicitando al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano la formalización de paralización de obra, opinando que correspondía una paralización por causas no atribuibles al contratista, de conformidad con el inciso 1 del artículo 200° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, debiéndose formalizar vía resolución hasta que la Entidad se pronuncie sobre el pago de las valorizaciones N° 1 y 2; y pueda realizar las coordinaciones con la concesionaria ATUSA,

⁽²⁵⁾ Integrado por ICSA Constructores SRL y el Ing. Chuyes Gutiérrez Carlos Alberto.


TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

aprueben las modificaciones del proyecto (pese a que la primera no es causal de paralización en tanto que el segundo argumento, es atribuible al mismo contratista por cuanto fue él mismo quien elaboró el expediente técnico). Así como sugirió que se realice la adenda respectiva incluyendo en ella la renuncia expresa del Contratista, al cobro de mayores gastos generales que pueda originar la paralización de plazo.

- 7.74 Comprobándose que el administrado visó en señal de conformidad la Resolución de Gerencia Municipal N° 831-2013/MPT-GM (Fojas 782 al 784), del 2 de octubre de 2013, que en su artículo primero resolvió formalizar la paralización total de la Obra, a partir del 8 de mayo de 2013 hasta que la Entidad en coordinación con ATUSA apruebe la modificación del proyecto y cumpla con el pago de las valorizaciones 1 y 2 que le adeuda al Contratista.

Irregularidades Respecto a la ampliación de plazo N° 2

- 7.75 Mediante carta N° 19-2014/CONSORCIO SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 6 de mayo de 2014 (Fojas 828), el ingeniero José Feliciano Idrogo Cruzado, solicitó al ingeniero Pedro Rosales Puño⁽²⁶⁾, Jefe de Supervisión, la ampliación parcial de plazo N° 2, por un total de 20 días naturales, la misma que se sustentó en la demora por parte de la Entidad Contratante en la autorización de la reformulación del expediente técnico ocasionado por la modificación de trazo en dos tramos del emisor los diamantes, tramitada mediante carta N° 13-2014/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 31 de marzo de 2014 (Fojas 815).
- 7.76 Observándose que posteriormente, el administrado señor **Morán Rivera**, en calidad de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, y encargado de la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano emitió el informe N° 264-2014/MPT-GYDU-SGOPYC-SG de 16 de mayo de 2014, solicitándose la aprobación de la ampliación de plazo N° 2, y a la vez emitió opinión *"(...) análisis de lo actuado y en armonía al procedimiento y plazo establecido en el Art. 201° del DS N° 184-2008-EF, la subgerencia de Obras Públicas recomienda OTORGAR La ampliación de plazo N° 02; al haber cumplido el contratista en presentar su solicitud de ampliación de plazo, cuantificarla y sustentarla, por VEINTE (20) días naturales, plazo que comprenderá por el periodo del 10 de mayo de 2014 al 29 de mayo de 2014 (...)* También menciona, que: *"(...) es preciso indicar que, la causal que está generando la prórroga de ampliación de plazo, no es responsabilidad de esta Sub Gerencia; pues como se ha descrito, esta es resultante a la falta de pronunciamiento de la autorización de reformulación del expediente técnico de obra, por parte de la Entidad, por lo que el suscrito deslinda cualquier responsabilidad que pudiera suscitarse al respecto"*. Termina su documento manifestando que *"(...) la resolución aprobatoria y adenda al contrato, se debe dejar establecido que dicha ampliación de plazo NO GENERARA MAYORES GASTOS GENERALES a favor del contratista CONSORCIO*
- 

⁽²⁶⁾ Reemplazó al ingeniero Orlando Torres Manrique como jefe de Supervisión.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES, ya que dicha empresa ha renunciado voluntariamente a dichos gastos". Y finalmente indicó "que el plazo máximo que la entidad tiene para notificación de acto resolutorio vence el día 22 de mayo de 2014". Con proveído de la Gerencia de Infraestructura, sin aparecer la fecha, derivó este documento, a la Gerencia de Asesoría Legal para su trámite respectivo por corresponder por estar aprobado.

- 7.77 Asimismo, se evidencia que mediante informe N° 192-2014/MPT-GAL-HDPR de 21 de mayo de 2014 (Fojas 844), el gerente de Asesoría Legal administrado señor **Mauricio Zapata**, emitió opinión legal favorable sobre la ampliación de plazo parcial N° 02, solicitada por el Contratista. Por lo que, el 22 de mayo de 2014 se emitió la Resolución Gerencial N° 008-2013/MPT-GIYDU que aprueba la ampliación de plazo parcial N° 02 por un plazo de 20 días calendario que comprende del 10 al 29 de mayo de 2014. Esta resolución fue notificada y recepcionada por el Contratista y Supervisor el 22 de mayo de 2014, comprobándose que la misma cuenta con el visto del administrado en calidad de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, en señal de conformidad.
- 7.78 Con su accionar el administrado señor **Morán Rivera** ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó las obras no se concluyan dentro del plazo programado, generando perjuicio económico al Estado por S/910 543,92 al no poder aplicar la penalidad máxima por mora, al no concluirse la obra dentro del plazo contractual.
- 7.79 En relación a su alegato de que la modificación del expediente contó con la revisión, opinión y conformidad de la Subgerencia de Estudio Técnicos, área encargada de la formulación y revisión de proyectos, por lo que no puede imputársele función que no le corresponde; es de señalar que el TSRA en el fundamento 4.40 de la Resolución N° 016-2014-CG/TSRA, ha señalado que "la responsabilidad administrativa funcional en la que incurren los servidores y funcionarios públicos es personal, por lo que las acciones que se efectúen o no para determinar la responsabilidad de terceros no condiciona a aquellas que se realicen para establecer si el administrado es responsable de los hechos que se le imputan"; con lo cual queda claro el carácter individual de las responsabilidades, siendo que el administrado responde independientemente de los demás por sus acciones u omisiones, por lo que los cargos imputados subsisten, en razón de su condición de garante y al haberse acreditado el incumplimiento de sus funciones.
- 7.80 Por consiguiente, este Colegiado considera que se encuentra acreditada la comisión de la infracción tipificada en el literal a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracciones muy grave y grave en el Inc. q)

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, por parte de los administrados señores **Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Mauricio Zapata y Morán Rivera**, en el Hecho 1 del presente PAS, según corresponda, habiéndose cumplido con respetar el principio de tipicidad, desestimándose las alegaciones plasmadas en sus recursos de apelación.

VIII. HECHO 2: INCONGRUENCIAS EN EL PRECIO DE LA BOLSA DE YESO CONSIDERADO EN LOS ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS CORRESPONDIENTE A LAS PARTIDAS TRAZO Y REPLANTEO DE LAS REDES DE ALCANTARILLADO Y CONEXIONES DOMICILIARIAS, OCASIONÓ PERJUICIO ECONÓMICO A LA ENTIDAD POR S/ 85 233,09.

**Administrados: LUIS JOHNY OROPEZA NORABUENA
JACK EDDIE LEIVA BRINGAS
FREDYY ROBERTO ALEMÁN SEMINARIO
ROGER FLORENCIO MORÁN RIVERA**

8.1 DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN (Considerando 3.13 – Responsabilidades específicas de los administrado).

§ Administrado señor Oropeza Norabuena.

Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

"En su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el numeral 13 del artículo 81° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que establece "Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia", y literales c) e i) de las funciones específicas del MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008 que establece "Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio" y "Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato"; al tramitar el expediente técnico original y haber elaborado el informe N° 1361-2012/MPT-GlyDU-G de 12 de diciembre de 2012, con el que remitió el expediente técnico al gerente de Asesoría Legal, solicitando que proyecte la resolución de aprobación de dicho expediente técnico, así como haber visado la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM, con la cual se materializó la aprobación del expediente técnico, pese que contemplaba en los análisis de los precios

b
l
And

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

unitarios de las subpartidas trazo y replanteo correspondientes a las partidas "Redes de alcantarillado" y "Conexiones domiciliarias de desagüe", precios del insumo yeso igual al precio del cemento, habiendo consignado en otros análisis de precios unitarios un precio menor.

La conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones, lo que conllevó que se pague más por cada bolsa de yeso adquirido, generando perjuicio económico al Estado por S/ 85 233,09".

§ **Administrado señor Leiva Bringas.**

Infraacción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

"En su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, contempladas en los numerales 1, 5, 8 del artículo 83° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007 que establece: "Dirigir, ejecutar y supervisar las diversas obras públicas que la Municipalidad Provincial de Tumbes programa en el Plan de Desarrollo Municipal", "Controlar y recepcionar las Obras Municipales" y "Autorizar la paralización de obras de construcción de los casos contemplados en el Reglamento Nacional"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y c) de las funciones específicas señala: "Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo", "Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo"; al haber intervenido en el trámite de aprobación del expediente técnico original, con su visto en la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM que aprueba dicho expediente, el cual contempla en los análisis de los precios unitarios de las subpartidas trazo y replanteo correspondientes a las partidas Redes de alcantarillado y Conexiones domiciliarias de desagüe, precios del insumo yeso igual al precio del cemento, habiendo consignado en otros análisis de precios unitarios un precio menor. La conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pague más por cada bolsa de yeso adquirido, generando perjuicio económico al Estado por S/ 85 233,09".

b
p
Am

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ Administrado señor Alemán Seminario.

Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

"En su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, contempladas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, numeral 13 del artículo 81° el cual establece: "Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"; el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013 en el numeral 13 del artículo 98° señala: "Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"; así como el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales c) e i) de las funciones específicas señala: "Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio" y "Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato"; al tramitar la carta N° 13-2014/Consortio de Saneamiento Nuevo Tumbes de 31 de marzo de 2014 presentado por el Contratista acompañando el expediente técnico modificado de la Obra para revisión y aprobación, emitiendo el informe N° 086-2014/MPT-GIYDU-G de 04 de abril de 2014, el mismo que fue remitido al gerente municipal, aprobando el mencionado expediente técnico, que contempla en los análisis de los precios unitarios de las subpartidas trazo y replanteo correspondientes a las partidas "Redes de alcantarillado" y "Conexiones domiciliarias de desagüe", precios del insumo yeso igual al precio del cemento, habiendo consignado en otros análisis de precios unitarios un precio menor.

La conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado, al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, además de no resguardar los intereses del Estado, lo que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones, lo que conllevó que se pague más por cada bolsa de yeso adquirido, generando perjuicio económico al Estado por S/ 85 233,09".

§ Administrado señor Morán Rivera.

- Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

"En su condición de Subgerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, contempladas en el ROF,

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013, numeral 13 del artículo 98° que señala: "Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales c) y i) de las funciones específicas señala: "Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio" y "Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato"; al haber visado la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM de 9 de mayo de 2014 con la cual se aprobó la modificación del expediente técnico de la obra, el cual contempló en los análisis de los precios unitarios de las subpartidas trazo y replanteo correspondientes a las partidas "Redes de alcantarillado" y "Conexiones domiciliarias de desagüe", precios del insumo yeso igual al precio del cemento, habiendo consignado en otros análisis de precios unitarios un precio menor".

- **Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.**

"En su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, contemplado en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que en los numerales 1, 5, 8 del artículo 83° establece: "Dirigir, ejecutar y supervisar las diversas obras públicas que la Municipalidad Provincial de Tumbes programa en el Plan de Desarrollo Municipal", "Controlar y recepcionar las Obras Municipales" y "Autorizar la paralización de obras de construcción de los casos contemplados en el Reglamento Nacional"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y c) de las funciones específicas señala: "Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo" y "Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo"; al haber tramitado y aprobado el expediente técnico modificado y además haber visado la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM de 9 de mayo de 2014, que aprueba la modificación del expediente técnico de la obra, el cual contempló en los análisis de los precios unitarios de las subpartidas trazo y replanteo correspondientes a las partidas "Redes de alcantarillado" y "Conexiones domiciliarias de desagüe", precios del insumo yeso igual al precio del cemento, habiendo consignado en otros análisis de precios unitarios un precio menor.

Las conductas del administrado ocasionaron grave perjuicio al Estado, al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, además de no resguardar los intereses de la Entidad, lo que constituye obligación de todo funcionario público en el

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ejercicio de sus funciones, lo que conllevó que se pague más por cada bolsa de yeso adquirido, generando perjuicio económico al Estado por S/ 85 233,09”.

- 8.2 En consecuencia, el Órgano Sancionador 1 de la CGR impuso la sanción de cinco (5) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, a los administrados señores **Oropeza Norabuena, Leiva Bringas, Alemán Seminario y Morán Rivera**; al haberseles determinado responsabilidad administrativa funcional.

8.3 DE LAS APELACIONES FORMULADAS.

Al no encontrarse de acuerdo con lo resuelto por el Órgano Sancionador, los administrados interpusieron Recurso de Apelación.


§ **Administrado señor Oropeza Norabuena.**

Mediante escrito de fecha 28 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) No se ha evaluado en su integridad el periodo que se desempeñó en el cargo de Gerente de Infraestructura y Desarrollo, así como su descargo presentado el 24 de julio de 2018 donde expuso claramente su actuación funcional y objetivos alcanzados.
- (ii) Podría existir un error de interpretación material en cuanto a precios entre el yeso y el cemento, pero que de ninguna manera constituye alguna falta hecha adrede para perjudicar a la entidad.
- (iii) Su cargo era de confianza, estaba dentro de su función elaborar los proyectos y presupuestos de todas las obras que estuvieran en ejecución al momento de su gestión, así como proyectar el expediente técnico de la obra, donde generó el Informe N° 1361-2012-MPT, derivando a Asesoría Legal para que proceda según sus atribuciones.

§ **Administrado señor Leiva Bringas.**

Mediante escrito de fecha 1 de octubre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) Suscribió el acta de paralización del 8 de mayo de 2013 en tanto existía falta de pago por parte de la entidad de las valorizaciones antes tramitadas, omisión en el pago que motivó que la obra no cuente con el financiamiento correspondiente.
 - (ii) Asimismo, la modificación en el trazo se debió a hechos que sobrevinieron en plena etapa de ejecución de la obra, los cuales se mencionan en la misma acta de paralización.
 - (iii) Derivó el expediente de modificación del trazo del proyecto mediante Informe N° 570-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG a la Subgerencia de Estudios, en
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

cumplimiento del Art. 84° del ROF de la entidad, que señala que es dicha unidad quien se encarga de supervisar y elaborar estudios, expedientes técnicos e informes de las obras programadas para su ejecución.

- (iv) La paralización de la obra cesó luego de haberse cancelado al contratista los meses de noviembre y diciembre de 2013, cesando así una de las causales y demostrándose que fue totalmente justificada.

§ Administrado señor Alemán Seminario.

Mediante escrito de fecha 25 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) Se vulneró los principios de flexibilidad, proporcionalidad, legalidad, tipicidad, causalidad y culpabilidad.
- (ii) Si bien se cita el incumplimiento a la normativa de contrataciones del estado, debe valorarse que estas normas no establecen quiénes son responsables dentro de una entidad del cumplimiento del procedimiento, lo que debería estar en los documentos de gestión de la entidad.
- (iii) No se ha determinado de forma clara cuál es el grave perjuicio al Estado para estimar su conducta como falta grave.
- (iv) Aprobación expediente técnico
- La aprobación del expediente técnico de la obra se realizó el 16 de enero de 2013, fecha en la que no ostentaba el cargo de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, por lo que resulta materialmente imposible que haya autorizado o visado la aprobación de dicho expediente técnico.
 - Se le imputa responsabilidad por las consecuencias que generó una ejecución contractual conflictiva, cuyos errores se reflejaron durante su gestión, sin valorarse que no pudo actuar de manera distinta al que hizo.
- (v) Ampliación de plazo N° 1
- La ampliación de plazo es una figura jurídica perfectamente legal, conforme lo establece el Art. 41° del D.Leg. N° 1017, así como ha sido establecido en la Opinión N° 007-2013/DTN, verificándose que no existe sustento técnico ni legal para no haberse otorgado los 26 días que se otorgó sino 20, según lo determinó la Comisión Auditora.
 - Se percató que los hechos invocados por el contratista (lluvias y falta de pago de las valorizaciones 1 y 2) afectaron la ruta crítica de la obra, correspondiendo conceder la solicitud según los días indicados por el inspector de obra, cumpliéndose de ese modo con haber verificado que se encuentre prevista la causal en el Art. 41° de la Ley de Contrataciones del Estado y el Art. 200° de su Reglamento (razones ajenas a la voluntad del contratista).
 - Actuó en cumplimiento del principio de confianza al conceder la solicitud de ampliación de plazo N° 1, ya que previamente había sido evaluado por los especialistas técnicos (inspector de obra), quienes sustentaron la causal

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- invocada para dicho acto, hecho que fue materializado en la Resolución Gerencial N° 41-2013/MPT; por tanto, su actuación fue de índole administrativa.
- Las solicitudes de ampliación de plazo que no son respondidas oportunamente por la entidad tienen el efecto de silencio administrativo positivo, por lo que considerando el tiempo restante para emitir respuesta, su accionar y el proveído de “urgente” en la solicitud, responde a la preocupación de su parte por procurar que la entidad absuelva la solicitud de ampliación de plazo dentro del término de ley.
- (vi) Paralización de la obra
- Con la suscripción del acta de paralización del 8 de mayo de 2013 se evitó que el contratista inicie acciones legales para el resarcimiento por la demora en el pago de las valorizaciones, evitándose incluso el otorgamiento de una ampliación de plazo con el pago de mayores gastos generales que ello acarrea.
- (vii) Replanteo del emisor Los Diamantes
- Se pretende que su persona debió permitir que se ejecute la obra bajo los términos proyectados, aun cuando existía un error técnicamente acreditado, debiendo haber valorado únicamente la modalidad del contrato de ejecución de obra y no el resultado de la ejecución con errores técnicos.
 - Se tergiversa la imposibilidad de conceder adicionales de obra por deficiencias en el expediente técnico en un contrato ejecutado en la modalidad de concurso oferta, sin tener en cuenta que no se incrementó el costo de la ejecución de la obra, ni generó adicionales de obra, más aún porque la responsabilidad de las modificaciones por la deficiencia encontrada en el emisor Los Diamantes las asumió el contratista.
- (viii) Pago de las Valorizaciones N° 1 y 2
- Su persona aprobó los montos considerados en las valorizaciones y si bien tramitó sus pagos, ello correspondía a una obligación legal que la entidad mantenía para con el contratista. Asimismo, no estaba en la posibilidad de realizar modificaciones a los hechos ya acaecidos, como es el caso del pago de adelantos, verificándose que éstos han sido amortizados en cada valorización.

§ Administrado señor Morán Rivera.

Mediante escrito de fecha 21 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) No se ha indicado la norma específica infringida que señala que era función de su Gerencia tramitar y aprobar paralizaciones de obra o la ampliación de plazo, función que no se encuentra en el ROF ni el MOF de la entidad, vulnerándose el principio de tipicidad y causalidad.
 - (ii) Los informes emitidos por el recurrente (Informe N° 951-2013/MPT-GI Y DUSGOPYC-SGI) no representaban la opinión de la entidad, ni tampoco fueron
- d
p
and

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

puestos de conocimiento del contratista, por lo que dichas opiniones no tenían carácter vinculante para la entidad, siendo una recomendación que podía ser o no tomada en cuenta por el superior jerárquico que era el Gerente Municipal. De esa manera, los informes emitidos no constituían un acto administrativo pasible de generar consecuencias jurídicas, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 171.2 de la Ley N° 27444.

(iii) La resolución materia de apelación incurre en motivación insuficiente.

IX. CONSIDERANDO

§ CONTROVERSIA.

De los hechos materia de imputación, así como de los actuados en el presente procedimiento sancionador, las controversias radican en determinar si: (i) se ha acreditado la comisión de la infracción muy grave y grave tipificada en el Inc. q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, por parte de los administrados señores **Oropeza Norabuena, Leiva Bringas, Alemán Seminario y Morán Rivera**, y (ii) la resolución venida en grado resultó acorde con el Principio de Tipicidad.

§ De los hechos acreditados:

9.1 Al respecto, en el caso de autos, esta Sala considera que se encuentran acreditados los siguientes hechos, según lo señalado en el considerando 3.12 de la resolución de sanción:

De la aprobación del expediente técnico.

- (i) Con fecha 05 de setiembre de 2012, se dio el otorgamiento de la buena pro de la Licitación Pública N° 003-2012-GIYDU-MPT (Fojas 894 al 896), suscribiéndose el contrato de obra N° 49-2012/MPT-GM Licitación Pública N° 003-2012-GIYDU-MPT (Fojas 808 al 907).
- (ii) En cumplimiento del citado contrato, mediante carta N° 003-2012/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 16 de octubre de 2012 (Fojas 909) el representante del Contratista, alcanzó al Gerente de Infraestructura y Desarrollo, administrado Luis Johny Oropeza Norabuena, el expediente técnico de la Obra, a fin que lo revise, evalúe y apruebe.
- (iii) Posteriormente, con informe N° 1361-2012/MPT-GlyDU-G de 12 de diciembre de 2012 (Fojas 1225), el Gerente de Infraestructura y Desarrollo, administrado Luis Johny Oropeza Norabuena, solicitó al gerente de Asesoría Legal, que proyecte la resolución de aprobación del expediente técnico con un valor referencial de S/ 9 051 007,99, con precios vigentes al mes de julio de 2012, bajo la modalidad de


TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

contrata de concurso oferta y con un plazo de ejecución de 240 días naturales. Sugiriéndole además no considerar el pago del expediente técnico, debido a que este se encontraba inmerso dentro del proyecto integral de: "Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la zona de expansión urbana y sector nuevo Tumbes provincia de Tumbes-Tumbes".

- (iv) De acuerdo a lo anterior, con fecha 16 de enero de 2013, se emitió la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM (Fojas 913 al 914), aprobando el expediente técnico por el valor referencial, precio, modalidad de ejecución contractual y plazo de ejecución antes señalado. La citada resolución fue suscrita por el Gerente Municipal, administrado Juan Antonio Lezcano Fernández, y visada por el Gerente de Asesoría Jurídica, a cargo del Subgerente de Obras Públicas y Catastro, Subgerencia de Estudios Técnicos, y del Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano.

De la aprobación del expediente técnico modificado.

- (i) Como se indicó en el Hecho N° 01, durante la ejecución de la obra se realizaron modificaciones en el trazo del emisor Los Diamantes, dando lugar a que el Contratista presente al gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, administrado Fredy Roberto Alemán Seminario, la carta N° 13-2014/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 31 de marzo de 2014 (Fojas 917 al 919), acompañando el expediente técnico modificado de la Obra, para su revisión y aprobación, aprobado por la concesionaria ATUSA. Siendo que, según la Comisión Auditora, dicho expediente técnico modificado, fue tramitado por el Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, administrado Fredy Roberto Alemán Seminario, para luego emitirse la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM de 9 de mayo de 2014 (Fojas 921 al 924), que aprobó la modificación del expediente técnico de la Obra, visada por el Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, administrado Roger Florencio Morán Rivera, el Subgerente de Estudios Técnicos, administrado Jesús David Tapia Fernández, el Subgerente de Obras Públicas y Catastro, Roger Florencio Morán Rivera, y por el Gerente de Asesoría Legal, indicándose que esta modificación no generaría variación en el valor referencial del monto de ejecución de la obra contratada de S/ 9 085 439,20.
- (ii) Es de indicar que el expediente técnico modificado cuenta en todas sus páginas con rúbrica y sello del Subgerente de Obras Públicas y Catastro, el Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, y del Subgerente de Estudios Técnicos; y además considera el mismo valor referencial de ejecución de obra, igual al del expediente técnico inicial, o sea S/ 9 085 439,20.
- (iii) Asimismo, del tenor de la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM de 9 de mayo de 2014, se advierte que mediante Informe N° 089-2014-MPT/GIYDU-SGET-JDTF, el Subgerente de Estudios Técnicos, Jesús David Tapia
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Fernández, remitió a la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano, el expediente técnico revisado, aprobado y visado por su subgerencia.

De las incongruencias en el precio de la bolsa de yeso.

- (i) De la revisión efectuada tanto al expediente técnico modificado (Fojas 926 al 979) como el inicial, la Comisión Auditora determinó la misma estructura de costos, donde se ha considerado para el insumo yeso de 18 kg. dos precios diferentes, uno de S/ 4,24 y otro de S/ 20,42, existiendo incongruencia en su determinación por ser el mismo insumo, siendo que el precio S/ 20,42 corresponde al cemento, precio que no resulta razonable puesto que el cemento es de mayor costo
- (ii) En los gráficos siguientes se muestra las inconsistencias de que para el mismo insumo yeso se ha considerado precios distintos, sin sustento alguno puesto que son las mismas partidas y el uso para la ejecución de dichas partidas es igual:

**CUADRO N° 03
ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS**

01.01.08 TRAZO Y REPLANTEO						
Rendimiento		M2/DIA	MO. 500.0000	EQ. 500.0000	Costo unitario	
por: m2		S/. 1,50				
Código	Descripción Recurso	Unidad	Cuadrilla	Cantidad	Precio S/.	Parcial S/.
	Mano de Obra					
0147010002	Operario	Hh	1,0000	0,0160	15,22	0,24
0147010004	Peón	Hh	4,0000	0,0640	11,93	0,76
						1,00
	Materiales					
0230020113	Yeso en bolsa de 18 kg	Bol		0,0200	4,24	0,08
0244000016	Madera tornillo cepillada	p2		0,0500	4,25	0,21
						0,29

[Handwritten marks and signatures on the left margin]

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

	Equipos					
0337010001	Herramientas manuales	%MO		3,0000	1,00	0,03
0349190001	Teodolito	hm	1,0000	0,0160	6,30	0,10
0349890001	Nivel Topográfico	hm	1,0000	0,0160	5,25	0,08
						0,21

Fuente: Informe de control N° 781-2015-CG/ORTB-AC

Elaborado por: Comisión Auditora

CUADRO N° 04
ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS

02.01.01 TRAZO Y REPLANTEO						
Rendimiento		M2/DIA	MO. 500.0000	EQ. 500.0000	Costo	
unitario por: m2		S/. 1,50				
Código	Descripción Recurso	Unidad	Cuadrilla	Cantidad	Precio S/.	Parcial S/.
	Mano de Obra					
0147010002	Operario	hh	1,0000	0,0160	15,22	0,24
0147010004	Peón	hh	4,0000	0,0640	11,93	0,76
						1,00
	Materiales					
0230020113	Yeso en bolsa de 18 kg	Bol		0,0200	4,24	0,08
0244000016	Madera tornillo cepillada	p2		0,0500	4,25	0,21
						0,29
	Equipos					

[Handwritten signatures and initials]

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

0337010001	Herramientas manuales	%MO		3,0000	1,00	0,03
0349190001	Teodolito	hm	1,0000	0,0160	6,30	0,10
0349890001	Nivel Topográfico	hm	1,0000	0,0160	5,25	0,08
						0,21

Fuente: Informe de control N° 781-2015-CG/ORTB-AC

Elaborado por: Comisión Auditora

CUADRO N° 05
ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS

03.01.01		TRAZO Y REPLANTEO				
Rendimiento M2/DIA MO. 420.0000 EQ. 420.0000						
Costo unitario por: m2 S/. 6,35						
Código	Descripción Recurso	Unidad	Cuadrilla	Cantidad	Precio S/.	Parcial S/.
	Mano de Obra					
0147010002	Operario	hh	1,0000	0,0190	15,22	0,29
0147010004	Peón	hh	3,0000	0,0571	11,93	0,68
						0,97
	Materiales					
0230020113	Yeso en bolsa de 18 kg	Bol		0,2400	20,42	4,90
0244000016	Madera tornillo cepillada	p2		0,0550	4,25	0,23
						5,13
	Equipos					

Handwritten marks:
A vertical line with a checkmark-like symbol.
A large letter 'P' with a horizontal line through it.
A signature or initials.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

0337010001	Herramientas manuales	%MO		3,0000	0,97	0,03
0349190001	Teodolito	hm	1,0000	0,0190	6,30	0,12
0349890001	Nivel Topográfico	hm	1,0000	0,0190	5,25	0,10
						0,25

Fuente: Informe de control N° 781-201CG/ORTB-AC

Elaborado por: Comisión Auditora

CUADRO N° 06
ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS

04.01. TRAZO Y REPLANTEO						
Rendimiento		M2/DIA	MO. 420.0000	EQ. 420.0000	Costo	
unitario por: m2		S/. 6,35				
Código	Descripción Recurso	Unidad	Cuadrilla	Cantidad	Precio S/.	Parcial S/.
	Mano de Obra					
0147010002	Operario	hh	1,0000	0,0190	15,22	0,29
0147010004	Peón	hh	3,0000	0,0571	11,93	0,68
						0,97
	Materiales					
0230020113	Yeso en bolsa de 18 kg	Bol		0,2400	20,42	4,90
0244000016	Madera tornillo cepillada	p2		0,0550	4,25	0,23
						5,13
	Equipos					
0337010001	Herramientas manuales	%MO		3,0000	0,97	0,03

[Handwritten signature]

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

0349190001	Teodolito	hm	1,0000	0,0190	6,30	0,12
0349890001	Nivel Topográfico	hm	1,0000	0,0190	5,25	0,10
						0,25

Fuente: Informe de control N° 781-2015-CG/ORTB-AC

Elaborado por: Comisión Auditora

- (iii) En el cuadro siguiente, la Comisión Auditora muestra la variación del precio unitario de las partidas involucradas.

CUADRO N° 07

VARIACIÓN EN EL COSTO DE LA SUB PARTIDA "TRAZO Y REPLANTEO, CONSIDERADO EN LOS ANÁLISIS DE COSTOS UNITARIOS

ITEM	DESCRIPCIÓN	COSTO UNIT.	UNIDAD
	Emisor principal Los Diamantes		
01.01.08	Trazo y replanteo	1,50	m ²
	Emisor principal Virgen del Cisne		
02.01.01	Trazo y replanteo	1,50	m ²
	Redes de Alcantarillado y Conexiones Domiciliarias		
03.01.01	Trazo y replanteo	6,35	m ²
	Conexiones Domiciliarias de Desagüe		
04.01	Trazo y replanteo para conexiones domiciliarias.	6,35	ml

Fuente: Informe de control 781-2015-CG/ORTB-AC

Elaborado por: Comisión Auditora

- (iv) Del cuadro anterior se puede apreciar que el costo unitario/m² de la sub partida "Trazo y replanteo"; tiene dos precios distintos, uno de S/ 1,50 y otro de S/ 6,35, esta diferencia, se debe a que en los análisis de precios unitarios, se consideró dos precios diferentes para la bolsa de yeso; uno de S/ 4,24, considerado en las partidas

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

01.01.08 y 02.01.01, obteniéndose un costo de S/. 1,50 por m²; que resulta razonable y que además aparece en la relación de insumos que intervienen en la Obra, por lo que este precio debió ser considerado en las demás partidas donde intervino el trazo y replanteo 03.01.01 y 04.01.

- (v) El otro precio de S/ 6,35; fue considerado en las sub partidas 03.01.01 y 04.01; como resultado de haber considerado en el análisis del precio unitario, el costo de la bolsa de yeso igual al costo de la bolsa de cemento de 42.5 kg de S/ 20,42; originando un mayor precio en más de cuatro veces el costo real de dicha partida; y como resultado de ello se incrementó el presupuesto de la ejecución de las "Redes de Alcantarillado y Conexiones Domiciliarias" y "Conexiones Domiciliarias de Desagüe"; generando perjuicio económico a la Entidad por S/ 85 233,10, conforme se detalla a continuación:

CUADRO N° 08
COSTOS SEGÚN EXPEDIENTE TÉCNICO

ITEM	DESCRIPCIÓN	METRADO		COSTO EXPEDIENTE TÉCNICO	
		UNIDAD	CANTIDAD	UNITARIO(S/.)	PARCIAL (S/.)
03.00.00	Redes de alcantarillado y conexiones domiciliarias				
03.01.01	Trazo y replanteo	m ²	6 074,90	6.35	38 575,62
04.00.00	Conexiones domiciliarias de desagüe				
04,01	Trazo y replanteo.	m	6 336,00	6,35	40 233,60
				Sub Total	78 809,22
				10% Gastos Generales	7 880,92
				10% Utilidad	7 880,92
				Total Parcial	94 571,06
				18% I.G.V.	17 022,79
				TOTAL GENERAL	111 593,85

Fuente: Informe de control N° 781-2015-CG/ORTB-AC
Elaborado por: Comisión Auditora

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

CUADRO N° 09
COSTOS SEGÚN COMISIÓN AUDITORA

ITEM	DESCRIPCIÓN	METRADO		COSTO EXPEDIENTE TÉCNICO	
		UNIDAD	CANTIDAD	UNITARIO (S/.)	PARCIAL (S/.)
03.00.0 0	Redes de alcantarillado y conexiones domiciliarias				
03.01.0 1	Trazo y replanteo	m ²	6 074,90	1,50	9 112,35
04.00.0 0	Conexiones domiciliarias de desagüe				
04,01	Trazo y replanteo.	m	6 336,00	1,50	9 504,00
	Sub Total				18 616,35
	10% Gastos Generales				1 861,64
	10% Utilidad				1 861,64
	Total Parcial				22 339,63
	18% I.G.V.				4 021,13
	TOTAL GENERAL				26 360,76

Fuente: Informe de control N° 781-2015-CG/ORTB-AC

Elaborado por: Comisión Auditora

- (vi) Al efectuar la resta de los importes totales de los cuadros N° 8 y 9, se obtiene la sobrevaloración considerada en el precio de la partida de Trazo y Replanteo por un monto de S/ 85 233,09 (S/ 111 593,85 – S/ 26 360,76), siendo este el perjuicio económico ocasionado a la Entidad, la misma que se hizo efectiva, cuando la Entidad realizó el pago respectivo de las valorizaciones.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Oropeza Norabuena.

- 9.2 De acuerdo con los hechos acreditados, se evidencia que el administrado **Oropeza Norabuena**, en su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió sus funciones de supervisión previstas en el artículo 13 del artículo 81° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, así como lo establecido en los literales c) e i) de las funciones específicas en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, en tanto tramitó la aprobación del expediente técnico original, mediante la elaboración del Informe N° 1361-2012/MPT-GlyDU-G de 12 de diciembre de 2012, con el cual remitió el expediente al área legal para la proyección de la resolución respectiva, que se materializó con la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM, que el administrado visó, pese a que se había efectuado un análisis incorrecto sobre los precios unitarios del insumo yeso, consignándole el precio del cemento, pagándose más por cada bolsa de yeso, ocasionando grave perjuicio al Estado, al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, además de no resguardar los intereses del Estado, lo que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones, y acarreando perjuicio económico a la Entidad por S/ 85 233,49.
- 9.3 Con relación a lo alegado en su recurso de apelación donde niega que haya infringido norma alguna, el administrado reconoce a su área como la competente para la aprobación del expediente técnico original, lo que se corrobora con el Informe N° 1361-2012/MPT-GlyDU-G de 12 de diciembre de 2012, con el cual remitió el expediente al área legal para la proyección de la resolución respectiva, y que además se materializó con la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM, que el administrado visó, pese a que se había efectuado un análisis incorrecto sobre los precios unitarios del insumo yeso.
- 9.4 Asimismo, esta Sala no estima lo alegado por el administrado señor **Oropeza Norabuena** en cuanto a que podría existir un error en cuanto al precio del yeso, ya que por el cargo y la función que ostentó, como parte del área técnica en la cadena de actos que aprobó la lista de precios unitarios de dicho insumo, debió prever que los costos de los materiales en ambos expedientes técnicos (original y modificado) coincidan, hecho que estuvo a su alcance de advertir, siendo responsable de la revisión que efectuó de dichos precios.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Leiva Bringas.

- 9.5 En cuanto al administrado señor **Leiva Bringas**, se observa que incurrió en incumplimiento de sus funciones supervisoras previstas en los numerales 1, 5, 8 del
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

artículo 83° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, literales a) y c) de las funciones específicas, al haber visado, en señal de conformidad, la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM, que aprueba el expediente técnico, sin advertir que en el precio del insumo yeso igual al cemento, lo que ocasionó que se pague más por cada bolsa de yeso, acarreado perjuicio económico a la Entidad por S/ 85 233,49.


- 9.6 El administrado señor **Leiva Bringas** alegó en su recurso de apelación lo siguiente: (i) Suscribió el acta de paralización del 8 de mayo de 2013 en tanto existía falta de pago por parte de la entidad de las valorizaciones antes tramitadas, omisión en el pago que motivó que la obra no cuente con el financiamiento correspondiente, (ii) la modificación en el trazo se debió a hechos que sobrevinieron en plena etapa de ejecución de la obra, los cuales se mencionan en la misma acta de paralización, (iii) derivó el expediente de modificación del trazo del proyecto mediante Informe N° 570-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG a la Subgerencia de Estudios, en cumplimiento del Art. 84° del ROF de la entidad, que señala que es dicha unidad quien se encarga de supervisar y elaborar estudios, expedientes técnicos e informes de las obras programadas para su ejecución, (iv) la paralización de la obra cesó luego de habersele cancelado al contratista los meses de noviembre y diciembre de 2013, cesando así una de las causales y demostrándose que fue totalmente justificada.
- 9.7 Sobre la falta de pago por parte de la entidad de las valorizaciones N° 1 y 2 lo que motivó a la paralización de la obra, como ya se ha señalado en la presente resolución, esta Sala coincide con el criterio adoptado por el Órgano Sancionador 1 en la resolución de sanción en cuanto a que, si bien existió un problema de liquidez en la entidad, ello no se subsumió en una de las causales previstas en el Art. 200° del RLCE, más aún porque se solicitó la modificación del expediente técnico hasta en tres oportunidades, siendo ello el motivo principal de la paralización de la obra, por cuanto el expediente técnico se dio en el marco de un concurso oferta, debiendo el contratista haber advertido con anterioridad los trazos, ya que estuvo a cargo de la formulación del expediente técnico, conllevando dicha situación que se dé la ampliación de plazo N° 2, quien incumplió el plazo de la ejecución contractual.
- 9.8 Respecto a la actuación de la Subgerencia de Estudios a quien derivó el expediente de modificación del trazo del proyecto mediante Informe N° 570-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG para su evaluación previa, esta Sala considera que la revisión del expediente técnico no es una función que le sea totalmente ajena al administrado señor **Leiva Bringas**, más aún cuando estuvo a su alcance toda la documentación y el sustento para poder advertir la diferencia en los costos del yeso en las partidas de ambos expedientes técnicos, no habiendo actuado con la debida diligencia que el caso ameritaba para la aprobación del expediente técnico modificado, siendo que esta

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

diferencia conllevó a que se pague más por cada bolsa de yeso, lo que ocasionó perjuicio económico a la Entidad por S/ 85 233,49.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Alemán Seminario.

- 9.9 En cuanto al administrado señor **Alemán Seminario**, se aprecia que su conducta devino en irregular al tramitar la carta N° 13-2014/CONSORCIO DE SANEAMIENTO NUEVO TUMBES de 31 de marzo de 2014 presentada por el contratista, acompañando el expediente técnico modificado, emitiendo a su vez el informe N° 086-2014/MPT-GIYDU-G de 04 de abril de 2014, el mismo que según lo señalado en el Hecho N° 01 fue remitido al Gerente Municipal, aprobando el mencionado expediente técnico, pese a que, como se ha señalado, se estableció como precio del insumo yeso al precio del cemento, ocasionando grave perjuicio al Estado, al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, además de no resguardar los intereses del Estado, lo que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones, ocasionando perjuicio económico a la Entidad por S/ 85 233,49.
- 9.10 De ese modo, si bien el administrado señor **Alemán Seminario** ha precisado en su recurso de apelación que la aprobación del expediente técnico de la obra se realizó el 16 de enero de 2013, fecha en la que no ostentaba el cargo de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, por lo que resulta materialmente imposible que haya autorizado o visado la aprobación de dicho expediente técnico; no puede desconocer que era parte de su función revisar los estudios que tenía a la vista, antes de seguir con el trámite de su aprobación, pudiendo haber verificado que en las partidas de trazo y replanteo correspondientes a las partidas "Redes de alcantarillado" y "Conexiones domiciliarias de desagüe", se había consignado un precio distinto para el mismo insumo "yeso", sin haber realizado observación que permita corregir, a nivel de la Subgerencia de Estudios, dicha diferencia.
- 9.11 En ese orden de ideas, carece de sustento lo alegado en torno a que no se valoró que no pudo actuar de manera distinta, pues sí resultó parte de su función haber verificado la información que era puesta de su conocimiento, como es el caso de la modificación del expediente técnico que presentaba dicha observación.
- 9.12 Asimismo, cabe desestimar lo alegado en torno al principio de confianza, puesto que, como se ha señalado en el considerando 3.8.12 de la resolución de sanción, esta Sala considera que el principio de confianza se restringe cuando existe un deber de garante que impone la obligación de verificar el trabajo realizado. En consecuencia, atendiendo al caso específico, se verifica que el administrado señor **Alemán Seminario** tenía la función de garante, puesto que sus funciones consistían en *"supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes*
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia”, así como “supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato”; en ese sentido, no resulta estimable la invocación realizada, por cuanto el administrado, antes de emitir el informe N° 086-2014/MPT-GIYDU-G de 04 de abril de 2014, dando lugar a la aprobación del expediente técnico, debió supervisar que en dicho expediente se incluyó el análisis de precios unitarios, los mismos que no coincidían en el insumo “yeso”.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Morán Rivera.

- 9.13 Con relación al administrado **Morán Rivera**, su conducta irregular en condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, como de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, se evidencia al haber visado, en señal de conformidad, la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM, que aprueba el expediente técnico, siendo el precio del yeso insumo igual al cemento.
- 9.14 Dicha situación evidencia el incumplimiento de sus funciones supervisoras, en su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, previstas en el numeral 13 del artículo 98° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, literales c) e i) de las funciones específicas. Del mismo modo, denota el incumplimiento de sus funciones supervisoras, en su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, numerales 1, 5, 8 del artículo 83°; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y c) de las funciones específicas.
- 9.15 Con dichas conductas el administrado no solo ocasionó grave perjuicio al Estado, debido a la afectación del correcto funcionamiento de la administración pública, además de no resguardar los intereses del Estado, conllevando a que se pague más por cada bolsa de yeso, lo que ocasionó perjuicio económico a la Entidad por S/ 85 233,49.
- 9.16 Al respecto, cabe desestimar lo alegado por el administrado señor **Morán Rivera** en el extremo que no se ha indicado la norma específica infringida que señala que era función de su Gerencia tramitar y aprobar paralizaciones de obra o la ampliación de plazo, función que no se encuentra en el ROF ni el MOF de la entidad, vulnerándose el principio de tipicidad y causalidad. Sobre el particular, como se le ha imputado desde el pliego de cargos del presente PAS, el administrado como Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, tiene la labor de: “Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

pertinentes sobre la materia”, así como “Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio” y “Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato, funciones que se encuentran en el ROF de la entidad, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013, así como en el numeral 13 del artículo 98° literales c) e i) del MOF de la entidad, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008.

- 9.17 Por otro lado, con relación al alegato en su recurso de apelación que la modificación del expediente contó con la revisión, opinión y conformidad de la Subgerencia de Estudio Técnicos, área encargada de la formulación y revisión de proyectos, por lo que no puede imputársele función que no le corresponde; es de señalar que el TSRA, en el fundamento 4.40 de la Resolución N° 016-2014-CG/TSRA, ha señalado que *“la responsabilidad administrativa funcional en la que incurren los servidores y funcionarios públicos es personal, por lo que las acciones que se efectúen o no para determinar la responsabilidad de terceros no condiciona a aquellas que se realicen para establecer si el administrado es responsable de los hechos que se le imputan”*; con lo cual queda claro el carácter individual de las responsabilidades, siendo que el administrado responde independientemente de los demás por sus acciones u omisiones, por lo que los cargos imputados subsisten, en razón de su condición de garante y al haberse acreditado el incumplimiento de sus funciones.
- 9.18 Por consiguiente, este Colegiado considera que se encuentra acreditada la comisión de la infracción tipificada en el literal a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracciones muy grave y grave en el Inc. q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, por parte de los administrados señores **Oropeza Norabuena, Leiva Bringas, Alemán Seminario y Morán Rivera**, en el Hecho 2 del presente PAS, según corresponda, habiéndose cumplido con respetar el principio de tipicidad, desestimándose las alegaciones plasmadas en sus recursos de apelación.
- X. **HECHO 3: EXPEDIENTE TÉCNICO DE OBRA INCLUYÓ EN LOS GASTOS GENERALES GASTOS FINANCIEROS POR CARTAS FIANZAS DE ADELANTOS DIRECTO Y DE MATERIALES CUANDO EN LAS BASES DE LA LICITACIÓN PÚBLICA SE ESTABLECIÓ QUE NO SE OTORGARÍAN, ADEMÁS DE NO HABERSE EFECTIVIZADO, ASÍ COMO LA NO REALIZACIÓN DE ENSAYOS DE LABORATORIO; OCASIONANDO PERJUICIO ECONÓMICO DE S/ 130 215,04.**

Administrados: **LUIS JOHNY OROPEZA NORABUENA**
PEDRO ARMANDO YNFANTES ISLA
JACK EDDIE LEIVA BRINGAS



TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

**ROGER FLORENCIO MORÁN RIVERA
KATHERINE DEL PILAR NIQUÉN TINEO**

10.1 DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN (Considerando 3.17 – Responsabilidades específicas de los administrado).

§ Administrado señor Oropeza Norabuena.

Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

"En su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el numeral 13 del artículo 81° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007 que establece "Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"; el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en sus literales c) e i) de las funciones específicas establecen "Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio" y "Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato"; al tramitar la aprobación del expediente técnico original, mediante la elaboración del Informe N° 1361-2012/MPT-GI y DU-G de 12 de diciembre de 2012, con el cual remitió el expediente al área legal para la proyección de la resolución respectiva, que se materializó con la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM, que el administrado visó, pese a que en dicho expediente técnico incluía en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directo y de materiales por S/ 45 255,04, cuando en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos.

Asimismo, el administrado incumplió las disposiciones que regulan su actuación funcional al tramitar y aprobar el pago de la valorización de obra N° 01, a través de la cual, así como de las otras cinco valorizaciones de obra, se materializó el pago de los gastos generales, lo que ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran adelantos pese que en las bases de la licitación se prohibían, ocasionando perjuicio económico al Estado por S/ 45 255,04".

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Nacional"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y c) de las funciones específicas señala: "Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo" y "Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo"; al haber intervenido en el trámite de aprobación del expediente técnico original, con su visto en señal de conformidad de la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM, que aprueba dicho documento técnico, el cual contempla en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directo y de materiales por S/ 45 255,04 aun cuando en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos.

Asimismo, el administrado tramitó y aprobó el pago de las valorizaciones de la obra N° 1 y 2; a través de la cual, así como de las otras cuatro (4) valorizaciones de obra, se materializó el pago de los gastos generales de la Obra que incluye los costos en mención, cuando en las bases se estableció que no se otorgarían, además las valorizaciones adjuntaban documentos de ensayos del laboratorio del Gobierno Regional Tumbes, entidad que ha informado la no realización de dichos ensayos, incluso no reconocen la emisión de los citados documento, conforme el informe técnico N° 3-2015-CG/ORTB-ACMPT-OAC elaborado por el ingeniero especialista de la Comisión Auditora, que asciende a la suma de S/. 84 960,00.

La conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran adelantos pese a en las bases de la licitación se prohibían, generando un perjuicio económico a la Entidad de S/ 130 215,04 (con relación al costo de ensayos de laboratorio S/. 84 960,00 y en relación a los gastos financieros de adelanto directo y materiales S/ 45 255,04)".

§ Administrado señor Morán Rivera.

- Infraacción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

"En su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previsto en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013, numeral 13 del artículo 98°, que señala: "Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia"; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales c) e i) de las funciones específicas señala: "Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio” y “Supervisar, controlar y recepcionar las obras ejecutadas por la Municipalidad por las diferentes modalidades de contrato”; al visar en señal de conformidad la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM de 9 de mayo de 2014, con la cual se aprobó la modificación del expediente técnico de la obra, que incluyó en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directos de materiales por S/ 45 255,04 cuando en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos.

Asimismo, el administrado tramitó el pago de las valorizaciones de obra N° 3 con el informe N° 065-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG, valorización N° 4 con el informe N° 175-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG, valorización N° 5 con el informe N° 135-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG y valorización N° 6 con el informe N° 175-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG, así como de las otras dos (2) valorizaciones de obra, mediante las cuales se materializó el pago de los gastos generales de la Obra que incluye los costos por ensayos en laboratorios, respecto de los cuales, según la información recopilada por parte de la Comisión Auditora, no fue acreditada su realización.

La conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran adelantos pese a en las bases de la licitación se prohibían, así como pagar ensayos de laboratorio no realizados, generando perjuicio económico al Estado por S/ 130 215,04 (con relación al costo de ensayos de laboratorio S/ 84 960,00 y en relación a los gastos financieros de adelanto directo y materiales S/ 45 255,04”).

- **Infracción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.**

“En su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que en los numerales 1, 5, 8 del artículo 83° establece: “Dirigir, ejecutar y supervisar las diversas obras públicas que la Municipalidad Provincial de Tumbes programa en el Plan de Desarrollo Municipal”, “Controlar y recepcionar las Obras Municipales”, “Autorizar la paralización de obras de construcción de los casos contemplados en el Reglamento Nacional”; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales a) y c) de las funciones específicas señala: “Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo” y “Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo”; al haber tramitado y aprobado el expediente técnico modificado y además haber visado, en señal de conformidad, la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM de 9 de mayo de 2014, con la cual se aprobó la modificación del expediente técnico de la

d
p
ml

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

obra, aun cuando incluyó en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directos y de materiales por S/ 45 255,04 pese a que en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos

La conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran adelantos pese a en las bases de la licitación se prohibían, generando perjuicio económico al Estado por S/ 45 255,04”.

§ Administrada señora Niquén Tineo.

Infraacción muy grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

“En su condición de Inspector de Obras, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, contempladas en el artículo 193° de la LCE, que establece lo siguiente: “La Entidad controlará los trabajos efectuados por el contratista a través del inspector o supervisor, según corresponda, quien será el responsable de velar directa y permanentemente por la correcta ejecución de la obra y del cumplimiento del contrato. El inspector o el supervisor, según corresponda, tiene como función controlar la ejecución de la obra y absolver las consultas que le formule el contratista según lo previsto en el artículo siguiente. Está facultado para ordenar el retiro de cualquier subcontratista o trabajador por incapacidad o incorrecciones que, a su juicio, perjudiquen la buena marcha de la obra; para rechazar y ordenar el retiro de materiales o equipos por mala calidad o por el incumplimiento de las especificaciones técnicas; y para disponer cualquier medida generada por una emergencia. No obstante lo señalado en el párrafo precedente, su actuación debe ajustarse al contrato, no teniendo autoridad para modificarlo. El contratista deberá brindar al inspector o supervisor las facilidades necesarias para el cumplimiento de su función, las cuales estarán estrictamente relacionadas con ésta”; al emitir el informe N° 005-2013 MPT/GLYDU/SGOPYC/INGKPNT de 24 de enero de 2013 y el informe N° 011-2013/MPT/GLYDU/SGOPYC/INGKPNT DE 18 de febrero de 2013, dirigidas al Sub Gerente de Obras Públicas y Catastro, tramitando y dando su conformidad el pago de la valorización N° 1, en la que el contratista, con Informe N° 413-2013/GOB.REG.TUMBES-GRI-LAB-POIN, presentó documentos de ensayos del laboratorio del Gobierno Regional Tumbes, entidad que ha informado la no realización de dichos ensayos, incluso no reconocen la emisión de los citados documentos.

La conducta de la administrada ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran ensayos de laboratorio de la Entidad, que no se realizaron, generando perjuicio económico al Estado de S/ 84 960,00”.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

10.2 En consecuencia, el Órgano Sancionador 1 de la CGR impuso la sanción de cinco (5) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, a los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas y Morán Rivera**, y de tres (3) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, a la administrada señora **Niquén Tineo**; al haberseles determinado responsabilidad administrativa funcional.

10.3 DE LAS APELACIONES FORMULADAS.

Al no encontrarse de acuerdo con lo resuelto por el Órgano Sancionador, los administrados interpusieron Recurso de Apelación.


§ Administrado señor Oropeza Norabuena.

Mediante escrito de 28 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) No se ha evaluado en su integridad el periodo que se desempeñó en el cargo de Gerente de Infraestructura y Desarrollo, así como su descargo presentado el 24 de julio de 2018 donde expuso claramente su actuación funcional y objetivos alcanzados.
- (ii) Podría existir un error de interpretación material en cuanto a precios entre el yeso y el cemento, pero que de ninguna manera constituye alguna falta hecha adrede para perjudicar a la entidad.
- (iii) Su cargo era de confianza, estaba dentro de su función elaborar los proyectos y presupuestos de todas las obras que estuvieran en ejecución al momento de su gestión, así como proyectar el expediente técnico de la obra, donde generó el Informe N° 1361-2012-MPT, derivando a Asesoría Legal para que proceda según sus atribuciones.

§ Administrado señor Ynfantes Isla.

Mediante los escritos de fechas 1 de octubre y 5 de noviembre de 2018, respectivamente, el administrado alegó, en similares términos, lo siguiente:

- (i) Se han vulnerado los principios de tipicidad, proporcionalidad, razonabilidad, legalidad, debido procedimiento (motivación aparente) del Art. 230° de la Ley N° 27444, modificado por el D.Leg. N° 1272.
 - (ii) Se resolvió absolverlo por la infracción referida al hecho 2, y como también de las imputaciones referidas al hecho 1, en el extremo de la ampliación de plazo N° 1.
 - (iii) Su visto en la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM es más una cuestión de formalidad y mero trámite, debiéndose tener en cuenta que el recurrente es abogado de profesión sin conocimientos técnicos suficientes. En ese
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

extremo, es la Subgerencia de Estudios Técnicos el área técnica encargada de supervisar y fiscalizar la elaboración del citado expediente técnico.

- (iv) El Área Legal no realiza cuestiones técnicas sobre el valor referencial, elaboración de bases, aprobación de presupuesto para la obra, términos de referencia de la obra, estudios de mercado, entre otros, por lo que no se justifica la supuesta vulneración a los Arts. 14° y 38° del D.Leg. N° 1017.
- (v) Se ha imputado de manera genérica la supuesta vulneración del Art. 13° del D.Leg. N° 1017.
- (vi) Sobre la obligación de prestar asesoramiento, no se trata de un supuesto de garante sobre las otras áreas técnicas, por cuanto son independientes en su función.
- (vii) El recurrente no ha realizado opinión legal sobre la procedencia de adelantos como tampoco ha tenido participación en el pago de adelantos.

§ Administrado señor Leiva Bringas.

Mediante escrito de 1 de octubre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) Suscribió el acta de paralización del 8 de mayo de 2013 en tanto existía falta de pago por parte de la entidad de las valorizaciones antes tramitadas, omisión en el pago que motivó que la obra no cuente con el financiamiento correspondiente.
- (ii) Asimismo, la modificación en el trazo se debió a hechos que sobrevinieron en plena etapa de ejecución de la obra, los cuales se mencionan en la misma acta de paralización.
- (iii) Derivó el expediente de modificación del trazo del proyecto mediante Informe N° 570-2013/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG a la Subgerencia de Estudios, en cumplimiento del Art. 84° del ROF de la entidad, que señala que es dicha unidad quien se encarga de supervisar y elaborar estudios, expedientes técnicos e informes de las obras programadas para su ejecución.
- (iv) La paralización de la obra cesó luego de habersele cancelado al contratista los meses de noviembre y diciembre de 2013, cesando así una de las causales y demostrándose que fue totalmente justificada.

§ Administrado señor Morán Rivera.

Mediante escrito de 21 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) No se ha indicado la norma específica infringida que señala que era función de su Gerencia tramitar y aprobar paralizaciones de obra o la ampliación de plazo, función que no se encuentra en el ROF ni el MOF de la entidad, vulnerándose el principio de tipicidad y causalidad.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- (ii) Los informes emitidos por el recurrente (Informe N° 951-2013/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SGI) no representaban la opinión de la entidad, ni tampoco fueron puestos de conocimiento del contratista, por lo que dichas opiniones no tenían carácter vinculante para la entidad, siendo una recomendación que podía ser o no tomada en cuenta por el superior jerárquico que era el Gerente Municipal. De esa manera, los informes emitidos no constituían un acto administrativo pasible de generar consecuencias jurídicas, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 171.2 de la Ley N° 27444.
- (iii) La resolución materia de apelación adolece de motivación suficiente.

§ Administrada señora Niquén Tineo.

Mediante escrito de 27 de setiembre de 2018, la administrada alegó lo siguiente:

- (i) Presentó copia legalizada de los Informes N° 413-2013/GOB.REG.TUMBES-GRI-LAB-POIN y 284-2014/GOB.REG.TUMBES-GRI-LAB-CEPZ mediante los cuales se demuestra que sí existieron ensayos expedidos por el Laboratorio de Mecánica de Suelos de la GORE Tumbes. Asimismo, adjuntó copia del pantallazo de Transparencia Económica donde se acredita que el Ing. Percy Infante Noblecilla se encontraba trabajando en dicho lugar, por lo que no deben existir dudas sobre la emisión de los informes.
- (ii) No se ha imputado responsabilidad al otro supervisor de obra que valorizó el otro 50% de la obra y liquidó la misma, por no haber verificado los ensayos de mecánica de suelos. En ese sentido, es dicho profesional quien debió prever como parte de la ejecución del contrato, que el contratista presentara los respectivos controles de calidad (ensayos de laboratorio).
- (iii) De acuerdo con el contrato de obra N° 49-2012/MPT-GM Licitación Pública N° 003-2012-GIYDU-MPT, la suscrita, al emitir la primera valorización, no tenía la obligación técnica ni legal de requerir ni presentar los ensayos de laboratorio.
- (iv) No ha transgredido el Art. 193° del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en la medida que su actuación se ciñó a lo dispuesto en el contrato de ejecución de obra, respecto de las funciones del inspector y supervisor de obra.

XI. CONSIDERANDO

§ CONTROVERSIA.

De los hechos materia de imputación, así como de los actuados en el presente procedimiento sancionador, las controversias radican en determinar si: (i) se ha acreditado la comisión de la infracción muy grave y grave tipificada en el Inc. q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, por parte de los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla,**

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Leiva Bringas, Morán Rivera y Niquén Tineo, y (ii) la resolución venida en grado resultó acorde con el Principio de Tipicidad.

§ De los hechos acreditados.

- 11.1 Al respecto, en el caso de autos, esta Sala considera que se encuentran acreditados los siguientes hechos, según lo señalado en el considerando 3.16 de la resolución de sanción:

Irregularidades con relación a los gastos financieros por adelantos directo y de materiales

- (i) En el expediente técnico se adjuntó el desconsolidado de los gastos generales (Fojas 1241), siendo que la Comisión Auditora observa el rubro B.7 "Gastos financieros"; sub rubros "Adelanto Directo" y "Adelanto de Materiales", conceptos no concordantes con lo establecido en las bases de la Licitación Pública N° 003-2012-GIYDU-MPT (Fojas 1208 a 1210), numeral 2.8 Adelantos, 2.8.1 Adelanto Directo "NO SE OTORGARÁ ADELANTO DIRECTO" y 2.8.2. Adelanto para Materiales o Insumos "NO SE OTORGARÁ ADELANTO POR MATERIALES", originando incremento en el porcentaje de los gastos generales, y elevando el presupuesto de ejecución de la Obra.
- (ii) De esa manera, el Contratista debió tomar en cuenta lo establecido en las bases, las mismas que forman parte del contrato de obra N° 49-2012/MPT-GM Licitación Pública N° 003-2012-GIYDU-MPT (Fojas 1212 a 1221), cuando elaboró el expediente técnico de la Obra, sin embargo, omitiendo tal condición, consideró gastos financieros dentro del rubro de los gastos generales variables (Fojas 1241) de S/ 12 783,91 para el adelanto directo y de S/ 25 567,82 para el adelanto de materiales; que sumados hacen un total parcial de S/ 38 351,73; y con la aplicación del 18% del IGV (S/ 6 903,31), se tiene un monto total de S/ 45 255,04, pagados por la Entidad, cifra que a su vez constituye perjuicio económico.
- (iii) A continuación se muestra el cuadro del detalle de los rubros que conforman los gastos generales del expediente técnico de la Obra:

CUADRO N° 10
DESCONSOLIDADO DE GASTOS GENERALES

Costo Directo	S/. 6 391 954,80
Total de Gastos Generales	S/. 639 195,48

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ITEM	DESCRIPCIÓN	U	CANTIDAD		VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
			CANTIDAD	UNIDAD	S/.	S/.
(A) Gastos Generales Fijos						
A.1 OBRAS PROVISIONALES						
A.1.01	Sistema de cómputo para trabajo en obra	Und	1,00	1,00	10 500,00	10 500,00
Monto de Obras Provisionales						10 500,00
A.2 GASTOS DE LICITACIÓN Y CONTRATACIÓN						
A.2.01	Documentos de Licitación	est.		1,00	4 000,00	4 000,00
A.2.02	Visita a obra	Est		40,00	150,00	6 000,00
A.2.03	Gastos Notariales	est		1,00	6 978,17	7 269,32
A.2.04	Elaboración de Propuesta	est		1,00	12 500,00	12 500,00
TOTAL DE GASTOS ADMINISTRATIVOS						29 769,32
TOTAL GASTOS GENERALES FIJOS					40 269,32	
% Gastos Generales Fijo						0,63%
ITEM	DESCRIPCIÓN	U	CANTIDAD		VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
			CANTIDAD	UNIDAD	S/.	S/.
(B) Gastos Generales Variables						
B.1	Alquiler de Oficina y Campamento					
	Mantenimiento de campamento	mes	1	8	674,89	5 399,14
B.2	Dirección Técnica y Administrativa en obra					
	Personal Profesional					



TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ITEM	DESCRIPCIÓN	U	CANTIDAD		VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
			CANTIDAD	UNIDAD	SI.	SI.
	Ingeniero Residente	mes	1,00	8,00	6 500,00	52 000,00
	Ingeniero Asistente	mes	4,00	8,00	3 375,00	108 000,00
	Personal Técnico					
	Maestro de Obra	mes	1,00	8,00	2 750,00	22 000,00
	Topógrafo	mes	5,00	8,00	2 000,00	80 000,00
	Personal Administrativo Auxiliar					
	Administrador	mes	1,00	8,00	2 000,00	16 000,00
	Almacenero	mes	2,00	8,00	1 500,00	24 000,00
	Asistente de Topografía	mes	4,00	8,00	1 300,00	41 600,00
	Leyes Sociales (24%)	mes	0,09	8,00	19 425,00	13 986,00
B.3	Gastos de Alimentación					
	Personal Profesional	mes	6,00	8,00	120,00	5 760,00
	Personal Técnico Administrativo	mes	14,00	8,00	90,00	10 080,00
B.4	Pasajes					
	Terrestre	est	25,00	8,00	12,00	2 400,00
B.5	Oficina Central					
	Contador	mes	2,00	8,00	3 000,00	48 000,00
	Leyes Sociales	glb	1,00	24,00%	48 000,00	11 520,00
	Alquiler de Oficina	mes	1,00	8,00	1 000,00	8 000,00
B.6	Equipos no incluidos en costo directo					
	Camión Baranda	mes	9,00	1,00	3 600,00	32 400,00

d
p
M

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ITEM	DESCRIPCIÓN	U	CANTIDAD		VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
			CANTIDAD	UNIDAD	S/.	S/.
	<i>Ensayos de Laboratorio</i>	<i>Est</i>	3,00	8,00	3 000,00	72 000,00
B.7	Gastos Financieros					
	<i>Adelanto en Efectivo</i>	<i>mes</i>	0,0125	8,00	127 839,91	12 783,91
	<i>Adelanto por Materiales</i>	<i>mes</i>	0,0125	8,00	255 678,19	25 567,82
	Garantía de fiel cumplimiento	mes	0,0125	8,00	63 919,55	7 429,28
Total de Gastos Generales Variables						598 926,15
Total Gastos Generales (Fijos + Variables)						639 195,47
Porcentaje de Gastos Generales Variables						9,37%
Resumen de porcentajes de incidencia:						
			Gastos Generales Fijos			
0,63%						
			Gastos Generales Variables			
9,37%						
Total						10,00%

Fuente: Informe de control 781-2015-CG/ORTB-AC

Elaborado por: Comisión Auditora

Irregularidades con relación a los ensayos de laboratorio

- (iv) De otro lado, la Comisión Auditora observa que según el cuadro anterior, en el rubro B.6 "Equipos no incluidos en costo directo" de los gastos generales variables, el Contratista consignó "realización de los ensayos de laboratorio" por S/ 72 000,00 a fin de ser ejecutados durante el proceso constructivo de la Obra y con ello garantizar la calidad de la misma.
- (v) Del mismo modo, en el cuadro anterior se puede apreciar que el Contratista consideró en el ítem B.6 "Equipos no incluidos en Costo Directo" de sus gastos generales variables, un monto para la realización del gasto para ensayos de laboratorio de S/ 72 000,00; los mismos que debieron ser ejecutados en la Obra, y que de acuerdo a lo que se indica en el cuadro, debió realizar mínimo 3 ensayos mensuales, que multiplicado por 8 meses (en razón a los 240 días como plazo de

[Handwritten marks and signatures]

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ejecución), nos da un total de 24 ensayos, y con un costo unitario de S/ 3 000,00, arroja un total de S/ 72 000,00, monto que debió ser empleado por el Contratista, para poder garantizar la calidad de la obra.

- (vi) Sin embargo, el Contratista incumplió con la realización de los ensayos respectivos, puesto que durante la ejecución, presentó como sustento de haber realizado los ensayos de laboratorio, los siguientes documentos:
- Informe N° 413-2013/GOB.REG.TUMBES-GRI-LAB-POIN (Fojas 1243 al 1258), suscrito por el ingeniero Percy Oswaldo Infante Noblecilla, en calidad de jefe de Laboratorio Mecánica de Suelos y Concreto del Gobierno Regional Tumbes, alcanzó al Consorcio Nuevo Tumbes, los trabajos realizados en el laboratorio para: Diseño de mezcla, Ensayo de Compactación, Ensayos de densidades de campo o in situ.
 - Informe N° 248-2014/GOB.REG.TUMBES-GRI-LAB-CEPZ de 8 de enero de 2014 (Fojas 1260), el ingeniero Carlos Enrique Ponce Zavaleta en su calidad de jefe de Laboratorio Mecánica de Suelos y Concretos del Gobierno Regional Tumbes, alcanzó al Consorcio Nuevo Tumbes, el trabajo de laboratorio, consistente en la rotura de cinco probetas cilíndricas de concreto, obtenido del concreto utilizado en el vaciado de buzones ubicados.
- (vii) Con el fin de verificar la veracidad de los ensayos de laboratorio (Informes N° 423-2013 y 248-2014), la Comisión Auditora emitió los siguientes documentos:
- Oficio N° 055-2015-CG/ORTB-ACMPT de 14 de setiembre de 2015 (Fojas 1263), dirigido al actual jefe de Laboratorio de Mecánica de Suelos y Concretos del Gobierno Regional de Tumbes.
 - Oficio N° 070-2015-CG/ORTB-ACMPT de 18 de setiembre de 2015 (Fojas 1267) dirigido al CPC Pedro Octavio Mejía Reyes, jefe Regional de Administración del Gobierno Regional de Tumbes.
 - Oficio N° 071-2015-CG/ORTB-ACMPT de 18 de setiembre de 2015 (Fojas 1275), dirigido al jefe de la Unidad de Laboratorio de Suelos y Pavimento del Gobierno Regional Tumbes.
 - Oficio N° 076-2015-CG/OTRB-ACMPT de 22 de setiembre de 2015 (Fojas 1280 a 1281) dirigido al ingeniero Carlos Enrique Ponce Zavaleta, quien aparece como firmante del informe N° 248-2014/GOB.REG.TUMBES-GRI-LAB-CEPZ.
- (viii) A modo de respuesta, la Comisión Auditora recibió los siguientes documentos:
- Documento del 16 de setiembre de 2015.
 - Oficio N° 160-2015-GOBIERNO REGIONAL TUMBES-GGR-ORA (Fojas 1269) e Informe N° 207-2015/GOB.REG. TUMBES-ORA-OTES-J (Fojas 1271)
 - Informe N° 116-2015/GOBIERNO REGIONAL TUMBES-GGR-SGR de 22 de setiembre de 2015 (Fojas 1277 y 1278).
 - Carta N° 025-2015/ING CEPZ de 25 de setiembre de 2015 (Fojas 1283).
- (ix) De la documentación remitida por el Gobierno Regional de Tumbes, luego de la revisión efectuada por la Comisión Auditora, se concluyó que el Contratista presentó a la entidad documentación no emitida por el Gobierno Regional de

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR


Tumbes y que además pone en riesgo la calidad de los trabajos ejecutados y el periodo de vida útil de la Obra; lo que ha generado perjuicio económico a la Entidad por un monto de S/ 84 960,00; resultante de aplicar el IGV (18%) a los S/ 72 000,00, determinados para el gasto de Ensayos de laboratorio.

- (x) Se tiene que los hechos acreditados analizados han originado perjuicio económico a la Entidad por un monto total de S/ 130 215,04, de acuerdo al detalle siguiente:

➤ Con relación al costo de ensayos de laboratorio	S/. 84 960,00
➤ Con relación a los gastos financieros de adelanto directo y materiales	<u>S/. 45 255,04</u>
Total	S/. 130 215,04

- (xi) Este perjuicio fue materializado con el pago del 10% de los gastos generales en cada una de las seis valorizaciones que fueron tramitadas y cuentan con la conformidad de la Subgerencia de Obras Públicas y Catastro y la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano, conforme al cuadro N° 13 del Informe de Control "Detalle de los pagos de las valorizaciones tramitadas por el contratista según comprobantes de pago".

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Oropeza Norabuena.

- 11.2 Al respecto, se ha determinado que el administrado señor **Oropeza Norabuena**, en su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió sus funciones de supervisión previstas en el artículo 13 del artículo 81° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, así como lo establecido en los literales c) e i) de las funciones específicas en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, en tanto tramitó la aprobación del expediente técnico original, mediante la elaboración del Informe N° 1361-2012/MPT-GI y DU-G de 12 de diciembre de 2012, con el cual remitió el expediente al área legal para la proyección de la resolución respectiva, que se materializó con la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM, que el administrado visó, pese a que en dicho expediente técnico incluía en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directo y de materiales por S/ 45 255,04, cuando en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos.
- 11.3 Asimismo, el administrado señor **Oropeza Norabuena** incumplió las disposiciones que regulan su actuación funcional al tramitar y aprobar el pago de la valorización de obra N° 01, a través de la cual, así como de las otras cinco valorizaciones de obra, se materializó el pago de los gastos generales, lo que ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran adelantos pese que en las
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

bases de la licitación se prohibían, ocasionando perjuicio económico al Estado por S/ 45 255,04.

- 11.4 De esa manera, si bien por el cargo de confianza que ostentaba, su función era el de elaborar los proyectos y presupuestos de todas las obras que estuvieran en ejecución al momento de su gestión, así como proyectar el expediente técnico de la obra, donde generó el Informe N° 1361-2012-MPT, derivando a Asesoría Legal para que proceda según sus atribuciones, según lo ha señalado el administrado señor **Oropeza Norabuena** en su recurso de apelación, ha quedado demostrado que actuó de forma deliberada, permitiendo que el expediente técnico incluya en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directo y de materiales, cuando las bases de la licitación pública no establecían entregar adelantos, desestimando por ende las alegaciones al respecto.
- 11.5 Asimismo, en cuanto al alegato de que dentro de sus funciones estaba proyectar el expediente técnico, es del caso indicar que mediante el informe N° 1361-2012/MPT-GlyDU-G, el administrado señor **Oropeza Norabuena** remitió el expediente técnico a la Gerencia de Asesoría Legal, para su respectiva elaboración, solicitando que se proyecte la resolución de aprobación, la que se materializó con la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM, que el administrado visó, pese a que se había incluido en el rubro de gastos generales costos por garantías de los adelantos directo y de materiales, cuando en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos; careciendo de asidero lo alegado al respecto.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Ynfantes Isla.

- 11.6 Se encuentra acreditado el incumplimiento del administrado señor **Ynfantes Isla**, como Gerente de Asesoría Legal de la entidad, a las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, numerales 1, 2 y 7 del artículo 46°; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, literales a) y b) de las funciones específicas; al proyectar y visar en señal de conformidad, la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM del 16 de enero de 2013, con la que se aprobó el expediente técnico original por un valor referencial de S/ 9 085 439,20, que incluía en el rubro de gastos generales costos por garantías de los adelantos directo y de materiales por S/ 45 255,04, no obstante que en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos, situación que no advirtió el administrado.
- 11.7 Sobre sus alegatos de defensa en su recurso de apelación en torno a que la elaboración del expediente técnico requería especial atención en la supervisión y fiscalización por


TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

parte del área técnica y que procedió a redactar la resolución, partiendo de los principios de buena fe y confianza; esta Sala comparte lo señalado por el Órgano Sancionador 1 en la resolución de sanción, en cuanto a que el administrado señor **Ynfantes Isla** tenía como función: *“Brindar asesoramiento a la Alta Dirección y demás órganos de la Municipalidad, emitiendo opinión profesional en los asuntos de carácter técnico legal”* y *“Emitir informes legales y absolver las consultas jurídicas y legales formuladas por las diversas dependencias de la Municipalidad”*; en tal sentido, luego de la documentación que tuvo a la vista, se observa que el administrado señor **Ynfantes Isla** no advirtió que las bases prohibían adelantos, para lo cual era necesario que revisara las mismas antes de proyectar documentos que conllevaran a incumplir lo que se encontraba consignado en ellas, actuación que permitió que se incluyera en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directo y de materiales por S/ 45 255,04; de esa manera, subsisten los cargos imputados en dicho extremo, independientemente de la responsabilidad personal de terceros.

- 11.8 El administrado señor **Ynfantes Isla**, previa a la elaboración y visado de la resolución que aprobó el expediente técnico, debió advertir que se estaban incluyendo como gastos generales costos que se encontraban taxativamente excluidos en las bases administrativa; razón por lo cual no corresponde amparar lo alegado en su recurso de apelación de que no fue materia de algún informe legal la procedencia o no de los costos por garantías de los adelantos directos o de materiales.
- 11.9 Se observa que la conducta del administrado ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran adelantos directos y de materiales, pese que las bases de la licitación lo prohibían, generando perjuicio económico al Estado por S/ 45 255,04.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor **Leiva Bringas**

- 11.10 En cuanto al administrado **Leiva Bringas**, se encuentra acreditado que en su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro incumplió sus funciones previstas en los numerales 1,5, 8 del artículo 83° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, literales a) y c) de las funciones específicas, al haber intervenido en el trámite de aprobación del expediente técnico original, con su visto en la Resolución de Gerencia Municipal N° 007-2013/MPT-GM que aprueba dicho documento técnico, el cual contempla en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directo y de materiales por S/
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

45 255,04, aun cuando en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos.

- 11.11 Asimismo, se comprobó que el administrado señor **Leiva Bringas** tramitó y aprobó el pago de las valorizaciones de la obra N° 1 y 2, así como de las otras cuatro valorizaciones de obra, materializándose el pago de los gastos generales que incluye los costos en mención; además, se observa que las valorizaciones adjuntaban documentos de ensayos del laboratorio del Gobierno Regional Tumbes, entidad que ha informado la no realización de dichos ensayos, incluso no reconocen la emisión de los citados documento, según el informe técnico N° 3-2015-CG/ORTB-ACMPT-OAC (Fojas 1161 a 1206), elaborado por el ingeniero especialista; incumpliendo sus funciones inherentes a su cargo.
- 11.12 De esa forma, esta Sala no acoge lo señalado por el administrado señor **Leiva Bringas** en cuanto a que dentro de las funciones señaladas en el MOF para la Subgerencia de Obras Públicas y Catastro, no está la de elaborar ni aprobar expedientes técnicos, sino más bien de la Subgerencia de Estudios Técnicos, puesto que, su responsabilidad se circunscribe a la falta de supervisión de la obra, tanto del expediente técnico como de los ensayos de laboratorio; para ello, como se ha previsto en los literales a) y c) de la Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, sus funciones específicas eran las siguientes: *"Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo"* y *"Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo"*.
- 11.13 De esa manera, se encuentra acreditado que la conducta del administrado señor **Leiva Bringas** ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran adelantos pese a que en las bases de la licitación se prohibían, así como por los costos de ensayo de laboratorio que no se realizaron, generando perjuicio económico a la Entidad de S/ 130 215,04 (con relación al costo de ensayos de laboratorio S/ 84 960,00 y en relación a los gastos financieros de adelanto directo y materiales S/ 45 255,04).

§ **De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Morán Rivera.**

- 11.14 Se encuentra acreditado que en su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, el administrado señor **Morán Rivera** incumplió sus funciones previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 009-2013-MPT-SG de 21 de junio de 2013, numeral 13 del artículo 98°; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, literales c) e i) de las funciones específicas, al haber visado la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM de 9 de mayo de 2014, con la cual se aprobó la modificación del expediente técnico de la obra, el cual incluyó en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directos y de materiales por S/ 45 255,04 cuando en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos.

- 11.15 Asimismo, se verifica que su conducta irregular se constituyó al tramitar el pago de las valorizaciones de obra N° 3 con el informe N° 065-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG (Fojas 1407 al 1408), valorización N° 4 con el informe N° 175-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG (Fojas 1435 al 1440), valorización N° 5 con el informe N° 135-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG (Fojas 1482 al 1488) y valorización N° 6 con el informe N° 175-2014/MPT-GIYDU-SGOPYC-SG (Fojas 1523 al 1530), así como de las otras dos (2) valorizaciones de obra, mediante las cuales se materializó el pago de los gastos generales de la Obra que incluye los costos en mención, ocasionando grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran adelantos pese a que en las bases de la licitación se prohibían, así como pagar ensayos de laboratorio no realizados, generando perjuicio económico al Estado por S/ 130 215,04.
- 11.16 Asimismo, se observa que en su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, el administrado señor **Morán Rivera** incumplió las disposiciones que establece el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, numerales 1, 5, 8 del artículo 83°, así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, literales a) y c) de las funciones específicas, al haber tramitado y aprobado el expediente técnico modificado y además haber visado la Resolución de Gerencia Municipal N° 231-2014/MPT-GM de 9 de mayo de 2014, que aprueba la modificación del expediente técnico de la obra, el cual incluyó en el rubro de gastos generales, costos por garantías de los adelantos directos y de materiales por S/ 45 255,04 cuando en las bases de la licitación pública se estableció que la Entidad no otorgaría adelantos.

§ De la responsabilidad administrativa funcional de la administrada señora Niquén Tineo.

- 11.17 Se encuentra acreditado que la administrada señora **Niquén Tineo**, en su calidad de Inspector de Obras, incumplió sus funciones consistentes en incumplir las disposiciones que regulan expresamente su actuar funcional, previstas en el artículo 193° de la LCE, dado que, como se observa de la revisión de los actuados, emitió el informe N° 005-2013 MPT/GLYDU/SGOPYC/INGKPNT de 24 de enero de 2013 (Fojas 1297), y el informe N° 011-2013/MPT/GLYDU/SGOPYC/INGKPNT DE 18 de febrero de 2013

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- (Fojas 1295) dirigidas al Sub Gerente de Obras Públicas y Catastro; tramitando y contando con su conformidad respecto al pago de la valorización N° 1 (Fojas 1295 al 1327), en la que el contratista con Informe N° 413-2013/GOB.REG.TUMBES-GRI-LAB-POIN (Fojas 1243 al 1258) presentó documentos de ensayos del laboratorio del Gobierno Regional Tumbes, entidad que ha informado la no realización de dichos ensayos, incluso no reconocen la emisión de los citados documentos.
- 11.18 De esa manera, esta Sala acoge lo señalado por el Órgano Sancionador 1 en la resolución de sanción respecto a que a la administrada no se le imputa haber participado en la revisión ni aprobación del expediente técnico, careciendo de objeto este extremo de su recurso de apelación.
- 11.19 Asimismo, se observa que en su recurso de apelación la administrada señora **Niquén Tineo** presentó copia legalizada de los Informes N° 413-2013/GOB.REG.TUMBES-GRI-LAB-POIN y 284-2014/GOB.REG.TUMBES-GRI-LAB-CEPZ mediante los cuales se demuestra que sí existieron ensayos expedidos por el Laboratorio de Mecánica de Suelos de la GORE Tumbes. Asimismo, adjuntó copa del pantallazo de Transparencia Económica donde se acredita que el Ing. Percy Infante Noblecilla se encontraba trabajando en dicho lugar, por lo que no deben existir dudas sobre la emisión de los informes.
- 11.20 Sobre el particular, es de precisar que en el marco del control, la Comisión Auditora recabó información por parte de la entidad que supuestamente había efectuado las pruebas (Gobierno Regional de Tumbes), habiéndose concluido que dicha entidad no los emitió. De esa manera, se observa que la administrada señora **Niquén Tineo** cuestiona el resultado del informe de control al señalar que sí existieron los ensayos de laboratorio que tuvo a la vista; sin embargo, debe tenerse en cuenta que los informes de control tienen el carácter legal de prueba pre constituida, tal como lo dispone el Art. 15° de la Ley N° 27785⁽²⁷⁾. Este carácter de prueba pre constituida tiene como alcance el inicio de las acciones administrativas o legales recomendadas por el informe de control, correspondiendo a las instancias competentes procesar y sancionar las responsabilidades administrativas, civil o penal, según sea el caso. En cuanto a la potestad sancionadora conferida a la CGR, si bien su marco de competencia tiene como origen a los informes de control emitidos por los órganos conformantes del Sistema

⁽²⁷⁾ Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

"Artículo 15°.- Atribuciones del sistema.

Son atribuciones del Sistema:

(...)

f) Emitir, como resultado de las acciones de control efectuadas, los Informes respectivos con el debido sustento técnico y legal, constituyendo prueba pre-constituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes.

(...)

Los diversos órganos del Sistema ejercen estas atribuciones y las que expresamente les señala esta Ley y sus normas reglamentarias".

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Nacional de Control⁽²⁸⁾, su desarrollo se encuentra sometida a las reglas propias del PAS, las cuales se han respetado en el presente procedimiento. Por tales consideraciones, este Colegiado ha establecido que “el PAS no constituye una instancia para discutir sobre las actividades o procedimientos de auditoría (como la comunicación de hallazgos) o la nulidad del informe [de control]”⁽²⁹⁾, por lo que las alegaciones de la administrada relacionadas al proceso de control deben ser desestimadas de plano.

- 11.21 Asimismo, respecto a los siguientes alegatos de su recurso de apelación: (i) no se ha imputado responsabilidad al otro supervisor de obra que valorizó el otro 50% de la obra y liquidó la misma, por no haber verificado los ensayos de mecánica de suelos, por lo que, es dicho profesional quien debió prever como parte de la ejecución del contrato, que el contratista presentara los respectivos controles de calidad (ensayos de laboratorio), y (ii) de acuerdo con el contrato de obra N° 49-2012/MPT-GM Licitación Pública N° 003-2012-GIYDU-MPT, la suscrita, al emitir la primera valorización, no tenía la obligación técnica ni legal de requerir ni presentar los ensayos de laboratorio; esta Sala considera que las labores de la administrada son específicas, habida cuenta de lo previsto en el Art. 193° de la LCE: “La Entidad controlará los trabajos efectuados por el contratista a través del inspector o supervisor, según corresponda, quien será el responsable de velar directa y permanentemente por la correcta ejecución de la obra y del cumplimiento del contrato. El inspector o el supervisor, según corresponda, tiene como función controlar la ejecución de la obra y absolver las consultas que le formule el contratista según lo previsto en el artículo siguiente (...)”.
- 11.22 Asimismo, se observa que la conducta de la administrada señora **Niquén Tineo** ocasionó grave perjuicio al Estado al afectarse el correcto funcionamiento de la administración pública, al no resguardar los intereses de la Entidad, que constituye obligación de todo funcionario público en el ejercicio de sus funciones lo que conllevó que se pagaran ensayos de laboratorio de la Entidad que no se realizaron, generando perjuicio económico al Estado por S/ 84 960,00.
- 11.23 Por consiguiente, este Colegiado considera que se encuentra acreditada la comisión de la infracción tipificada en el literal a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracciones muy grave y grave en el Inc. q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, por parte de los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Morán Rivera y Niquén Tineo**, en el Hecho 3 del presente PAS, según corresponda, habiéndose cumplido con respetar el principio de tipicidad, desestimándose las alegaciones plasmadas en sus recursos de apelación.

⁽²⁸⁾ Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. “Artículo 45°.- Competencia de la Contraloría General.

La Contraloría General ejerce la potestad para sancionar por cuanto determina la responsabilidad administrativa funcional e impone una sanción derivada de los informes de control emitidos por los órganos conformantes del Sistema”.

⁽²⁹⁾ Resolución N° 076-2015-CG/TSRA, publicada en el Portal Institucional de la CGR (www.contraloria.gob.pe).

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- XII. **HECHO 4:** TRÁMITE Y SUSCRIPCIÓN DE CONTRATO DE SUPERVISIÓN DE OBRA PESE A QUE EL POSTOR GANADOR DE LA BUENA PRO PRESENTÓ LA DOCUMENTACIÓN FUERA DEL PLAZO ESTABLECIDO Y A SU VEZ ACEPTARON LA PROPUESTA DE LOS CAMBIOS DEL JEFE DE SUPERVISIÓN EN DOS OPORTUNIDADES POR PROFESIONALES QUE NO CUMPLÍAN LOS REQUERIMIENTOS TÉCNICOS MÍNIMOS ESTABLECIDOS EN LAS BASES, ASIMISMO, EL ESPECIALISTA EN MECÁNICA DE SUELOS HA SEÑALADO QUE NO PRESTÓ SERVICIOS EN DICHA SUPERVISIÓN; LO CUAL GENERÓ PERJUICIO ECONÓMICO DE S/ 131 688,00 Y FALTA DE GARANTÍA SOBRE LA CORRECTA EJECUCIÓN DE LA OBRA.

Administrados:

LUIS JOHNY OROPEZA NORABUENA
PEDRO ARMANDO YNFANTES ISLA
JACK EDDIE LEIVA BRINGAS
FREDY ROBERTO ALEMÁN SEMINARIO
EDUARDO ROMERO LA TORRE
CLEVER RAMÓN MAURICIO ZAPATA
ROGER FLORENCIO MORÁN RIVERA

- 12.1 DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN (Considerando 3.21 – Responsabilidades específicas de los administrado).

§ Administrado señor Oropeza Norabuena.

Infracción grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

“En su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional, contempladas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que en los numerales 5, 7 del artículo 81° establecen, respectivamente: “Elaborar proyectos de convenios y contratos a suscribirse con terceros para la ejecución de obras”, “Emitir opinión sobre suscripción de contratos o firma de convenios para elaborar estudios de proyectos”; así como el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en el literal c) de las funciones específicas señala: “Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio”; al no haber objetado la suscripción extemporánea del contrato de Obra, disponiendo por el contrario mediante proveído del 18 de febrero de 2013, se continúe con el trámite de la carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA del 14 de febrero de 2013 que contenía la documentación para la suscripción

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

del contrato, la cual fue presentada de forma extemporánea por el Consorcio Hiyesa, ganador de la buena pro para la supervisión de la obra, con dicho proveído, autorizó que la documentación sea derivada a la Gerencia de Asesoría Legal, para que se proyecte el contrato pese a que la documentación debió ser presentada hasta el 12 de febrero de 2013.


Asimismo, el administrado no verificó que dentro de la documentación alcanzada se incluía como reemplazo del jefe de supervisión, a un ingeniero (José Orlando Torres Fernández) que no cumplía con los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases administrativas que rigieron el proceso de selección Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA, permitiendo que se suscriba el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM del 26 de marzo de 2013; ocasionando con su conducta grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones.

Asimismo, el administrado trasgredió lo establecido en el numeral 1 del artículo 148° del Reglamento de la LCE, el cual regula el plazo para presentar la documentación, así como el numeral 2.8 del Plazo para la suscripción del contrato, y el numeral 4.1 del capítulo III respecto a los términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos para el jefe de la Supervisión de Obra, establecido en las bases integradas del Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA”.

§ Administrado señor Ynfantes Isla.

Infracción grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

“En su condición de Gerente de Asesoría Legal, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional contempladas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que en los numerales 1, 6 y 7 del artículo 46° establecen, respectivamente: “Brindar asesoramiento a la Alta Dirección y demás órganos de la Municipalidad, emitiendo opinión profesional en los asuntos de carácter técnico legal”, “Revisar los convenios y contratos en los que intervengan la Municipalidad Provincial de Tumbes” y “Emitir opinión legal en los expedientes administrativos municipales que sean puestos a su consideración”; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, que en los literales b) y c) de las funciones específicas señala: “Estudiar y resolver los procedimientos legales en donde participa como parte la Municipalidad” y “Formular y visar en señal de conformidad los contratos o convenios que suscriba la Municipalidad con terceros”; pues a pesar que el Consorcio HIYESA presentó la documentación previa a la suscripción del contrato fuera del plazo legal establecido en el artículo 148° del RLCE, mediante carta N° 015-2013/CONSORCIO



TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

HIYESA recibida por la Entidad el 14 de febrero de 2013, habiéndosele derivado a su Despacho mediante proveídos del 18 y 28 de febrero para la proyección del contrato, el administrado no advirtió dicha irregularidad y por el contrario, procedió a proyectarlo, y finalmente visó y selló, en señal de conformidad, el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, aprobando con ello el reemplazo del supervisor de la obra por un profesional que no contaba con los requerimientos técnicos mínimos establecidos. El administrado dio conformidad a dicho hecho e incumplió las bases administrativas que rigieron el proceso de selección Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA; pese a que mediante el proveído "066-2013-GAL", derivó a la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano, la carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA, a fin de que se le alcanzara las bases del referido concurso para realizar el proyecto de contrato; ocasionando con su conducta grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones. Asimismo, el administrado trasgredió lo establecido en el numeral 1 del artículo 148° del Reglamento de la LCE, el cual regula el plazo para presentar la documentación, así como el numeral 2.8 del Plazo para la suscripción del contrato, y el numeral 4.1 del capítulo III respecto a los términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos para el jefe de la Supervisión de Obra, establecido en las bases integradas del Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA".

§ Administrado señor Leiva Bringas.

- **Infracción grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.**

b
p
M
"En su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional, previstas en los numerales 1, 2 del artículo 83° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, consistentes "Dirigir, ejecutar y supervisar las diversa obras públicas que la Municipalidad Provincial de Tumbes programa en el Plan de Desarrollo Municipal" y "Formular los detalles técnico y administrativos para los concursos, licitaciones y contratos de obras públicas, tal como lo establece la Ley de Contrataciones del Estado"; así como las funciones específicas previstas en los literales a) y p) del MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, referidos a "Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo" y "Otras funciones de su competencia que le asigne el Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano"; ya que no supervisó que la Contratación de la Obra se ajuste a lo establecido en la LCE y las bases administrativas, sino que por el contrario visó y selló en señal de conformidad el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, pese a que

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

la documentación previa a su suscripción fue presentada de manera extemporánea, es decir, fuera del plazo legal establecido en el artículo 148° del RLCE.

Adicionalmente, el administrado permitió con su inacción que en dicho contrato se reemplace al jefe de supervisión inicialmente propuesto por el Consorcio Hiyesa (Julio Cesar Quiroz Ayasta) por otro profesional (José Orlando Torres Fernández), quien no cumplió con los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases administrativas del Concurso Público N° 1-2012-GIYDU-MPT-CONSULTORIA, como son: i) ser Ingeniero civil o sanitario colegiado, habilitado (Acredita mediante declaración jurada); ii) Contar con diplomado en Residencia y Supervisión de Obras; iii) Contar con diplomado en contrataciones con el estado; iv) Contar con asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones; v) Acreditar experiencia mínima de 30 meses como Jefe de Supervisión o Supervisor de ejecuciones de obras similares; tal como se evidenció de la carta N° 25-2015-JOTF-IC de 18 de agosto de 2015; ocasionando con su conducta grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas”.

- **Infracción muy grave prevista en el literal i) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.**

“En su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, hizo declaración falsa acerca del servicio prestado por la supervisión de la Obra, al emitir el informe N° 457-2013/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG de 15 de abril de 2013, en el cual dio la conformidad a las labores de supervisión y solicitó al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, tramitar la cancelación de la valorización N° 01 a favor del consorcio HIYESA, en las cuales se incluye el pago de la ingeniero especialista en mecánica de suelos, que conforme se precisó mediante carta N° 002-RHLLM-CAJ-2015 del 28 de agosto de 2015, no prestó servicios en la supervisión de la referida obra.

La conducta del administrado causó grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas; permitiendo el pago al Consorcio por S/ 131 688,00, monto que se constituye en perjuicio económico al Estado, al no haberse prestado los servicios por parte de la ingeniera especialista en mecánica de suelos, cálculo efectuado por la comisión auditora”.

§ Administrado señor Alemán Seminario.

- **Infracción grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.**

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

“En su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional, previstas en los numerales 5, 7 y 13 del artículo 81° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, consistentes en “Elaborar proyectos de convenios y contratos a suscribirse con terceros para la ejecución de obras”, “Emitir opinión sobre suscripción de contratos o firma de convenios para elaborar estudios de proyectos” y “Supervisar la ejecución de obras y estudios en sus diferentes modalidades que se ajusten a los expedientes técnicos, contratos, convenios y normas pertinentes sobre la materia”; así como los literales c) y k) de las funciones específicas el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, referidos a “Planear, dirigir, supervisar, ejecutar, coordinar y controlar las obras públicas que realiza la Municipalidad por Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Administración Directa, menor cuantía o por convenio” y “Revisa y aprueba los expedientes técnicos de obras que se elaboran en su Gerencia, de igual forma las resoluciones, liquidaciones, valorizaciones (...)”; puesto que no supervisó que la Contratación de la Obra se ajuste a lo establecido en la LCE y las bases administrativas, disponiendo por el contrario con proveído del 28 de febrero de 2013, se continúe con el trámite de la carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA del 14 de febrero de 2013, que contenía la documentación para la suscripción del contrato, la cual fue presentada de forma extemporánea por el Consorcio HIYESA, ganador de la buena pro para la supervisión de la obra, de manera que con dicho proveído autorizó que la documentación sea derivada a la Gerencia de Asesoría Legal, para el trámite que correspondía para la suscripción del contrato, pese a que la documentación debió ser presentada hasta el 12 de febrero de 2013.

El administrado no advirtió que dentro de la documentación presentada por el Consorcio, mediante la carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA del 14 de febrero de 2013, se incluía como reemplazo del jefe de supervisión, a un ingeniero (José Orlando Torres Fernández) quien no contaba con los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases administrativas que rigieron el proceso de selección Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA, tales como: i) ser Ingeniero civil o sanitario colegiado, habilitado (Acredita mediante declaración jurada); ii) Contar con diplomado en Residencia y Supervisión de Obras; iii) Contar con diplomado en contrataciones con el estado; iv) Contar con asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones; v) Acreditar experiencia mínima de 30 meses como Jefe de Supervisión o Supervisor de ejecuciones de obras similares; tal como se evidenció de la carta N° 25-2015-JOTF-IC de 18 de agosto de 2015, dichos hechos que dieron lugar a que la Entidad suscriba el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, el mismo que visó y selló en señal de conformidad.

Asimismo, por segunda vez, el administrado no verificó que el segundo reemplazante del ingeniero supervisor, cumpla con el perfil exigido en las bases integradas del antes mencionado concurso público, permitiendo con ello que la Entidad suscriba la Adenda N° 1 al Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, la cual visó y selló

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

en señal de conformidad; originando grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas”.

- **Infracción muy grave prevista en el literal i) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.**

“En su condición de Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, hizo declaración falsa acerca del servicio prestado por la supervisión de la Obra, al emitir los informes N° 227-2013/MPT-GI Y DU-G de 2 de mayo de 2013, 037-2014/MPT-GI Y DU-G de 19 de febrero de 2014 y 081-2014/MPT-GI Y DU-G de 3 de abril de 2014, con los cuales dio conformidad y se pronunció por la procedencia de la cancelación de las labores de supervisión indicadas en las valorizaciones N° 1, 2 y 3 a favor del consorcio HIYESA, en las cuales se incluye el pago de un ingeniera especialista en mecánica de Suelos, la misma que conforme precisó mediante carta N° 002-RHLLM-CAJ-2015 del 28 de agosto de 2015, no prestó servicios en la supervisión de la referida obra.

La conducta del administrado causó grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas; permitiendo el pago al Consorcio por S/ 131 688,00, monto que se constituye en perjuicio económico al Estado, al no haberse prestado los servicios por parte de la ingeniera especialista en mecánica de suelos, cálculo efectuado por la comisión auditora”.

§ **Administrado señor Romero La Torre.**

Infracción grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

“En su condición de Gerente Municipal, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, que en los numerales 4, 13 y 16 del artículo 20° establecen, respectivamente: “Gerenciar, dirigir, administrar y evaluar las actividades administrativas y financieras de la Municipalidad (...)”, “Evaluar y controlar los actos administrativos de sus órganos dependientes”, y “Otras que le asigne o delegue el Alcalde”; al suscribir la adenda N° 01 del Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, para los servicios de supervisión de la obra, permitiendo el reemplazo del Jefe de Supervisión de la obra, por un profesional que no reunía los requerimientos técnicos mínimos de: i) poseer diplomado en Residencia y Supervisor de Obra; ii) tener Diplomado en Contrataciones del Estado; iii) ostentar Certificado de asistencia conferencia o curso de arbitraje; y iv) experiencia laboral de 30 meses de

d
p
m

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

experiencia como jefe de supervisión o supervisor de ejecución de obras de: mejoramiento y ampliación de obras de saneamiento, redes de conducción de agua potable, redes de conducción de desagües, emisores de desagües, líneas de impulsión, líneas de aducción, líneas de conducción, cámaras de bombeo, reservorios elevados o apoyados, lagunas de oxidación, conexiones domiciliarias de agua y/o desagüe, plantas de tratamiento de agua o plantas de tratamiento de desagües o aguas residuales; para lo cual deberá remitir copias de los contratos de servicio, así como los recibos de pago por honorarios por la prestación del servicio”; siendo que por el contrario en la referida adenda el administrado precisó que: “(...) se ha constatado y verificado que el citado profesional si cumple con los requisitos para asumir la Jefatura de Supervisión de la citada obra”; en tal sentido, en el rubro tercero de la adenda, el administrado designó con efectividad a partir del 5 de diciembre de 2013, al Ing. Civil PEDRO JORGE ROSALES PUÑO (...) como nuevo Jefe de Supervisión de la Obra (...) en reemplazo del Ing. Civil José Orlando Torres Fernández (...); originando con su conducta grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas.

Asimismo, el administrado trasgredió lo establecido el numeral 4.1 del capítulo III respecto a los términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos para el jefe de la Supervisión de Obra, establecido en las bases integradas del Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA”.

§ Administrado señor Mauricio Zapata.

Infracción grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

“En su condición de Gerente de Asesoría Legal, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional, contempladas en los numerales 1, 6 y 7 del artículo 46 del ROF aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, consistentes en: “Brindar asesoramiento a la Alta Dirección y demás órganos de la Municipalidad, emitiendo opinión profesional en los asuntos de carácter técnico legal”, “Revisar los convenios y contratos en los que intervengan la Municipalidad Provincial de Tumbes” y “Emitir opinión legal en los expedientes administrativos municipales que sean puestos a su consideración”; al no advertir el cambio de jefe de supervisión por un profesional (Pedro Rosales Puño) que no reunía los requerimientos técnicos establecidos en las Bases Integradas del Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA, conforme se evidenció en el documento s/n de 22 de setiembre de 2015, procediendo por el contrario a visar y sellar la adenda N° 1 al Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, con la que la Entidad aprobó dicho reemplazó; ocasionando con su conducta grave perjuicio al Estado, al

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la administración pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas. Asimismo, el administrado trasgredió lo establecido en el numeral 4.1 del capítulo III respecto a los términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos para el jefe de la Supervisión de Obra, establecido en las bases integradas del Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA”.

§ Administrado señor Morán Rivera.

- **Infracción grave prevista en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.**

“En su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro de la Entidad, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 101° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, consistentes en “Dirigir, ejecutar y supervisar las diversas obras públicas que la Municipalidad Provincial de Tumbes programa en su Plan de Desarrollo Municipal” y “Formular los detalles técnicos y administrativos para los concursos, licitaciones y contratos de obras públicas, tal como lo establece la Ley de Contrataciones del Estado”; así como los literales a) y p) de las funciones específicas del MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, referidas a “Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa, convenio o por encargo”, y “Otras funciones de su competencia que le asigne el Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano”; ya que habiendo recibido la carta N° 090-2013/CONSORCIO HIYESA de 4 de diciembre de 2013, por parte del representante legal del Consorcio HIYESA, solicitando un nuevo cambio para el jefe de supervisión de la Obra, no verificó el cumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos exigidos en las bases administrativas, remitiendo la citada carta Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, con el informe N° 096-2014/MPT-GlyDU-SGOPYC-SG del 20 de febrero de 2014, señalando que procedía el cambio del profesional, en los siguientes términos: “(...) Que de la revisión al CURRÍCULO VITAE, se puede apreciar el sustento de aproximadamente siete (07) años de experiencia en trabajos de agua y alcantarillado; en general el indicado profesional reúne los requisitos necesarios para ocupar el cargo de JEFE DE SUPERVISIÓN. / Por lo expuesto, está sub gerencia es de la opinión de CONCEDER el cambio del JEFE DE SUPERVISIÓN, dado a que se ajusta a lo establecido en el Art. 190° y 193° del RLCE. / Por lo tanto, se sugiere se derive a la Gerencia de Asesoría Legal para que proyecte la Addenda correspondiente (...)”; verificándose de la hoja de vida del ingeniero Pedro Rosales Puño, alcanzado mediante carta N° 090-2013/CONSORCIO HIYESA del 4 de diciembre de 2013, que dicho profesional no reunía los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las

J
P
M

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

bases para el cargo de jefe de supervisión, como es contar con diplomados en residencia y supervisión de obras, en contrataciones con el Estado, asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones y experiencia mínima de 30 meses como Jefe de Supervisión o Supervisor de ejecuciones de obras similares. No obstante ello, en calidad de Subgerente de Obras Públicas y Catastro procedió a visar y sellar en señal de conformidad la Addenda al Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, pese a que el personal propuesto para el reemplazo como jefe de supervisión (Pedro Rosales Puño) no reunía el perfil requerido de acuerdo a las bases administrativas; originando grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas”.

- **Infracción muy grave prevista en el literal i) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.**

“En su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro y Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, hizo declaración falsa acerca del servicio prestado por la supervisión de la Obra, al emitir los informes N° 073-2014/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG del 14 de febrero de 2014, 179-2014/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG de 2 de abril de 2014, 252-2014/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG de 12 de mayo de 2014, 139-2014/MPT-GI Y DU-G de 12 de mayo de 2014 y 174-2014/MPT-GI Y DU-G de 24 de junio de 2014, con los cuales dio conformidad al servicio de supervisión para efectos del pago correspondiente a las valorizaciones 2, 3, 4 y 5, los mismos que dirigió al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano y al Gerente de Administración para el trámite de pago respectivo a favor del consorcio HIYESA, en las cuales se incluye el pago de un ingeniera especialista en mecánica de suelos, la misma que conforme precisó mediante carta N° 002-RHLLM-CAJ-2015 del 28 de agosto de 2015, no prestó servicios en la supervisión de la referida obra.

La conducta del administrado causó grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas; permitiendo el pago al Consorcio por S/ 131 688,00, monto que se constituye en perjuicio económico al Estado, al no haberse prestado los servicios por parte de la ingeniera especialista en mecánica de suelos, cálculo efectuado por la comisión auditora”.

12.2 DE LAS APELACIONES FORMULADAS.

Al no encontrarse de acuerdo con lo resuelto por el Órgano Sancionador, los administrados interpusieron Recurso de Apelación.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ Administrado señor Oropeza Norabuena

Mediante escrito de fecha 28 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) Sobre la elaboración de proyectos de convenios y contratos a suscribirse con terceros para la ejecución de obras, señaló que el mismo Consorcio Hiyesa, en febrero de 2013, presentó el expediente que contenía la documentación para la suscripción del contrato, la cual fue presentada de acuerdo a los plazos fijados por dicho consorcio.

§ Administrado señor Ynfantes Isla

Mediante escritos de fechas 1 de octubre y 5 noviembre de 2018, el administrado alegó, en similares términos, lo siguiente:

- (i) No existe medio probatorio que demuestre haber proyectado el contrato de supervisión de la obra. En ese sentido, en las bases consta la proforma del contrato y el contrato solo es llenado por el área correspondiente, precisando que no modifica las cláusulas de la proforma del contrato, por ello no requirió de opinión legal.
- (ii) El recurrente, luego de requerir mediante Proveído N° 066-2013-GAL las bases a la Gerencia de Infraestructura a fin de verificar si la documentación presentada por el consorcio ganador era la exigida, no advirtió irregularidades para el visado del contrato de servicio de consultoría N° 008-2013-MPT-GM, determinando que la documentación presentada en la Carta N° 015-20137CONSORCIO HIYESA estuvo conforme a los requisitos de las bases y el Art. 141° del Reglamento de la Ley de Contrataciones.
- (iii) El D.Leg. N° 1272 exige para la determinación de responsabilidad administrativa la conciencia y voluntariedad del acto, por lo que el Tribunal debe exigir y probar el elemento subjetivo en la configuración de la infracción administrativa (dolo o culpa), ya que en el presente caso no se ha sustentado dicho elemento. Asimismo, debe establecerse si el adjudicatario o postor incurrió en dolo o culpa, éste último entendido como falta de diligencia al momento de verificar la autenticidad de los documentos presentados en el proceso de selección.

§ Administrado señor Leiva Bringas

Mediante escrito de fecha 1 de octubre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) La documentación para la firma de contrato en el que incluyeron al Ing. Torres Fernández como nuevo Jefe de Supervisión nunca fue derivada a su despacho en su oportunidad a fin de tener conocimiento previo, la misma que para su

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

autorización de cambio debió contar como un informe técnico de su Subgerencia. En cuanto al segundo cambio del Ing. Torres Fernández al Ing. Rosales Puño, se realizó durante el periodo del Ing. Roger Morán Rivera quien asumió la Subgerencia, quien emitió opinión favorable para su reemplazo, indicando que sí reunía los requisitos necesarios para el cargo de Jefa de Supervisión.

- (ii) No tuvo conocimiento de las acciones previas a la firma del contrato de los especialistas en mecánica de suelos que no laboraron para el consorcio, debiendo haber conestado la propuesta de profesionales de la supervisión al momento de elaborar el Proyecto del Contrato de Consultoría.
- (iii) No existió comunicación en su oportunidad a su Subgerencia respecto a la ausencia de labores del ingeniero especialista de suelos considerado en la propuesta técnica, funciones directamente relacionadas a la Inspectoría de Obra, la Ing. Katherine Niquén Tineo.

§ Administrado señor Alemán Seminario

Mediante escrito de fecha 25 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) Se vulneró los principios de flexibilidad, proporcionalidad, legalidad, tipicidad, causalidad y culpabilidad.
- (ii) Si bien se cita el incumplimiento a la normativa de contrataciones del estado, debe valorarse que estas normas no establecen quiénes son responsables dentro de una entidad del cumplimiento del procedimiento, lo que debería estar en los documentos de gestión de la entidad.
- (iii) No se ha determinado de forma clara cuál es el grave perjuicio al Estado para estimar su conducta como falta grave.
- (iv) Sobre el contrato de supervisor de obra:
 - No se ha valorado que no tenía la responsabilidad en la elaboración del contrato, en la verificación de plazos o documentos presentados para firma del contrato, sin que esa responsabilidad le asista al órgano encargado de las contrataciones. De esa forma, no tiene responsabilidad respecto de los errores que pueda presentar.
 - La aceptación de la documentación aparentemente extemporánea para la firma del contrato del supervisor fue aceptada por la entidad, evitándose mayores perjuicios a la entidad, pues la ejecución de la obra ya había iniciado y era urgente y necesario contar con un supervisor. Además, de no haber suscrito contrato, la entidad debía convocar nuevamente lo que hubiera generado mayores costos a la entidad.
 - Los requisitos "contar con un diplomado en contrataciones con el estado" y "contar con asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones" establecidos en las Bases no guardan relación con la especialidad del servicio que se va a contratar, limitando la mayor concurrencia

d
p
M

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

de proveedores en el proceso de selección para la contratación del supervisor de obra, debiéndose exigir requisitos con criterios de razonabilidad, congruencia y proporcionalidad según se ha señalado en el Pronunciamiento N° 1149-2015/DSU.

- De esa manera, el haberse colocado en las bases que el jefe de supervisión de la obra debía contar con diplomado en residencia y supervisión de obras, así como tener de experiencia mínima 30 meses como jefe de supervisión o supervisor de obras similares vulneró el principio de libre concurrencia y competencia previsto en el Art. 4° de la Ley de Contrataciones del Estado

§ Administrado señor Romero La Torre

Mediante escrito de fecha 2 de octubre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) Se han vulnerado los principios de tipicidad, causalidad y culpabilidad.
- (ii) Ostentó el cargo por escasos 4 meses y 4 días.
- (iii) Suscribió la Adenda N° 01 al contrato de consultoría 008-2013/MPT-GM en cumplimiento de los principios de buena fe, confianza, veracidad, verificándose que existió informe favorable del cambio de supervisor según Informe N° 096-2014-MPT-ClyDU-SGOPyC-SG emitido por el Subgerente de Obras Públicas y Catastro, quien representa al área técnica de la entidad.

§ Administrado señor Romero La Torre.

Mediante escrito de fecha 2 de octubre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) Se han vulnerado los principios de tipicidad, causalidad y culpabilidad.
- (ii) Ostentó el cargo por escasos 4 meses y 4 días.
- (iii) Suscribió la Adenda N° 01 al contrato de consultoría 008-2013/MPT-GM en cumplimiento de los principios de buena fe, confianza, veracidad, verificándose que existió informe favorable del cambio de supervisor según Informe N° 096-2014-MPT-ClyDU-SGOPyC-SG emitido por el Subgerente de Obras Públicas y Catastro, quien representa al área técnica de la entidad.

§ Administrado señor Mauricio Zapata.

Mediante escrito de fecha 1 de octubre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) Resulta consecuente que aquella área que realizó el requerimiento y estableció los requisitos técnicos mínimos sea quien determine durante y al final de la ejecución contractual que recibió por parte del contratista aquello que efectivamente requirió; entonces, a partir de la documentación generada por los funcionarios del área

b
o
H

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

usuaría y de supervisión que se generan los actos que la Contraloría cuestiona, por lo que mal se haría con atribuirle responsabilidad en ese extremo.

- (ii) Correspondió al área usuaria advertir cualquier irregularidad e incluso si el supervisor propuesto cumplía los requisitos requeridos, lo que no se hizo.

§ Administrado señor Morán Rivera.

Mediante escrito de fecha 21 de setiembre de 2018, el administrado alegó lo siguiente:

- (i) No se ha indicado la norma específica infringida que señala que era función de su Gerencia tramitar y aprobar paralizaciones de obra o la ampliación de plazo, función que no se encuentra en el ROF ni el MOF de la entidad, vulnerándose el principio de tipicidad y causalidad.
- (ii) Los informes emitidos por el recurrente (Informe N° 951-2013/MPT-GI Y DUSGOPYC-SGI) no representaban la opinión de la entidad, ni tampoco fueron puestos de conocimiento del contratista, por lo que dichas opiniones no tenían carácter vinculante para la entidad, siendo una recomendación que podía ser o no tomada en cuenta por el superior jerárquico que era el Gerente Municipal. De esa manera, los informes emitidos no constituían un acto administrativo pasible de generar consecuencias jurídicas, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 171.2 de la Ley N° 27444.
- (iii) La resolución materia de apelación incurre en motivación insuficiente.

XIII. CONSIDERANDO

§ CONTROVERSIA.

De los hechos materia de imputación, así como de los actuados en el presente procedimiento sancionador, las controversias radican en determinar si: (i) se ha acreditado la comisión de las infracciones muy graves y graves tipificadas en los Incs. i) y q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, por parte de los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Romero La Torre, Mauricio Zapata y Morán Rivera**, según corresponda, y (ii) la resolución venida en grado resultó acorde con el Principio de Tipicidad.

§ De la infracción muy grave prevista en el Inc. i) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.

- 13.1 La infracción imputada a los administrados señores **Leiva Bringas, Alemán Seminario y Morán Rivera** está referida a la descrita y especificada en el Inc. i) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622: "*Hacer declaración falsa acerca de medición o*

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

valoración en obras, adquisición de bienes o de cualquier otro servicio o prestación a cargo del Estado, o acerca de cantidad, peso, medida, calidad o características de mercancías o bienes suministrados a cualquiera de las entidades, generando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave”.

§ De los hechos acreditados.

- 13.2 Al respecto, en el caso de autos, esta Sala considera que se encuentran acreditados los siguientes hechos, según lo señalado en el considerando 3.20 de la resolución de sanción:

De la suscripción de contrato con presentación extemporánea de documentos por parte del postor ganador

- (i) Mediante memorando N° 960-2012/MPT-GM de 8 de noviembre de 2012, el Gerente Municipal, administrado Juan Antonio Lezcano Fernández, aprobó el expediente de contratación para la supervisión de la Obra.
- (ii) Posteriormente, el 29 de noviembre de 2012, mediante Resolución de Alcaldía N° 567-2012-MPT-ALC, fue designado el comité especial permanente de consultorías de obras⁽³⁰⁾. Este comité tuvo a cargo la elaboración de las bases administrativas del proceso de selección Concurso Público N° 001-2012- GIYDU-MPT-CONSULTORIA, las mismas que fueron aprobadas mediante memorando N° 1009-2012/MPT-GM de 19 de noviembre de 2012 por el administrado Juan Antonio Lezcano Fernández en su calidad de Gerente Municipal.
- (iii) Como resultado del citado concurso público, el 1 de febrero de 2013, el comité especial llevó a cabo la evaluación de propuestas y otorgamiento de la buena pro en acto público, resultando como ganador el postor único Consorcio HIYESA (Fojas 2129 al 2130), a quien le fue notificada el otorgamiento de buena pro en dicho acto público (Fojas 2133).
- (iv) En tal sentido, considerando que el proceso de selección corresponde a un concurso público, y habiéndose presentado un solo postor, correspondía al Consorcio HIYESA remitir a la Entidad la documentación para la suscripción del respectivo contrato dentro de los 7 días siguientes al consentimiento de la buena pro⁽³¹⁾, teniendo como vencimiento dicho plazo el día 12 de febrero de 2013.

⁽³⁰⁾ Integrado por Juan Carlos Gonzales Hidalgo – Presidente, Luis Johny Oropeza Norabuena – Miembro y Juan Carlos Silva Silva - Miembro.

⁽³¹⁾ De conformidad al artículo 148° del RLCE, aprobado por Decreto Supremo n.° 184-2008-EF, que señala: *Dentro de los siete (7) días hábiles siguientes al consentimiento de la Buena Pro, sin mediar citación alguna, el postor ganador debe presentar a la Entidad la documentación para la suscripción del contrato prevista en las Bases. Asimismo, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de dicha documentación, debe concurrir ante la Entidad para suscribir el contrato (...)*.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- (v) Sin embargo, mediante carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA, recibida por la Entidad el 14 de febrero de 2013 (Fojas 2136 al 2138), dos días después de vencido el plazo máximo para la suscripción del contrato, el representante legal del Consorcio HIYESA, presentó ante la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano la documentación para la suscripción del contrato.
- (vi) Dicha carta consta de dos folios, sin embargo, como resultado de su revisión por parte de la Comisión Auditora, se advierte que en el reverso del primer folio del referido documento, consta el proveído de 28 de febrero de 2013 (Fojas 2136 al 2138), firmado por el administrado Fredy Roberto Alemán Seminario, Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano⁽³²⁾; con el cual autoriza su derivación a "As Legal".
- (vii) Asimismo, en el segundo folio del mencionado documento, se observa el proveído del 18 de febrero de 2013, suscrito por el administrado Luis Johny Oropeza Norabuena, Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano⁽³³⁾, con el cual autorizó su derivación a la "Gerencia de Asesoría Legal", en cuyo motivo de la derivación señala "Proyectar Contrato".
- (viii) En ese sentido, la Carta presentada por el Consorcio HYESA fue tramitada en dos oportunidades distintas y por distintos funcionarios, siendo que el 1 de marzo de 2013, mediante proveído "N° 066-2013-GAL", la carta en mención fue derivada por el Gerente de Asesoría Legal, administrado Pedro Armando Ynfantes Isla, a la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano a cargo del administrado Fredy Roberto Alemán Seminario, recepcionada en la misma fecha, es decir el 1 de marzo de 2013, consignando como motivo de la derivación "Pase a Infraestructura alcanzar las bases".
- (ix) Finalmente, el 26 de marzo de 2013, el Gerente Municipal, administrado Juan Carlos Gonzáles Hidalgo, y el representante del Consorcio HIYESA, suscribieron el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM del Concurso Público N° 01-2012-GIYDU-MPT-CONSULTORIA (Fojas 2140), siendo su objeto la supervisión de la Obra, a pesar que los documentos para la suscripción fueron presentados fuera del plazo establecido en las bases y la normativa que rige las contrataciones del Estado (12 de febrero de 2013).

Reemplazos del Jefe de Supervisión sin reunir los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases.

- (i) Mediante memorando N° 1009-2012/MPT-GM, el Gerente Municipal, aprobó las bases administrativas del Concurso Público N° 001-2012-GIYDU-MPT-CONSULTORIA (Fojas 2148), convocado para la contratación del servicio de supervisión de la Obra. En las citadas bases, numeral 4.1 Requisitos mínimos de

⁽³²⁾ Mediante Resolución de Alcaldía N° 105 - 2013 de 26 de febrero de 2013, el ingeniero Freddy Roberto Alemán Seminario fue designado gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano.

⁽³³⁾ Designado mediante Resolución de Alcaldía N° 381-2012 de 6 de setiembre de 2012 y ejerció el cargo hasta el 26 de febrero de 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

personal profesional y técnico, del capítulo III Términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos, se estableció lo siguiente:

Cuadro N° 14: Requisitos mínimos de personal profesional y técnico

ITEM	CANT.	PERSONAL	SUPERV. EJECUC. OBRA
		PERSONAL PROFESIONAL	
1)	1	Jefe de Supervisión de Obra – Ing. Civil o Sanitario	X
2)	1	Asistente de Supervisión – Ing. Civil	X
3)	1	Especialista en Mecánica de Suelos - Ing. Civil	X
4)	1	Especialista en Impacto ambiental – Ingeniero	X
		PERSONAL TÉCNICO	X
5)	1	Asistente de Campo – Bach. en Ingeniería	X

Fuente: informe N° 781-2015-CG/ORTB-AC

Elaborado por: Comisión Auditora

PARA LA SUPERVISIÓN DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

1. Un (1) Jefe de Supervisión de Obra

- Ingeniero civil o sanitario colegiado, habilitado (Acredita mediante declaración jurada).
- Contar con diplomado en Residencia y Supervisión de Obras.
- Contar con diplomado en contrataciones con el Estado.
- Contar con asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones.
- Acredita experiencia mínima de 30 meses como Jefe de Supervisión o supervisor de ejecuciones de obras similares (...).

- (ii) Así, el 1 de febrero de 2013, se realizó la fase de presentación de propuestas, a la cual solo se presentó el único postor Consorcio HIYESA, conformado por la empresa Hiyesa E.I.R.L. y Julio Cesar Quiroz Ayasta; cuya propuesta técnica (Fojas 2204) respecto al equipo propuesto fue el siguiente:

Cuadro N° 15: Personal propuesto por el Consorcio Hiyesa

N°	PERSONAL	CARGO
PERSONAL PROFESIONAL		
1	Julio Cesar Quiroz Ayasta - Ing. Civil	Jefe de supervisión
2	Julio Miguel Vargas Flores - Ing. Civil	Asistente de supervisión
3	Rosa Haydee LLique Mondragón - Ing. Civil	Especialista en mecánica de suelos

[Handwritten signatures and initials on the right margin]



TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Nº	PERSONAL	CARGO
4	Carlos Enrique Cabrera Campos - Ing. Civil	Especialista en impacto ambiental
PERSONAL TÉCNICO		
5	José Luis Paysis Velásquez - Ing. Civil	Asistente de campo

Fuente: Propuesta técnica del Consorcio HIYESA.

Elaborado por: Órgano Instructor Norte.

- (iii) Al respecto, de la revisión a la documentación de la propuesta técnica presentada por el Consorcio HIYESA, la Comisión Auditora ha evidenciado que dicho postor cumplió -durante el proceso de selección- con acreditar el perfil para el jefe de supervisión. Asimismo, el comité especial asignó a dicho consorcio el puntaje máximo (100) contemplado en las bases que rigieron el referido proceso, el mismo que se consignó en el Acta de buena pro de 1 de febrero de 2013.
- (iv) Posteriormente, mediante la carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA de 14 de febrero de 2013 (Fojas 2136 al 2138), pese a que habían transcurrido dos días de vencido el plazo para la suscripción del contrato, tal como se expuso anteriormente; el representante del Consorcio HIYESA, presentó ante la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano la documentación para la suscripción del contrato.
- (v) Entre la documentación remitida por el Consorcio HIYESA para la suscripción del contrato, obra la carta N° 012-2013/CONSORCIO HIYESA de 12 de febrero de 2013 (Fojas 2232), mediante la cual el ingeniero Julio César Quiroz Ayasta, integrante del consorcio HIYESA, manifestó lo siguiente: "(...) *El motivo de la presente es para solicitarle de manera especial se digne aceptar mi renuncia irrevocable, tomando en cuenta que, por motivos de salud, no podré desempeñar las funciones de Jefe de Supervisión para la consultoría de la obra indicada en la referencia, como se corresponde (...)*".
- (vi) Asimismo, obra la carta N° 019-2013/CONSORCIO HIYESA de 14 de febrero de 2013 (Fojas 2234 al 225), suscrita por el representante del Consorcio HIYESA, en cuyo tenor indica lo siguiente: "(...) ante la renuncia irrevocable del jefe de Supervisión Ing. QUIROZ AYASTA JULIO CESAR con CIP N° 45529, se pone en conocimiento su reemplazo y se propone al Ing. JOSE ORLANDO TORRES FERNANDEZ, CON CIP N° 40226, indicando que reúne los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Jefe de Supervisión en la consultoría indicada en la referencia a) y con esto cumplir con lo establecido en el artículo 190° y 193 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (...)".
- (vii) Al respecto, es importante señalar que el representante legal del consorcio HIYESA, no remitió a la Entidad la documentación que sustente que el nuevo profesional propuesto como jefe de supervisión, cumplía con el perfil requerido en los requerimientos técnicos mínimos señalados en las bases.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- (viii) En ese sentido, con la finalidad de verificar que el ingeniero José Orlando Torres Fernández, propuesto por el Consorcio HIYESA como nuevo jefe de supervisión, haya cumplido con los referidos requerimientos técnicos mínimos; la Comisión auditora requirió mediante oficio N° 042-2015-CG/ORTB-ACMPT de 13 de agosto de 2015, al citado profesional remita su currículo vitae que permita corroborar dicho cumplimiento. En atención a ello, mediante carta N° 25-2015-JOTF-IC de 18 de agosto de 2015 (Fojas 2238), el ingeniero José Orlando Torres Fernández informó lo siguiente: *"(...) Desempeñé el cargo de Jefe de Supervisión por el Consorcio HIYESA en la Supervisión de la obra "Mejoramiento y Rehabilitación del Sistema de Saneamiento Básico del sector Nuevo Tumbes, provincia de Tumbes-Tumbes II etapa", desde el 05 de abril del 2013 al 29 de abril de 2013, tal como consta respectivamente en los asientos 85 y 103, folios 47 y 56 del cuaderno de obra (...) Respecto de si para cuando acepto el Cargo como Jefe de Supervisión había realizado diplomado en Residencia y Supervisión de Obras, diplomado en Contrataciones del Estado; debo precisarle que NO. A la fecha que acepté el Cargo de Jefe de Supervisión no contaba con ningún Certificado de Asistencia a Conferencia o a Curso de Arbitraje. (...)"*
- (ix) De lo expuesto anteriormente, queda evidenciado que el ingeniero José Orlando Torres Fernández, quien fue propuesto por el consorcio HIYESA como Jefe de supervisión de la Obra, no cumplió con los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases administrativas (Fojas 2148) que rigieron el concurso público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA
- (x) No obstante a ello, el 26 de marzo de 2013, el Gerente Municipal, administrado Juan Carlos Gonzáles Hidalgo, y el representante del Consorcio HIYESA, suscribieron el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM (Fojas 2141 al 2145), el mismo que se encuentra visado por el Subgerente de Obras Públicas y Catastro, administrado señor **Leiva Bringas**, el Gerente de Asesoría Legal, administrado señor **Ynfantes Isla**, y el Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, administrado señor **Alemán Seminario**, pese a que el personal propuesto para el reemplazo como jefe de supervisión no reunía el perfil requerido de acuerdo a las bases administrativas.
- (xi) Posteriormente, con carta N° 090-2013/CONSORCIO HIYESA de 4 de diciembre de 2013 (folios 2253), el representante del Consorcio HIYESA remitió al Subgerente de Obras Públicas y Catastro, administrado señor **Moran Rivera**, la propuesta de un nuevo cambio para el cargo de jefe de supervisión, adjuntando a su vez el curriculum vitae del nuevo profesional, señalando lo siguiente: *"(...) Para llevar a cabo dicha Supervisión de Obra se consignó el nombre del Ing. Civil José Orlando Torres Fernández con CIP N° 40226, como Jefe de Supervisión. Al respecto, se pone en conocimiento que mi representada por motivos de reestructuración del plantel técnico en virtud al desempeño laboral ha realizado cambios en el personal asignado a la supervisión reemplazando del Jefe de Supervisión mencionado líneas arriba, y se propone al Ing. Pedro Jorge Rosales Puño con CIP N° 43646 indicando*
- b
p
And

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

que reúne los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Jefe de Supervisión de la obra (...)”.

- (xii) Ante tal requerimiento, el mencionado Subgerente de Obras Públicas y Catastro, mediante el informe N° 096-2014/MPT-GlyDU-SGOPyC-SG de 20 de febrero de 2014 (Fojas 2256) comunicó al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, administrado señor **Alemán Seminario**, que procedía el cambio, en los siguientes términos: *“(...) Que de la revisión al CURRÍCULO VITAE, se puede apreciar el sustento de aproximadamente siete (07) años de experiencia en trabajos de agua y alcantarillado; en general el indicado profesional reúne los requisitos necesarios para ocupar el cargo de JEFE DE SUPERVISIÓN. / Por lo expuesto, está sub gerencia es de la opinión de CONCEDER el cambio del JEFE DE SUPERVISIÓN, dado a que se ajusta a lo establecido en el Art. 190° y 193° del RLCE. / Por lo tanto, se sugiere se derive a la Gerencia de Asesoría Legal para que proyecte la Addenda correspondiente (...)*”.
- (xiii) Sin embargo, cuando la Comisión Auditora procedió a revisar la hoja de vida del ingeniero Pedro Rosales Puño (Fojas 2258 al 2266), verificó que dicho profesional no reunía los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases para el cargo de jefe de supervisión, como es contar con diplomados en residencia y supervisión de obras, en contrataciones con el Estado, asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones y experiencia mínima de 30 meses como Jefe de Supervisión o Supervisor de ejecuciones de obras similares.
- (xiv) En consecuencia, la Comisión Auditora requirió mediante oficio N° 043-2015-CG/ORTB-ACMPT de 13 de agosto de 2015, al ingeniero Pedro Rosales Puño remita currículo vitae y además indique si a la fecha que aceptó desempeñarse como jefe de Supervisión. En atención a lo requerido, mediante el documento s/n de 22 de setiembre de 2015 (Fojas 2299 al 2310), el referido ingeniero alcanzó a la comisión auditora su currículo vitae e informó lo siguiente: *“(...) No poseo Diplomado en Residencia y Supervisor de Obra. No tengo Diplomado en Contrataciones del Estado. No ostento Certificado de asistencia conferencia o curso de arbitraje. Al momento de mi aceptación para desempeñarme como Jefe de supervisor contaba con 43 meses de experiencia en las obras a la que hace referencia el documento de la referencia (...)*”.
- (xv) De lo expuesto anteriormente, queda evidenciado que el ingeniero Pedro Rosales Puño, propuesto por el Consorcio HIYESA como segundo cambio para el cargo de Jefe de supervisión de la Obra, tampoco cumplía con los requerimientos técnicos mínimos señalados en las bases administrativas que rigieron el Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA, pues si bien es cierto cumple con ser ingeniero civil, colegiado y habilitado; sin embargo, no cumplió con tener diplomado en residencia y supervisión de obras ni en contrataciones con el Estado, así como tampoco en asistencia a conferencia o curso de arbitraje en contrataciones y la experiencia que acredita es como inspector de obra y no como jefe de supervisión.

b
P
M

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

(xvi) No obstante ello, con fecha 25 de febrero de 2014, el Gerente Municipal, administrado señor **Romero La Torre**, y el representante del Consorcio HYSA, suscribieron la Adenda N° 1 (Fojas 2279 a 2281) al Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, que fuera visada por el Gerente de Asesoría Legal, administrado señor **Mauricio Zapata**, el Subgerente de Obras Públicas y Catastro, administrado señor **Morán Rivera**, y el Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, administrado señor **Alemán Seminario**.

Especialista en mecánica de suelos que no laboró para el consorcio y pago de los servicios de profesionales que no correspondía.

- (i) De acuerdo con las bases integradas capítulo III Términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos del numeral 4.1 Requisitos mínimos de personal profesional y técnico, se estableció como exigencia para acreditar el perfil del profesional para el cargo de especialista en mecánica de suelos, lo siguiente:
- *“Ingeniero civil colegiado, habilitado (Acredita mediante declaración jurada).*
 - *Acreditar experiencia mínima de 18 meses como especialista en suelos y/o mecánica de suelos en supervisiones de obras similares”.*
- (ii) Para dicho cargo, el Consorcio HIYESA propuso a la ingeniera Rosa Haydee Llique Mondragón conforme se aprecia en la propuesta técnica, tal como se detalla en los Cuadros N° 16 y 17.

Cuadro N° 16: Propuesta Técnica presentada por el Consorcio

REQUERIMIENTOS TÉCNICOS MÍNIMOS	PRESENTÓ	
	SI	NO
Ingeniero civil colegiado, habilitado (Acredita mediante declaración jurada).	X	
Acreditar experiencia mínima de 18 meses como especialista en suelos y/o mecánica de suelos en supervisiones de obras similares.	X	

Fuente: Propuesta técnica del postor.

Elaborado por: Comisión Auditora.

Cuadro N° 17: Experiencia profesional de la especialista en mecánica de suelos

CLIENTE	CARGO DESEMPEÑADO	PERIODO		
		INICIO	TÉRMINO	DURACIÓN (AÑOS)
Consorcio Géminis	Especialista en suelos	22/07/2008	14/08/2009	1,08

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

CLIENTE	CARGO DESEMPEÑADO	PERIODO		
		INICIO	TÉRMINO	DURACIÓN (AÑOS)
Consortio San Judas Tadeo de Santa Rosa	Especialista en suelos	25/10/2009	30/09/2010	0,94
FAEZ (*)	Especialista en mecánica de suelos	04/10/2010	30/06/2011	0,75
TOTAL EN AÑOS				2,77

(*) Fernando Arturo Elias Zuloeta


Fuente: Propuesta técnica del postor.

Elaborado por: Comisión Auditora.

- (iii) De lo expuesto anteriormente, se puede apreciar que el referido postor cumplió con acreditar las exigencias de los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases administrativas para el especialista en mecánica de suelos.
- (iv) Sin embargo, con la finalidad de constatar la documentación presentada por el Consorcio HIYESA de los profesionales propuestos, en este caso de la especialista en mecánica de suelos, la Comisión Auditora requirió mediante oficio N° 047-2015-CG/ORTB-ACMPT del 18 de agosto de 2015, a la ingeniera Rosa Haydee Llique Mondragón remita su currículo vitae sin documentar, debidamente suscrito y además que indique: *"Cuál fue su experiencia laboral (señalar fecha de inicio-fin, cargo, entidad) al 22 de enero de 2013; debiendo precisar si a la fecha mencionada contaba con 18 meses de experiencia como especialista en suelos y/o mecánica de suelos en supervisiones de obras de: mejoramiento y ampliación de obras de saneamiento, redes de conducción de agua potable, redes de conducción de desagües, emisores de desagües, líneas de impulsión, líneas de aducción, líneas de conducción, cámaras de bombeo, reservorios elevados o apoyados, lagunas de oxidación, conexiones domiciliarias de agua y/o desagüe, plantas de tratamiento de agua o plantas de tratamiento de desagües o aguas residuales; para lo cual deberá remitir copias de los contratos de servicio, así como los recibos de pago por honorarios por la prestación del servicio"*.
- (v) En respuesta a lo requerido, mediante carta N° 002-RHLLM-CAJ-2015 del 28 de agosto de 2015 (Fojas 2284 al 2286), la ingeniera Rosa Haydee Llique Mondragón, presentó su currículo vitae sin documentar, indicando lo siguiente: *"(...) No he laborado en el consorcio HIYESA, tampoco he participado en el concurso público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA denominado Contratación del Servicio de Supervisión de la Obra "Mejoramiento y Rehabilitación del Sistema de Saneamiento Básico del Sector Nuevo Tumbes, Provincia de Tumbes-Tumbes-II Etapa" mencionado en el oficio de la referencia. No he laborado como especialista en suelos y/o mecánica de suelos en supervisión de obras de: mejoramiento y ampliación de obras de saneamiento, redes de conducción de agua potable, redes de conducción de desagües, emisores de desagües, líneas de impulsión, líneas de*

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- aducción, líneas de conducción, cámaras de bombeo, reservorios elevados o apoyados, lagunas de oxidación, conexiones domiciliarias de agua y/o desagüe, plantas de tratamiento de agua o plantas de tratamiento de desagües o aguas residuales. Remito currículo vitae solicitado en el oficio de la referencia. (...)*
- (vi) De la revisión al currículo vitae de la mencionada ingeniera, se verificó que la experiencia laboral descrita no guarda relación con la que se detalló en la propuesta técnica presentada por el Consorcio HIYESA, evidenciándose que la referida ingeniera, propuesta por el consorcio HIYESA como especialista en mecánica de suelos no prestó servicios durante la supervisión de la obra.
 - (vii) Por otro lado, cabe mencionar que el Consorcio HIYESA, alcanzó los documentos necesarios para la liquidación del contrato, entre ellos el presupuesto oferta (Fojas 2288 al 2297). En función a dicho presupuesto la Entidad efectuó pagos al Consorcio HIYESA.
 - (viii) El pago de la valorización N° 1 fue tramitada por el administrado señor **Leiva Bringas**, Subgerente de Obras Públicas y Catastro, mediante el informe N° 457-2013/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG de 15 de abril de 2013 (Fojas 2312), en el cual da conformidad a las labores de supervisión y solicita al administrado señor **Alemán Seminario**, Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, tramitar la cancelación, quien a través del informe N° 227-2013/MPT-GI Y DU-G de 2 de mayo de 2013 (Fojas 2314), dirigido al abogado William Paul Altuna Rodríguez, Gerente de Administración, se pronunció sobre la conformidad del servicio de supervisión y por la procedencia del pago.
 - (ix) El pago de las valorizaciones N° 2 y 3 fueron tramitadas por el administrado señor **Morán Rivera**, Subgerente de Obras Públicas y Catastro, mediante informe N° 073-2014/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG del 14 de febrero de 2014 (Fojas 2316) e informe N° 179-2014/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG de 2 de abril de 2014 (Fojas 2318), respectivamente; con los cuales dio conformidad al servicio de supervisión para efectos del pago correspondiente, los mismos que dirigió al administrado señor **Alemán Seminario**, Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, quien con informe N° 037-2014/MPT-GI Y DU-G de 19 de febrero de 2014 (Fojas 2320) e informe N° 081-2014/MPT-GI Y DU-G de 3 de abril de 2014 (Fojas 62) comunicó al CPCC. Augusto Oswaldo Benavides Medina, Gerente de Administración la conformidad del servicio de supervisión y se pronunció por la procedencia de la cancelación del servicio.
 - (x) Al respecto, mediante Carta N° 010-2015/HIYESA EIRL del 18 de setiembre de 2015 (Fojas 2322), la comisión auditora obtuvo de parte del representante del Consorcio HIYESA, información con respecto al detalle de la planilla electrónica, boletas de pago al trabajador y/o copia de los recibos por honorarios profesionales del personal que laboró en la supervisión de la Obra en mención, quien señaló: *"(...) Por una serie de circunstancias de la dilación del Proceso de Selección hasta el inicio de los trabajos de supervisión, tuve que contar con los servicios de otros profesionales, entre ellos el ingeniero asistente de supervisión, e ingenieros*
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

especialistas; sin embargo, el pago de sus honorarios profesionales se hizo de manera directa. La obra fue recepcionada y liquidada correctamente, cumpliendo el objetivo el contrato. Con relación a los ingenieros que desempeñaron la función de supervisores Jose Orlando Torres Fernández y Pedro Jorge Rosales Puño, el pago por sus servicios prestados se hicieron de manera directa; de igual forma al personal técnico."

- (xi) En ese sentido, considerando que la ingeniera Rosa Haydee Llique Mondragón no laboró para el Consorcio HIYESA, no resulta aplicable que el Consorcio haya cancelado de manera directa a dicha profesional, no correspondiendo el pago efectuado por la Entidad, ascendente a S/ 25 000,00 (no incluye gastos generales, utilidad e IGV).
- (xii) De la misma manera, como se evidenció en el considerando 3.20.2 de la presente resolución, los cambios de los profesionales del cargo de jefe de supervisión no cumplían con los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases, por lo que no resulta aplicable que la Entidad haya efectuado el pago al Consorcio HIYESA por S/ 68 000,00 (no incluye gastos generales, utilidad e IGV).
- (xiii) Cabe mencionar que para el pago de la supervisión de la Obra se aplicaron gastos generales, utilidad e impuesto, por lo tanto se ha evidenciado que el monto total que no correspondía ascendió a S/ 131 688,00,

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Oropeza Norabuena.

- 13.3 Se encuentra acreditado que el administrado señor **Oropeza Norabuena** incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional, contempladas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, numerales 5, 7 del artículo 81°; así como el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, literal c) de las funciones específicas, al no objetar la suscripción extemporánea del contrato de Obra, disponiendo por el contrario mediante proveído del 18 de febrero de 2013, se continúe con el trámite de la carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA del 14 de febrero de 2013 que contenía la documentación para la suscripción del contrato, la cual fue presentada de forma extemporánea por el Consorcio Hiyesa, ganador de la buena pro para la supervisión de la obra, con dicho proveído, autorizó que la documentación sea derivada a la Gerencia de Asesoría Legal, para que se proyecte el contrato pese a que la documentación debió ser presentada hasta el 12 de febrero de 2013.
- 13.4 Asimismo, se observa que el administrado señor **Oropeza Norabuena** tampoco verificó que, dentro de la documentación alcanzada para el reemplazo del jefe de supervisión, se incluía a un ingeniero (José Orlando Torres Fernández) que no cumplía con los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases administrativas que rigieron el proceso de selección Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA,


TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

permitiendo que se suscriba el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM del 26 de marzo de 2013.

- 13.5 Sobre el alegato en su recurso de apelación que señala que el mismo Consorcio Hiyesa, en febrero de 2013, presentó el expediente que contenía la documentación para la suscripción del contrato, la cual fue presentada de acuerdo a los plazos fijados por dicho consorcio, esta Sala no estima lo alegado por el recurrente, puesto que se encuentra acreditado que la presentación se efectuó de manera extemporánea.
- 13.6 Se ha acreditado que el administrado causó grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones, además de contravenir el numeral 1 del artículo 148° del Reglamento de la LCE, así como el numeral 2.8 del Plazo para la suscripción del contrato, y el numeral 4.1 del capítulo III respecto a los términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos para el jefe de la Supervisión de Obra, establecido en las bases integradas del Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Ynfantes Isla.

- 13.7 Se encuentra probado que el administrado señor Ynfantes Isla incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional contempladas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, numerales 1, 6 y 7 del artículo 46°; así como lo establecido en el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, literales b) y c) de las funciones específicas, pues a pesar que el Consorcio HIYESA presentó la documentación previa a la suscripción del contrato fuera del plazo legal, recibida por la Entidad el 14 de febrero de 2013, no advirtió dicha irregularidad y por el contrario, procedió a proyectarlo, y finalmente visó y selló, en señal de conformidad, el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, aprobando con ello el reemplazo del supervisor de la obra por un profesional que no contaba con los requerimientos técnicos mínimos establecidos
- 13.8 De esa manera, se aprecia que el administrado señor **Ynfantes Isla** dio conformidad a dicho hecho e incumplió las bases administrativas que rigieron el proceso de selección Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA; pese a que mediante el proveído "066-2013-GAL", derivó a la Gerencia de Infraestructura y Desarrollo Urbano, la carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA, a fin de que se le alcanzara las bases del referido concurso para realizar el proyecto de contrato, originando grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones; además de trasgredir lo establecido en el numeral 1 del artículo 148° del Reglamento de la LCE, el cual regula el plazo para presentar la documentación, así como el numeral 2.8 del Plazo para la suscripción del contrato, y el numeral 4.1 del capítulo III respecto a los términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos para el jefe de la Supervisión de Obra, establecido en las bases integradas del Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA.

- 13.9 Sobre el particular, esta Sala acoge lo señalado por el Órgano Sancionador 1 en la resolución de sanción, respecto al alegato en su recurso de apelación en el que el administrado indica que la documentación presentada por el Consorcio estuvo conforme con los requisitos exigidos en las bases, señalando que la conducta irregular estriba, en un primer momento, en no objetar que la misma fue presentada de manera extemporánea, y en segundo lugar, que no haya verificado que el reemplazo del jefe de supervisión no cumplía con los requerimientos técnicos mínimos previstos en las bases administrativas; sin embargo, el administrado continuó con el trámite sin formular cuestionamiento alguno al respecto.
- 13.10 Asimismo, en cuanto al principio de veracidad alegado por el administrado, resulta pertinente señalar que de una somera revisión el administrado señor **Ynfantes Isla** pudo advertir que el mismo se había celebrado fuera del plazo, así como no contaba con la documentación que sustente el cumplimiento de los requisitos mínimos por parte del Supervisor reemplazante. De esa forma, esta Sala no puede estimar lo alegado también en su recurso de apelación en cuanto a que el recurrente, luego de requerir mediante Proveído N° 066-2013-GAL las bases a la Gerencia de Infraestructura a fin de verificar si la documentación presentada por el consorcio ganador era la exigida, no advirtió irregularidades para el visado del contrato de servicio de consultoría N° 008-2013-MPT-GM, determinando que la documentación presentada en la Carta N° 015-20137CONSORCIO HIYESA estuvo conforme a los requisitos de las bases y el Art. 141° del RLCE.

§ **De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Leiva Bringas.**

- 13.11 Se encuentra acreditado que el administrado señor **Leiva Bringas**, en su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional, previstas en los numerales 1, 2 del artículo 83° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007; así como las funciones específicas previstas en los literales a) y p) del MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, puesto que no supervisó que la Contratación de la Obra se ajuste a lo establecido en la

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

LCE y las bases administrativas, sino que por el contrario visó y selló en señal de conformidad el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, pese a que la documentación previa a su suscripción fue presentada de manera extemporánea, es decir, fuera del plazo legal establecido en el artículo 148° del RLCE.

- 13.12 De esa forma, se observa que el administrado señor **Leiva Bringas** permitió con su inacción que en dicho contrato se reemplace al jefe de supervisión inicialmente propuesto por el Consorcio Hiyesa (Julio César Quiroz Ayasta) por otro profesional (José Orlando Torres Fernández), quien no cumplió con los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases administrativas del Concurso Público N° 1-2012-GYDU-MPT-CONSULTORIA, como son: i) *ser Ingeniero civil o sanitario colegiado, habilitado (Acredita mediante declaración jurada); ii) Contar con diplomado en Residencia y Supervisión de Obras; iii) Contar con diplomado en contrataciones con el estado; iv) Contar con asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones; v) Acreditar experiencia mínima de 30 meses como Jefe de Supervisión o Supervisor de ejecuciones de obras similares*; tal como se evidenció de la carta N° 25-2015-JOTF-IC de 18 de agosto de 2015, causando grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas.
- 13.13 Por otro lado, se encuentra acreditado que el administrado hizo declaración falsa acerca del servicio prestado por la supervisión de la Obra, al emitir el informe N° 457-2013/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG de 15 de abril de 2013, en el cual dio la conformidad a las labores de supervisión y solicitó al Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, tramitar la cancelación de la valorización N° 01 a favor del consorcio HIYESA, en las cuales se incluye el pago del ingeniero especialista en mecánica de suelos, que conforme se precisó mediante carta N° 002-RHLLM-CAJ-2015 del 28 de agosto de 2015, no prestó servicios en la supervisión de la referida obra.
- 13.14 De esa manera, esta Sala no estima los alegatos presentados por el administrado señor **Leiva Bringas** en torno a que la documentación para la firma de contrato en el que incluyeron al Ing. Torres Fernández como nuevo Jefe de Supervisión nunca fue derivada a su despacho en su oportunidad a fin de tener conocimiento previo, la misma que para su autorización de cambio debió contar como un informe técnico de su Subgerencia, y en cuanto al segundo cambio del Ing. Torres Fernández al Ing. Rosales Puño, se realizó durante el periodo del Ing. Roger Morán Rivera quien asumió la Subgerencia, quien emitió opinión favorable para su reemplazo, indicando que sí reunía los requisitos necesarios para el cargo de Jefa de Supervisión; puesto que, como se ha señalado previamente, en los literales a) y c) de la Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, se han señalado sus funciones específicas: *"Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, administración directa,*
- d
p
And

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

convenio o por encargo” y “Supervisar las obras públicas que se ejecutan por las modalidades de contrato, convenio o por encargo”.

- 13.15 Asimismo, se ha acreditado que su la conducta del administrado señor **Leiva Bringas** causó grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas; permitiendo el pago al Consorcio por S/ 131 688,00, monto que se constituye en perjuicio económico al Estado, al no haberse prestado los servicios por parte de la ingeniera especialista en mecánica de suelos, cálculo efectuado por la comisión auditora.

§ **De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Alemán Seminario.**


- 13.16 Se encuentra acreditado que el administrado señor **Alemán Seminario** incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional, previstas en los numerales 5, 7 y 13 del artículo 81° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, así como los literales c) y k) de las funciones específicas el MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, al no supervisar que la Contratación de la Obra se ajuste a lo establecido en la LCE y las bases administrativas, disponiendo por el contrario con proveído del 28 de febrero de 2013, se continúe con el trámite de la carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA del 14 de febrero de 2013, que contenía la documentación para la suscripción del contrato, la cual fue presentada de forma extemporánea por el Consorcio HIYESA, ganador de la buena pro para la supervisión de la obra, de manera que con dicho proveído autorizó que la documentación sea derivada a la Gerencia de Asesoría Legal, para el trámite que correspondía para la suscripción del contrato, pese a que la documentación debió ser presentada hasta el 12 de febrero de 2013.

- 13.17 De esa manera, se observa que el administrado señor **Alemán Seminario** tampoco advirtió que dentro de la documentación presentada por el Consorcio, mediante la carta N° 015-2013/CONSORCIO HIYESA del 14 de febrero de 2013, se incluía como reemplazo del jefe de supervisión, a un ingeniero (José Orlando Torres Fernández) quien no contaba con los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases administrativas que rigieron el proceso de selección Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA, tales como: i) *ser Ingeniero civil o sanitario colegiado, habilitado (Acredita mediante declaración jurada); ii) Contar con diplomado en Residencia y Supervisión de Obras; iii) Contar con diplomado en contrataciones con el estado; iv) Contar con asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones; v) Acreditar experiencia mínima de 30 meses como Jefe de Supervisión o Supervisor de ejecuciones de obras similares;* tal como se evidenció de la carta N° 25-

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2015-JOTF-IC de 18 de agosto de 2015, dando lugar a que la entidad suscriba el Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, el mismo que visó y selló en señal de conformidad.

- 13.18 Asimismo, se ha observado que, por segunda vez, el administrado señor **Alemán Seminario** no verificó que el segundo reemplazante del ingeniero supervisor, cumpla con el perfil exigido en las bases integradas del antes mencionado concurso público, permitiendo con ello que la Entidad suscriba la Addenda N° 1 al Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, la cual visó y selló en señal de conformidad; originando grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas.
- 13.19 A su vez, se ha determinado que el administrado señor **Alemán Seminario** efectuó declaración falsa acerca del servicio prestado por la supervisión de la Obra, al emitir los informes N° 227-2013/MPT-GI Y DU-G de 2 de mayo de 2013, 037-2014/MPT-GI Y DU-G de 19 de febrero de 2014 y 081-2014/MPT-GI Y DU-G de 3 de abril de 2014, con los cuales dio conformidad y se pronunció por la procedencia de la cancelación de las labores de supervisión indicadas en las valorizaciones N° 1, 2 y 3 a favor del consorcio HIYESA, en las cuales se incluye el pago de un ingeniera especialista en mecánica de Suelos, la misma que conforme precisó mediante carta N° 002-RHLLM-CAJ-2015 del 28 de agosto de 2015, no prestó servicios en la supervisión de la referida obra.
- 13.20 En su recurso de apelación, el administrado señor **Alemán Seminario**, alegó lo siguiente:
- (i) No se ha valorado que no tenía la responsabilidad en la elaboración del contrato, en la verificación de plazos o documentos presentados para firma del contrato, sin que esa responsabilidad le asista al órgano encargado de las contrataciones. De esa forma, no tiene responsabilidad respecto de los errores que pueda presentar, (ii) La aceptación de la documentación aparentemente extemporánea para la firma del contrato del supervisor fue aceptada por la entidad, evitándose mayores perjuicios a la entidad, pues la ejecución de la obra ya se había iniciado y era urgente y necesario contar con un supervisor. Además, de no haber suscrito contrato, la entidad debía convocar nuevamente lo que hubiera generado mayores costos a la entidad, (iii) Los requisitos "contar con un diplomado en contrataciones con el estado" y "contar con asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones" establecidos en las Bases no guardan relación con la especialidad del servicio que se va a contratar, limitando la mayor concurrencia de proveedores en el proceso de selección para la contratación del supervisor de obra, debiéndose exigir requisitos con criterios de razonabilidad, congruencia y proporcionalidad según se ha señalado en el Pronunciamiento N° 1149-2015/DSU, y (iv) El haberse colocado en las bases que el jefe de supervisión de la obra debía contar con diplomado en residencia y supervisión de
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- obras, así como tener de experiencia mínima 30 meses como jefe de supervisión o supervisor de obras similares vulneró el principio de libre concurrencia y competencia previsto en el Art. 4° de la Ley de Contrataciones del Estado.
- 13.21 Corresponde señalar que la responsabilidad administrativa funcional es de naturaleza personal, por lo que la eventual responsabilidad de terceros no enerva la actuación los administrados en los hechos irregulares imputados. En ese sentido, se encuentra acreditado que el administrado señor **Alemán Seminario**, con proveído de fecha 28 de febrero de 2013, dispuso que se continúe con el trámite para la suscripción pese a que la documentación presentada por el Contratista era extemporánea, de manera que con dicho proveído permitió la prosecución del trámite cuando ello no correspondía, debiendo desestimarse dicho extremo de apelación.
- 13.22 Con relación al descargo que refiere que la presentación extemporánea fue aceptada a fin de evitar mayores perjuicios a la Entidad, tampoco resulta estimable, puesto que ello supone la vulneración de la LCE, así como los principios que rigen las contrataciones estatales.
- 13.23 En cuanto al descargo que cuestionan los requerimientos técnicos mínimos para el cargo de jefe de supervisión en las bases del proceso de selección cabe indicar que no es materia de controversia la pertinencia o no de los requerimientos técnicos mínimos establecidos, sino en verificar su cumplimiento, en ese sentido, esta Sala observa que ha quedado acreditado que el administrado no verificó dichos requerimientos, respecto de los reemplazos propuestos por el Contratista, para el cargo de ingeniero supervisor; desestimándose su recurso de apelación en dicho extremo.
- 13.24 Respecto a que no se ha determinado el grave perjuicio al Estado, cabe indicar que tanto en el pliego como en el informe de pronunciamiento se ha señalado que en el caso particular del administrado se circunscribe a la afectación del deber de responsabilidad que es exigible a todo funcionario público, así como al correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto a las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas, siendo que en el presente caso no se garantizó contar con personal idóneo que supervise la ejecución de la obra. Asimismo, la conducta del administrado, permitió que se suscriba el contrato de consultoría como la adenda respectiva, al no advertir el incumplimiento de los requisitos en relación al ingeniero supervisor, además de no advertir en un inicio que la documentación fue presentada de manera extemporánea, razones por las cuales lo alegado al respecto carece de asidero.
- 13.25 De esa forma, se ha acreditado que su conducta permitió el pago al Consorcio por S/ 131 688,00, monto que se constituye en perjuicio económico al Estado, al no haberse

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

prestado los servicios por parte de la ingeniera especialista en mecánica de suelos, cálculo efectuado por la comisión auditora.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Romero La Torre.

- 13.26 Se encuentra acreditado que el administrado señor **Romero La Torre** incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional como Gerente Municipal, previstas en el ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, numerales 4, 13 y 16 del artículo 20°, puesto que al suscribir la addenda N° 01 del Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, para los servicios de supervisión de la obra, permitió el reemplazo del Jefe de Supervisión de la obra, por un profesional que no reunía los requerimientos técnicos mínimos de: i) *poseer diplomado en Residencia y Supervisor de Obra; ii) tener Diplomado en Contrataciones del Estado; iii) ostentar Certificado de asistencia conferencia o curso de arbitraje; y iv) experiencia laboral de 30 meses de experiencia como jefe de supervisión o supervisor de ejecución de obras de: mejoramiento y ampliación de obras de saneamiento, redes de conducción de agua potable, redes de conducción de desagües, emisores de desagües, líneas de impulsión, líneas de aducción, líneas de conducción, cámaras de bombeo, reservorios elevados o apoyados, lagunas de oxidación, conexiones domiciliarias de agua y/o desagüe, plantas de tratamiento de agua o plantas de tratamiento de desagües o aguas residuales; para lo cual deberá remitir copias de los contratos de servicio, así como los recibos de pago por honorarios por la prestación del servicio*"; siendo que por el contrario, en la referida adenda, el administrado precisó que sí cumplía con los requisitos para el cargo, de manera que, en el rubro tercero de la adenda, el administrado designó con efectividad a partir del 5 de diciembre de 2013, al Ing. Civil Pedro Jorge Rosales Puño como Jefe de Supervisión de la Obra, en reemplazo del Ing. Civil José Orlando Torres Fernández.
- 13.27 Con relación al período de su desempeño como Gerente Municipal, y que dentro del mismo no corresponde que se le atribuyan los hechos imputados, es de indicar que al administrado señor Romero La Torre se le atribuye suscribir la adenda N° 01 al contrato de consultoría, permitiendo que se contrate a un profesional que no reúne los requerimientos técnicos mínimos que exigía el cargo, observándose que en la parte introductoria del documento (Fojas 2279), aparece como una de las partes contratantes el administrado, por lo que se desestima dicho extremo de su recurso de apelación.
- 13.28 Con relación a que suscribió la Adenda N° 01 al contrato de consultoría 008-2013/MPT-GM en cumplimiento de los principios de buena fe, confianza, veracidad, verificándose que existió informe favorable del cambio de supervisor según Informe N° 096-2014-MPT-ClyDU-SGOPyC-SG emitido por el Subgerente de Obras Públicas y Catastro, quien representa al área técnica de la entidad, corresponde indicar que el administrado señor


TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Romero La Torre, como profesional que es, al asumir un cargo, es responsable durante el tiempo que lo ejerza de las acciones u omisiones que le sean imputables, independientemente de la responsabilidad que pueda recaer sobre otro servidor o funcionario.

- 13.29 Al respecto, debe tenerse en cuenta de que, en ejercicio de su cargo, el administrado señor **Romero La Torre**, tenía la responsabilidad de *“Evaluar y controlar los actos administrativos de sus órganos dependientes”*, y al tener el deber de garante, debió revisar mínimamente si el cambio de ingeniero cumplía con los requisitos establecidos en las bases del contrato, labor que no exigía de conocimientos especiales en ingeniería.
- 13.30 Cabe precisar que el TSRA en la Resolución N° 004-2014-CG/TSRA, ha establecido que: *“La contratación de los servicios de un profesional exige que este actúe con especial cuidado o debida diligencia en el desempeño de sus funciones, pues el ejercicio de una profesión, por el nivel de conocimientos y habilidades que esta otorga, implica la asunción voluntaria de obligaciones singulares así como de responsabilidades específicas frente a la Administración y terceros”*; en ese sentido, queda claro que el administrado responde independientemente por sus acciones u omisiones, y que en su condición de garante, debió verificar si el reemplazo como jefe de supervisión cumplía o no con los requerimiento técnicos mínimos, por lo que corresponde desestimar lo alegado su recurso de apelación al respecto.
- 13.31 Se encuentra acreditado que la conducta del administrado señor **Romero La Torre** originó grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor **Mauricio Zapata**.

- 13.32 Se ha acreditado que el administrado señor **Mauricio Zapata**, en su condición de Gerente de Asesoría Legal, incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional, contempladas en los numerales 1, 6 y 7 del artículo 46 del ROF aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007; al no advertir que el cambio de jefe de supervisión por un profesional (Pedro Rosales Puño) que no reunía los requerimientos técnicos establecidos en las Bases Integradas del Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA, conforme se evidenció en el documento s/n de 22 de setiembre de 2015 (Fojas 2268 al 2277); procediendo por el contrario a visar y sellar la adenda N°1 al Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, con la que la Entidad aprobó dicho reemplazó.
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

13.33 Se ha demostrado que, con su conducta irregular, el administrado señor **Mauricio Zapata**, originó grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la administración pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas, además de transgredir lo establecido en el numeral 4.1 del capítulo III respecto a los términos de referencia y requerimientos técnicos mínimos para el jefe de la Supervisión de Obra, establecido en las bases integradas del Concurso Público N° 001-2012/GIYDU-MPT-CONSULTORIA.

§ De la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Morán Rivera.

13.34 Se encuentra acreditado que el administrado señor **Morán Rivera** incumplió las disposiciones que regulan expresamente su actuación funcional previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 101° del ROF, aprobado por Ordenanza Municipal N° 020-2007-MPT-SG de 28 de diciembre de 2007, así como los literales a) y p) de las funciones específicas del MOF, aprobado por Resolución de Alcaldía N° 006-2008-MPT-ALC de 7 de enero de 2008, ya que habiendo recibido la carta N° 090-2013/CONSORCIO HIYESA de 4 de diciembre de 2013, por parte del representante legal del Consorcio HIYESA, solicitando un nuevo cambio para el jefe de supervisión de la Obra, no verificó el cumplimiento de los requerimientos técnicos mínimos exigidos en las bases administrativas, remitiendo la citada carta Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, con el informe N° 096-2014/MPT-GIYDU-SGOPyC-SG del 20 de febrero de 2014, señalando que procedía el cambio del profesional, no obstante de la hoja de vida del ingeniero Pedro Rosales Puño, alcanzado mediante carta N° 090-2013/CONSORCIO HIYESA del 4 de diciembre de 2013, se verificó que dicho profesional no reunía los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las bases para el cargo de jefe de supervisión, como es contar con diplomados en residencia y supervisión de obras, en contrataciones con el Estado, asistencia como mínimo a una conferencia o curso de arbitraje de contrataciones y experiencia mínima de 30 meses como Jefe de Supervisión o Supervisor de ejecuciones de obras similares.

13.35 A pesar de ello, se observa que, en calidad de Subgerente de Obras Públicas y Catastro, procedió a visar y sellar en señal de conformidad la Addenda al Contrato de Servicio de Consultoría N° 008-2013/MPT-GM, pese a que el personal propuesto para el reemplazo como jefe de supervisión (Pedro Rosales Puño) no reunía el perfil requerido de acuerdo a las bases administrativas; originando grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas.

[Handwritten initials]

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 13.36 Por otro lado, se verifica que, en su condición de Subgerente de Obras Públicas y Catastro y Gerente de Infraestructura y Desarrollo Urbano, el administrado señor **Morán Rivera** hizo declaración falsa acerca del servicio prestado por la supervisión de la Obra, al emitir los informes N° 073-2014/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG del 14 de febrero de 2014, 179-2014/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG de 2 de abril de 2014, 252-2014/MPT-GI Y DU-SGOPYC-SG de 12 de mayo de 2014, 139-2014/MPT-GI Y DU-G de 12 de mayo de 2014 y 174-2014/MPT-GI Y DU-G de 24 de junio de 2014, con los cuales dio conformidad al servicio de supervisión para efectos del pago correspondiente a las valorizaciones 2, 3, 4 y 5, en las cuales se incluye el pago de un ingeniera especialista en mecánica de suelos, la misma que conforme precisó mediante carta N° 002-RHLLM-CAJ-2015 del 28 de agosto de 2015, no prestó servicios en la supervisión de la referida obra.
- 13.37 De esta manera, se observa que el administrado señor **Morán Rivera** causó grave perjuicio al Estado, al afectarse el deber de responsabilidad y el correcto funcionamiento de la Administración Pública, que establece la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas; permitiendo el pago al Consorcio por S/ 131 688,00, monto que se constituye en perjuicio económico al Estado, al no haberse prestado los servicios por parte de la ingeniera especialista en mecánica de suelos, cálculo efectuado por la comisión auditora.
- 13.38 Por consiguiente, este Colegiado considera que se encuentra acreditada la comisión de la infracción tipificada en el literal a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracciones muy graves y graves en los Incs i) y q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, por parte de los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Romero La Torre, Mauricio Zapata y Morán Rivera**, en el Hecho 4 del presente PAS, según corresponda, habiéndose cumplido con respetar el principio de tipicidad, desestimándose las alegaciones plasmadas en sus recursos de apelación.


XIV. Sobre la ausencia de motivación de la resolución de sanción alegada por los administrados señores Ynfantes Isla, Mauricio Zapata y Morán Rivera.

- 14.1 Los administrados señores **Ynfantes Isla, Mauricio Zapata y Morán Rivera** alegaron, en similar término, que la resolución venida en grado no ha respetado los parámetros del debido procedimiento, en cuanto que no se ha motivado, de manera suficiente y correcta, las sanciones impuestas, vulnerándose el derecho defensa.
- 14.2 Sobre el particular, nos remitimos a los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional para el caso de la motivación de una decisión sancionatoria, procediendo

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

a analizar si la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1 se encuentra debidamente motivada.

- 14.3 En cuanto a la descripción del hecho imputado, se aprecia de los numerales 3.6, 3.10, 3.14 y 3.18 de la resolución venida en grado, se detalló de manera precisa los hechos que son materia de imputación contra los administrados señores **Ynfantes Isla, Mauricio Zapata y Morán Rivera**, según corresponde, encontrándose la descripción de los hechos que, de acuerdo a la valoración efectuada por el Órgano Sancionador, se encuentran debidamente acreditados, conforme se aprecia de los considerandos 3.8, 3.12, 3.16 y 3.20 de la citada resolución.
- 14.4 En cuanto a citar los medios probatorios en los cuales se sustenta la vinculación entre el administrado y los hechos imputados, se aprecia en los numerales citados previamente, que se realizó un análisis detallado de los hechos, evaluándose los descargos de los administrados que acreditaron la infracción que se les imputó.
- 14.5 Respecto a que si los hechos acreditados se encuadran en la conducta tipificada en la norma sancionadora, se advierte que la Resolución de Sanción realiza dicho aspecto, puntualmente en los numerales 3.9, 3.13, 3.17 y 3.21; en relación a las infracciones contenidas en los incisos i) y q) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622.
- 14.6 Respecto al cuarto requisito que señala el máximo intérprete constitucional (TC), referido a las razones por las cuáles se ha decidido imponer determinada sanción y no otra, se aprecia que en atención a los criterios de graduación correspondientes a las circunstancias en que fue cometida la infracción, el grado de participación en el hecho imputado, los efectos que produce la infracción y la gravedad de la infracción cometida, previstos en los Inc. b), c), d, e) y f) del Art. 48° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, respectivamente; la resolución apelada ha desarrollado en el numeral 3.22 las razones por las cuales se les impuso a los administrados la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.
- 14.7 En consecuencia, esta Sala encuentra que la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1, ha sido razonablemente motivada, por lo que cumple con los parámetros constitucionales establecidos por el TC para el caso de las decisiones sancionatorias; no habiéndose vulnerado el principio del debido procedimiento ni el sub principio de motivación en la resolución venida en grado, en tanto se encuentra válidamente establecida la participación de los administrados en los hechos imputados y la responsabilidad administrativa funcional que les asiste por el incumplimiento de sus funciones; no existiendo por tanto, una vulneración al derecho de defensa, debiendo por lo tanto, desestimar lo alegado por los administrados señores **Ynfantes Isla, Mauricio Zapata y Morán Rivera** respecto a este extremo.
- 

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

XV. PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN IMPUESTA.

- 15.1 Finalmente, esta Sala considera necesario evaluar la proporcionalidad de la sanción impuesta a los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Romero La Torre, Mauricio Zapata, Morán Rivera y Niquén Tineo**, toda vez que es una garantía de justicia administrativa y un principio que rige el presente procedimiento sancionador.
- 15.2 Conforme este Colegiado ha expuesto en los Fundamentos 4.24 al 4.28 de la Resolución N° 004-2013-CG/TSRA⁽³⁴⁾, el alcance del Principio de Proporcionalidad ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del 3 de junio de 2005⁽³⁵⁾ y en la Sentencia recaída en el Expediente N° 010-2002-AI-TC⁽³⁶⁾, a partir de una interpretación extensiva de lo previsto en el Art. 200° de la Constitución como criterio que debe examinar el juzgador⁽³⁷⁾, lo que constituye una exigencia fundamental a toda intervención estatal que pudiera tener efectos sobre los derechos fundamentales que, a su vez, requiere la satisfacción de los sub principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
- 15.3 La razonabilidad, que con respecto a la cual la proporcionalidad guarda una relación de especie a género⁽³⁸⁾, en lo que concierne específicamente a la potestad sancionadora de la CGR, se encuentra expresamente prevista en el Inc. o) del Núm. 6.3 de la Directiva PAS como principio del procedimiento sancionador que resalta la necesidad de evaluar la gravedad de la infracción cometida, el perjuicio causado, la reiteración o reincidencia, las circunstancias de la comisión, la concurrencia de infracciones y el grado de participación en el hecho imputado. Ello concuerda con los criterios de graduación de la sanción previstos por el Art. 48° de la Ley N° 27785, incorporado por la Ley N° 29622.
- 15.4 Respecto a este extremo, esta Sala considera pertinente analizar la graduación de las sanciones impuestas a los administrados, con la finalidad de determinar si la resolución impugnada se ajustó a los cánones impuestos por el Principio de Razonabilidad.

⁽³⁴⁾ Publicada en el Portal Institucional de la CGR.

⁽³⁵⁾ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en el proceso de inconstitucionalidad promovido por los Colegios de Abogados del Cusco y del Callao y más de cinco mil ciudadanos contra las Leyes N°s 28389 y 28449, entre otras, correspondiente a los Expedientes N° 050-2004-AI/TC, N° 051-2004-AI/TC, N° 004-2005-PI/TC, 007-2005-PI/TC y 009-2005-PI/TC.

⁽³⁶⁾ Sentencia recaída en el Expediente N° 010-2002-AI-TC, Fundamento Centésimo Nonagésimo Quinto.

⁽³⁷⁾ **Constitución Política del Perú.**

"Art. 200°.- Son garantías constitucionales:

(...)

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio*.

⁽³⁸⁾ Fundamentos N°s 4.29 y 4.34 de la Resolución N° 004-2013-CG/TSRA, del 2 de julio de 2013, emitida por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Portal Institucional de la CGR.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- (i) En cuanto a la **idoneidad**, estando a lo dispuesto por el Art. 13° del Reglamento de la Ley N° 29622, se aprecia que las sanciones de cinco, cuatro, tres y un (5, 4, 3 y 1) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública impuesta a los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Mauricio Zapata, Morán Rivera, Niquén Tineo y Romero La Torre**, dependiendo el caso, cumple con su propósito punitivo y con el objetivo de evitar que la comisión de la infracción resulte más ventajosa que la sanción impuesta o que el sufrir sus consecuencias, siendo suficiente para disuadir el incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades y disposiciones relacionadas a la actuación funcional y a los principios, deberes y prohibiciones establecidas en las normas de ética y probidad de la función pública y, consecuentemente, para orientar la conducta de los funcionarios y servidores públicos.
- (ii) En cuanto a la **necesidad**, se debe precisar que, estando a las sanciones previstas en el Art. 47° de la Ley N° 27785, incorporado por la Ley N° 29622⁽³⁹⁾, complementado por los numerales 9 y 17 del Cuadro Anexo al Reglamento de la Ley N° 29622, es posible establecer que las sanciones impuestas a los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Mauricio Zapata, Morán Rivera, Niquén Tineo y Romero La Torre**; se encuentran dentro del margen previsto para las infracciones imputadas, lo cual no significa que se justifique el *quantum* fijado por la primera instancia.
- (iii) En cuanto a la **proporcionalidad en sentido estricto**, es necesario indicar que en el caso de autos, quedó suficientemente acreditada la responsabilidad administrativa funcional de los administrados señores **Oropeza Norabuena, Ynfantes Isla, Leiva Bringas, Alemán Seminario, Mauricio Zapata, Morán Rivera, Niquén Tineo y Romero La Torre** en la comisión de los hechos graves y muy graves imputados, según corresponde, en el presente PAS, por lo que esta Sala considera que la sanción impuesta a cada administrado ha sido conforme al principio de proporcionalidad, en la medida que la participación y actuación de los mismos fue determinante, conllevando a que se ocasione perjuicio a la entidad materializado en el incumplimiento de funciones, así como perjuicio económico a la misma por los montos de S/ 910 543, 92 (Hecho

⁽³⁹⁾ Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Art. 47°.- Tipos de sanciones

1. Las infracciones de responsabilidad administrativa funcional que fueron referidas en el Art. 46° dan lugar a la imposición de cualquiera de las siguientes sanciones:

a) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública de uno (1) a cinco (5) años.

b) Suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, sin goce de remuneraciones, no menor de treinta (30) días calendario ni mayor de trescientos sesenta (360) días calendario.

2. El reglamento especificará las sanciones a imponer para cada conducta constitutiva de responsabilidad administrativa funcional".

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

N° 1), S/ 85 233,09 (Hecho N° 2), S/ 130 215,04 (Hecho N° 3) y S/ 131 688,00 (Hecho N° 4).

XVI. RESOLUCIÓN.

Por los fundamentos pertinentes contenidos en la Resolución apelada expedida por el Órgano Sancionador de la CGR, y por los fundamentos antes expuestos, en aplicación de los Arts. 50°, 51° y 56° de la Ley N° 27785, el Art. 33° del Reglamento de la Ley N° 29622, y los Arts. 3° y 8° del Reglamento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR; en uso de las atribuciones que le están conferidas, por unanimidad este Colegiado:

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el pedido de conclusión del presente procedimiento administrativo sancionador por el supuesto de caducidad formulado por los administrados señores **PEDRO ARMANDO YNFANTES ISLA** y **KATHERINE DEL PILAR NIQUÉN TINEO**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR INFUNDADOS los Recursos de Apelación interpuestos por los administrados señores **LUIS JOHNY OROPEZA NORABUENA** y **PEDRO ARMANDO YNFANTES ISLA** contra la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1, de 29 de agosto de 2018, emitida por el Órgano Sancionador 1 de la Contraloría General de la República y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Resolución apelada que les impuso la sanción de **CINCO (5) AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, al haberseles determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión de la conducta infractora tipificada en el Inc. a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracción grave y muy grave en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO TERCERO: DECLARAR INFUNDADOS los Recursos de Apelación interpuestos por los administrados señores **JACK EDDIE LEIVA BRINGAS**, **FREDY ROBERTO ALEMÁN SEMINARIO** y **ROGER FLORENCIO MORÁN RIVERA** contra la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1, de 29 de agosto de 2018, emitida por el Órgano Sancionador 1 de la Contraloría General de la República y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Resolución apelada que les impuso la sanción de **CINCO (5) AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, al haberseles determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión de la conducta infractora tipificada en el Inc. a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracción grave en el literal q) y como infracciones muy graves en los literales i) y q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

d
p
A

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR


ARTÍCULO CUARTO: DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el administrado señor **CLEVER RAMÓN MAURICIO ZAPATA** contra la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1, de 29 de agosto de 2018, emitida por el Órgano Sancionador 1 de la Contraloría General de la República y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Resolución apelada que le impuso la sanción de **CUATRO (4) AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, al habersele determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión de la conducta infractora tipificada en el Inc. a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracción grave y muy grave en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO QUINTO: DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la administrada señora **KATHERINE DEL PILAR NIQUEN TINEO** contra la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1, de 29 de agosto de 2018, emitida por el Órgano Sancionador 1 de la Contraloría General de la República y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Resolución apelada que le impuso la sanción de **TRES (3) AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, al habersele determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión de la conducta infractora tipificada en el Inc. a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracción muy grave en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEXTO: DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el administrado señor **EDUARDO ROMERO LA TORRE** contra la Resolución N° 001-1115-2018-CG/SAN1, de 29 de agosto de 2018, emitida por el Órgano Sancionador 1 de la Contraloría General de la República y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la Resolución apelada que le impuso la sanción de **UN (1) AÑO DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, al habersele determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión de la conducta infractora tipificada en el Inc. a) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descrita y especificada como infracción grave en el literal q) del artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SÉPTIMO: DECLARAR AGOTADA la vía administrativa con la presente Resolución.

ARTÍCULO OCTAVO: NOTIFICAR, con arreglo a ley, la presente Resolución a los señores **LUIS JOHNY OROPEZA NORABUENA, PEDRO ARMANDO YNFANTES ISLA, JACK EDDIE LEIVA BRINGAS, FREDY ROBERTO ALEMÁN SEMINARIO, CLEVER RAMÓN MAURICIO ZAPATA, ROGER FLORENCIO MORÁN RIVERA, KATHERINE DEL PILAR NIQUEN TINEO y EDUARDO ROMERO LA TORRE**, así como a la **MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TUMBES**.



TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ARTÍCULO NOVENO: DISPONER LA PUBLICACIÓN de la presente Resolución en el Portal Institucional (www.contraloria.gob.pe).

ARTÍCULO DÉCIMO: DISPONER la devolución del Expediente N° 1115-2016-CG/INSN al Órgano Sancionador 1 de la Contraloría General de la República para el debido cumplimiento de lo dispuesto por este Colegiado.



LUIS ALFONSO GARCÍA-CORROCHANO MOYANO
PRESIDENTE



CÉSAR JOSÉ GONZÁLES HUNT
VOCAL



CÉSAR ENRIQUE AGUILAR SURICHAQUI
VOCAL

