

**TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

EXPEDIENTE : 0095-2023-CG/INSLAM

ENTIDAD : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MORALES

ADMINISTRADO(S) :
➤ **JHERSON MEGO TUANAMA**
➤ **HUGO MELENDEZ RENGIFO**

SUMILLA : RESOLUCIÓN DE APELACIÓN

En Lima, a los 24 días del mes de noviembre de 2023, la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) de la Contraloría General de la República (CGR), emite la siguiente resolución:

I. VISTOS:

Los recursos de apelación interpuestos por los administrados **JHERSON MEGO TUANAMA**¹ y **HUGO MELENDEZ RENGIFO**², contra la **Resolución n.º 000310-2023-CG/OSAN de 28 de agosto de 2023**, emitida por el Órgano Sancionador de la CGR, en adelante Órgano Sancionador, y;

II. CONSIDERANDO:

2.1 ANTECEDENTES

2.1.1 Con fecha 10 de febrero de 2023 se emite el **Informe de Control Específico n.º 003-2023-2-0471-SCE**, denominado "*Adelanto Directo y Adelanto de Materiales e Insumos para la Obra: Mejoramiento del Sistema de Drenaje Pluvial desde el Jr. Cmdt. Chirinos hasta el Jr. Malecón Cumbaza (Quebrada Amorarca), Distrito de Morales – San Martín*", período: 04 de julio de 2017 al 21 de junio de 2022, en adelante el **Informe de Control**.

2.1.2 Con fecha 09 de mayo de 2023 y sobre la base de las conclusiones del referido Informe de Control, el Órgano Instructor Lambayeque expide la Resolución n.º 000042-2023-CG/INSLAM, que dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador, en ejercicio de la facultad sancionadora de la **CGR**, contra los administrados **JHERSON MEGO TUANAMA** y **HUGO MELENDEZ RENGIFO**, funcionarios de la Municipalidad Distrital de Morales (departamento de San Martín); por la presunta comisión de

¹ Presentado mediante Expediente n.º 0820230316832 de 18 de setiembre de 2023.

² Presentado mediante Expediente n.º 0820230318679 de 19 de setiembre de 2023.



infracciones previstas en el artículo 46° de la Ley n.° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (SNC) y de la CGR, modificada por la Ley n.° 31288 en adelante **la Ley**, en concordancia con el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional aprobado por la Resolución de Contraloría n.° 166-2021-CG³ y modificatorias, en adelante **el Reglamento**.

2

- 2.1.3** Con fecha 28 de agosto de 2023 y con base al Informe de Pronunciamiento n.° 000018-2023-CG/INSLAM de 14 de junio de 2023 emitido por el Órgano Instructor Lambayeque, el Órgano Sancionador expide la **Resolución n.° 000310-2023-CG/OSAN** que impuso a los administrados la sanción de inhabilitación en el ejercicio de la función pública, conforme al siguiente detalle:

Cuadro n.° 01
Régimen de imputación y sanción venida en grado

Administrado	DNI n.°	Cargo	Infracción	Calificación	Sanción
JHERSON MEGO TUANAMA	00966783	Jefe de la Oficina de Tesorería	Numeral 32, Art. 46° de la Ley	Muy Grave	Tres (03) años de Inhabilitación para el ejercicio de la Función Pública
HUGO MELÉNDEZ RENGIFO	01133603	Alcalde	Numeral 21 y 32, Art. 46° de la Ley	Muy Grave	Cinco (05) años de Inhabilitación para el ejercicio de la Función Pública

Fuente: Resolución n.° 000310-2023-CG/OSAN

Elaborado por: Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

- 2.1.4** Con fecha 18 y 19 de setiembre de 2023, los administrados **JHERSON MEGO TUANAMA** y **HUGO MELÉNDEZ RENGIFO**, respectivamente, presentaron dentro del plazo de ley, recurso de apelación contra la **Resolución n.° 000310-2023-CG/OSAN de 28 de agosto de 2023**, solicitando ambos administrados que se declare la **nulidad total** de la misma; y de forma accesorio, el administrado Meléndez Rengifo peticiona la nulidad de la sanción impuesta. Al respecto, con fecha 21 de setiembre de 2023, mediante la Resolución n.° 000358-2023-CG/OSAN, el Órgano Sancionador otorgó plazo de subsanación de los recursos de apelación presentados, en virtud de lo cual, el administrado **Jherson Mego Tuanama** presentó la subsanación respectiva⁴. Luego, con fecha 26 de setiembre de 2023, el Órgano Sancionador expide la **Resolución n.° 000366-2023-CG/OSAN** concediendo los recursos de apelación interpuestos por los administrados, remitiéndolos a esta instancia en vía recursiva con el expediente correspondiente, mediante el Memorando n.° 0000362-2023-CG/OSAN de 26 de setiembre de 2023.
- 2.1.5** Con fecha 24 de octubre de 2023, mediante el Decreto n.° 000081-2023-CG/TSRA-SALA1, este Colegiado se avocó al conocimiento de los recursos de apelación interpuestos por los administrados **JHERSON MEGO TUANAMA** y **HUGO MELÉNDEZ RENGIFO**, asignando la línea funcional de evaluación respectiva, acto procedimental debidamente notificado con fecha 24 de octubre de 2023.
- 2.1.6** Con fecha 30 de octubre de 2023, el administrado **JHERSON MEGO TUANAMA** reiteró su solicitud de audiencia para uso de la palabra, la misma que había petitionado con su recurso impugnatorio, siendo concedida mediante el Decreto n.° 000083-2023-CG/TSRA-SALA1 de fecha 31 de octubre de 2023, la cual quedó programada para el

³ Conforme la regla de remisión reglamentaria contenida en la Primera disposición complementaria final de la Ley n.° 31288, mediante la cual, se autorizó a la CGR aprobar a través de resolución de Contraloría, el reglamento del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional.

⁴ Presentado mediante Expediente n.° 0820230322327 de 25 de setiembre de 2023.



día 08 de noviembre de 2023, participando el administrado conjuntamente con su abogado, señor Waldo Asencio Espinoza Sánchez, con Registro del Colegio de Abogados de San Martín n.º 1795.

2.2 FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DEL TSRA PARA EL CONOCIMIENTO DE LA PRESENTE CAUSA

3

2.2.1 Conforme a lo previsto en el artículo 82º de la Constitución Política del Perú, la CGR es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su Ley Orgánica. Asimismo, es el órgano superior del Sistema Nacional de Control que tiene como atribución 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.

2.2.2 En esa medida, el artículo 45º de la Ley n.º 27785, atribuye a la CGR la potestad para sancionar las conductas de los funcionarios y servidores públicos que generen responsabilidad administrativa funcional, teniendo como referencia los hechos contenidos en los informes que hubieran emitido los órganos del Sistema como resultado de un servicio de control posterior, en que se identifica dicha responsabilidad y atribuye la comisión de infracción sujeta a la referida potestad sancionadora, calificación que será evaluada y, de corresponder, confirmada, la cual, se ejerce sobre los servidores y funcionarios públicos a quienes se refiere la definición básica de su novena disposición final, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil del infractor y del régimen bajo el cual se encuentre, o la vigencia de dicho vínculo con las entidades señaladas en el artículo 3º de su Ley Orgánica, salvo las indicadas en su literal g); encontrándose exceptuados los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos y las autoridades que cuentan con la prerrogativa del antejercicio político, respecto a aquellos hechos que fueron realizados en el ejercicio de sus funciones.

2.2.3 Asimismo, la Ley n.º 31288 publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de julio de 2021, tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, modificando los artículos 11º, 45º, 46º, 47º, 48º, 51º, 56º, 57º, 58º, 59º y la definición básica de la Novena Disposición Final de la Ley n.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

2.2.4 Bajo este contexto, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 31288, autorizó a la CGR para aprobar, a través de resolución de Contraloría, el Reglamento del PAS, lo cual, se ha materializado mediante la Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG, que habilita a este Colegiado a emitir la presente resolución, que, al resolver los recursos de apelación señalados, agota la vía administrativa y causa estado.

2.3 FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN VENIDA EN GRADO

2.3.1 El **Órgano Sancionador** motiva la resolución de sanción venida en grado, según los siguientes fundamentos:

Responsabilidad específica del administrado HUGO MELÉNDEZ RENGIFO

2.3.1.1 Infracción grave prevista en el numeral 21 del artículo 46º de la Ley

El numeral 21 del artículo 46º de la Ley n.º 27785 dispone lo siguiente:

*“21. Obtener o **procurar beneficios** o ventajas **indebidas**, para sí o **para otro**, haciendo **uso de su cargo**, autoridad, influencia o apariencia de influencia o suministrando información privilegiada o protegida, o **incumpliendo** o **retrasando el ejercicio de sus funciones**, **ocasionando perjuicio al Estado**. Esta infracción es considerada **como muy grave**.” (énfasis agregado)*



Al respecto el Órgano Sancionador señala: “el administrado en su condición de Alcalde de la Entidad; cuando emitió la carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021 (folio 1090), devolviendo de manera irregular las Cartas fianzas de adelanto directo y adelanto para materiales al contratista, las cuales se encontraban vigentes y en custodia del Jefe de la Oficina de Tesorería (folios 1160 a 1161), procuró que el Consorcio Pirámide se beneficie, al dejar a la Entidad desprotegida frente a las obligaciones del contratista, ya que al no tener bajo su custodia las aludidas cartas fianzas, no contaba con garantías vigentes, lo cual impidió su renovación y/o ejecución que hubiese asegurado la recuperación del saldo a su favor por concepto de adelantos no amortizados por el Contratista”.

4

A continuación, el Órgano Sancionador indica que: “con ese accionar, [el administrado Hugo Meléndez Rengifo] procuró que el contratista se beneficie con la liberación del fondo de garantía, que se encontraba respaldando la amortización total de los adelantos otorgados por la Entidad, lo que se materializó cuando el Contratista envió la carta n.º 010-2021-CP-RC de 29 de setiembre de 2021 (folio 443) a la empresa emisora (AVLA Perú Compañía de Seguros S.A)26, devolviendo las Cartas fianzas originales, solicitando la liberación de las garantías correspondientes, y procedan a realizar el abono a una cuenta bancaria y el levantamiento de hipoteca. Este accionar se desplegó con el incumpliendo de la Directiva para el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución, establecía el procedimiento de devolución de una carta fianza y/o póliza de caución. (...)”.

Por otra parte, el Órgano Sancionador señala que: “cuando emitió la carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021 (folio 1090), en su contenido señaló textualmente lo siguiente “(...) estando a lo dispuesto en el laudo arbitral de fecha 16 de setiembre de 2021, cumplimos con hacer entrega de los originales de las siguientes garantías (...)”, con ello, acredita el conocimiento que tenía sobre el laudo arbitral, en el cual se disponía la no devolución de las Cartas fianzas dejadas como garantía por los referidos adelantos; es decir, que con anterioridad, el administrado conocía lo resuelto por el Tribunal Arbitral y a pesar de ello, decidió devolver al Contratista las cartas, incumpliendo con lo ordenado en el Laudo y transgrediendo el numeral 45.9 del artículo 45 del T.U.O LCE y modificatorias, referida a la obligatoriedad del laudo arbitral para las partes”.

Finalmente, el Órgano Sancionador concluye lo siguiente: “La actuación del administrado en su condición de Alcalde de la Entidad, ocasionó un efecto adverso a los intereses del Estado, pues sin sustento legal emitió la carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021 (folio 1090), mediante la cual devolvió de manera irregular las Cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y 3002017002554-17 al Consorcio Pirámide, pese a que el laudo arbitral de manera expresa ordenaba a la Entidad no proceda a la devolución de las Cartas fianzas dejadas como garantía, y que se proceda a la liquidación técnica y financiera de la obra; originando como consecuencia que la Entidad pierda el respaldo financiero, al dejar de contar con garantías que le permitan recuperar de manera automática los recursos entregados al contratista, por concepto de adelanto directo y adelanto para materiales, cuyo saldo neto no amortizado por el Contratista según la liquidación correspondiente fue de S/ 2 315 816,90 (Dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles); transgrediendo la normativa de la materia y los documentos que la misma Entidad definió debían regir su actuación funcional.”

2.3.1.2 Infracción grave prevista en el numeral 32 del artículo 46° de la Ley

El numeral 32 del artículo 46° de la Ley n.º 27785 dispone lo siguiente:

“32. Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando 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.” (Énfasis agregado)

Al respecto el Órgano Sancionador señala: “Se encuentra acreditado que el administrado en su condición de Alcalde de la Entidad; incumplió sus funciones establecidas en los numerales 1 y 25 del artículo 20 de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, concordante con los numerales 1 y 25 del artículo IV del Manual de Perfil de Puestos (MPP) y los numerales a) e y) del artículo 20 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Entidad, concerniente a la defensa y cautela de los intereses de la municipalidad, entre otros; pues al realizar la devolución irregular de las Cartas fianzas n.os 3002017002502-17 y 3002017002554-17, no defendió ni cautelo los intereses de la Entidad, de esta manera, la

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por Contraloría General de la República, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026- 2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://verificadoc.contraloria.gob.pe/veridocu> e ingresando el siguiente código de verificación:

8JAYYA6



Entidad quedó desprotegida frente a las obligaciones del contratista, ya que al no tener bajo su custodia las aludidas cartas fianzas, no contaba con garantías vigentes, lo cual impidió su renovación y/o ejecución que hubiese asegurado la recuperación del saldo a su favor por concepto de adelantos no amortizados por el Contratista”.

A continuación, el Órgano Sancionador indica que: “Se encuentra probado que el administrado al momento de emitir la carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021 (folio 1090), devolviendo las Cartas fianzas de adelanto directo y adelanto para materiales al contratista, las cuales se encontraban vigentes y en custodia del Jefe de la Oficina de Tesorería; (folios 1160 a 1161); incumplió su función de defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad contenidas en los documentos de gestión, actuación que lo realizado de forma **injustificada**; pues teniendo conocimiento de lo establecido en la Directiva de la Entidad, sobre el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución, y de lo resuelto por el Tribunal Arbitral38, procedió a su irregular devolución. (...)”.

5

Por otra parte, el Órgano Sancionador señala que: “se encuentra acreditada la conducta «intencional» del administrado, por cuanto tenía conocimiento de sus obligaciones funcionales al estar claramente establecidos en los documentos de gestión de la Entidad, como son el Reglamento de Organización y Funciones, y el Manual de Organización y Funciones, dentro de las cuales se encontraba la de defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad; y al tener conocimiento de la Directiva de la Entidad, sobre el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución, de la Ley de Contrataciones del Estado y de lo resuelto por el Tribunal Arbitral”.

Finalmente, el Órgano Sancionador concluye lo siguiente: “La actuación del administrado en su condición de Alcalde de la Entidad, **ocasionó un efecto adverso a los intereses del Estado**, pues sin sustento legal emitió la carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021 (folio 1090), mediante la cual devolvió de manera irregular las Cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y 3002017002554-17 al Consorcio Pirámide, pese a que el laudo arbitral de manera expresa ordenaba a la Entidad no proceda a la devolución de las Cartas fianzas dejadas como garantía, y previa a la aprobación de la liquidación técnica y financiera de la obra; **originando como consecuencia que la Entidad pierda el respaldo financiero, al dejar de contar con garantías que le permitan recuperar de manera automática los recursos entregados al contratista**, por concepto de adelanto directo y adelanto para materiales, cuyo saldo neto no amortizado por el Contratista según la liquidación correspondiente fue de dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles (S/ 2 315 816,90); transgrediendo la normativa de la materia y los documentos que la misma Entidad definió debían regir su actuación funcional”. (énfasis agregado)

Además, el Órgano Sancionador afirma que: “cuando emitió la carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021, mediante la cual devolvió de manera irregular las Cartas fianzas de adelanto directo y adelanto para materiales al Contratista, el administrado **ocasionado un perjuicio económico al Estado**, afectando a los recursos públicos en detrimento de la Entidad por el monto total de **dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles (S/ 2 315 816,90)**, debido a que **la Entidad quedó desprotegida, ya que no contaba con las garantías necesarias que le permitiese recuperar los saldos no amortizados, como en efecto ocurrió posteriormente**, puesto que al aprobarse la liquidación de la obra mediante Resolución de Alcaldía n.º 192-2022-MDM de 9 de mayo de 2022 (folios 384 a 407), se determinó la existencia de saldo a favor de la Entidad, que no pudo ser recuperado por el monto total de dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles (S/ 2 315 816,90), afectando los intereses económicos de la Entidad.” (énfasis agregado)

Responsabilidad específica del administrado JHERSON MEGO TUANAMA

2.3.1.3 Infracción grave prevista en el numeral 32 del artículo 46° de la Ley

El numeral 32 del artículo 46° de la Ley n.º 27785 dispone lo siguiente:

“32. Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando 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.” (Énfasis agregado)



Al respecto el Órgano Sancionador señala: “Se encuentra acreditado que el administrado [Jherson Mego Tuanama] en su condición de jefe de la Oficina de Tesorería de la Entidad; incumplió sus funciones previstas en el inciso 6 del numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, aprobado mediante Decreto Legislativo n.º 1441, concordante con el numeral 6 del artículo IV del Manual de Perfil de Puestos (MPP) y el literal f) del artículo 78 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Entidad, que establece la implementación de medidas de seguridad para la custodia de documentos valorados en poder de la Entidad”.

6

A continuación el Órgano Sancionador indica: “al encontrarse acreditado que las cartas n.º 3002017002502-17 y 3002017002554-17 fueron retiradas de manera irregular de su custodia, se evidencia la falta de implementación de medidas de seguridad necesarias, a pesar de ser sus funciones directas y encontrarse establecidas las medidas de seguridad a adoptar en la Directiva de la Entidad, es decir, no cauteló que las Cartas fianzas que le fueron entregados a través de las notas de coordinación n.º 798-2021-SGAYF-MDM y 822-2021-SGAYF-MDM, de 15 y 17 de julio de 2021 (folios 432 a 433), respectivamente, salieran de su control y custodia, con un procedimiento distinto al establecido en la Directiva interna. Además, al emitir los informes n.º 0189-JMT-tesoreria-MDM-2021 y 0196-JMTtesoreria-MDM-2021 (folios 1120 a 1121), con fechas del 13 y 19 de octubre de 2021, respectivamente, y entregar los supuestos originales de las Cartas fianzas mencionadas, el administrado incumplió lo establecido en los numerales 153.2 y 153.4 del artículo 153 del Reglamento de la LCE, y con su función específica como jefe de la Oficina de Tesorería de la Entidad, tal como lo señala el numeral 7 del artículo IV – MPP y lo establecido en el literal g), del artículo 78 del ROF, que señala la obligación de actualizar y ejecutar el registro, control y verificación de la autenticidad de las fianzas, garantías y pólizas de seguros en custodia de la Entidad.”

De otro lado, el Órgano Sancionador señala que: “El administrado en su condición de jefe de la Oficina de Tesorería de la Entidad; **incumplió de manera injustificada su función de realizar los controles respectivos para actualizar las cartas fianzas**, conforme lo exigían sus funciones específicas, la normatividad interna de la Entidad y el Reglamento de la LCE, pues permitió que las Cartas fianzas vencieran presuntamente en su poder, a pesar de ser sus funciones directas la de solicitar con anticipación su renovación, ello debido a que al momento en que emitió los informes n.º 0189-JMT-tesoreria-MDM-2021 y 0196-JMTtesoreria-MDM-2021 (folios 1120 a 1121), estas ya se encontraban vencidas, lo cual consignó expresamente en dichos documentos. (...) Asimismo, **se encuentra acreditada la conducta «intencional» del administrado, por cuanto tenía conocimiento de sus obligaciones funcionales al estar claramente establecidos en los documentos de gestión de la Entidad**, como son el Reglamento de Organización y Funciones, y el Manual de Organización y Funciones, dentro de las cuales se encontraba implementar medidas de seguridad necesarias, y de realizar los controles respectivos para actualizar las Cartas fianzas y verificar la autenticidad de las mismas; y al tener conocimiento de la Directiva de la Entidad, sobre el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, aprobado mediante Decreto Legislativo n.º 1441, y la Ley de Contrataciones del Estado”. (Énfasis agregado)

Finalmente, el Órgano Sancionador concluye que: “La actuación del administrado en su condición de jefe de la Oficina de Tesorería, **ocasionó un efecto adverso a los intereses del Estado**, pues la Entidad se vio privada de los mecanismos o procedimientos de realización automática que le permitían recuperar los recursos entregados al contratista, por concepto de adelanto directo y adelanto para materiales, ya que incluso existía un monto pendiente de determinar en la liquidación, el que finalmente fue determinado a favor de la Entidad al momento de aprobar la liquidación correspondiente, por dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles (S/ 2 315 816,90), esto se materializó con la pérdida de la custodia de dichos documentos valorados y la posterior devolución irregular de las Cartas fianzas al contratista, e incluso con el incumplimiento de los controles respectivos para actualizar las cartas fianzas, transgrediendo la normativa aplicable y los documentos que definían su actuación funcional. En su condición de jefe de la Oficina de Tesorería de la Entidad, **se evidencia que el mismo habría ocasionado perjuicio económico al Estado, pues la Entidad quedó desprotegida, ya que no contaba con las garantías necesarias que le permitiese recuperar los saldos no amortizados, como en efecto ocurrió posteriormente, puesto que al aprobarse la liquidación de la obra, se determinó la existencia de saldo a favor de la Entidad que no pudo ser recuperado por el monto total de dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles (S/ 2 315 816,90), materializados con la pérdida de la custodia de dichos documentos valorados y la posterior devolución irregular de las Cartas**



fianzas al contratista, e incluso con el incumplimiento de los controles respectivos para actualizar las cartas fianzas” (Énfasis agregado)

2.4 ARGUMENTOS DE LOS ADMINISTRADOS EN VÍA RECURSIVA

2.4.1 A tenor de lo resuelto por el Órgano Sancionador, mediante el recurso de apelación interpuesto contra la **Resolución n.º 000310-2023-CG/OSAN** de 28 de agosto de 2023 que resuelve imponerle sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, el administrado **HUGO MELÉNDEZ RENGIFO** pretende se declare la nulidad de la resolución sancionadora y como consecuencia nula la sanción impuesta, por los siguientes fundamentos:

- ✓ “Al momento de emitir la Resolución N° 000310-2023-CG/OSAN, no se ha valorado objetivamente la declaración de la Sub Gerente de Administración y Finanzas, que indico “(...) mediante carta n.º 009-2022-SGAYF/MDM, de fecha 18 de febrero del 2022; la Sub Gerente de Administración y Finanzas, remite información en su calidad de jefa inmediata, a la oficina del OCI, en la cual alcanza información y menciona que de manera verbal la asistente de tesorería SINDY MONSALVE HERNANDEZ identificada con DNI 73542476, manifiesta a la Sub Gerente de Administración y Finanzas, que en el mes de Setiembre de 2021, el Gerente Municipal, José German Aro Cotrina, le solicitó las tres Cartas fianzas originales vigentes, procediendo ella a entregarle en su despacho de gerencia las mencionadas cartas fianzas, manteniéndolo en su poder durante un día completo y quien se negó a firmar un cargo de recepción (...)”.
- ✓ Además, no se valoró de objetivamente la prueba de oficio requerida mediante Decreto n.º 00034-2023-CG/OSAN de fecha 07 de agosto de 2023, consistente en la prueba testimonial de Sindy Monsalve Hernández, y escrito registrado en el SGD - Expediente n.º 0820230248781, a través del cual el administrado Jherson Mego Tuanama formuló sus observaciones y comentarios a las pruebas de oficio, en la que preciso: “no niega que, cuando regresó a la entidad, la asistente de tesorería le puso de conocimiento que entregó las Cartas fianzas al Gerente Municipal en su ausencia, la misma que conocía la clave de acceso a la bóveda donde se resguardaban las Cartas Fianzas, quien en ese momento se encontraba realizando el conteo del dinero recaudado por la municipalidad, por lo que ha tenido acceso directo a las cartas fianza (...)”.
- ✓ “(...) en virtud del Principio Culpabilidad que rige la potestad sancionadora del Estado, es necesario que, en principio, se compruebe la responsabilidad subjetiva del agente infractor a efectos de imponerle una sanción administrativa, y acuerdo a la Resolución N° 000310-2023-CG/OSAN, mediante oficio n.º 541-2022-OCI-MPSM, el jefe del OCI, solicito al recurrente los descargos respecto de las presuntas irregularidades en la que se indicó que “(...) **El arquitecto José Germán Aro Cotrina, quien ocupaba el cargo de Gerente Municipal, fue quien elaboró la carta n.º 078-2021-A-MDM de fecha 28 de setiembre del 2021, en la que se dispone la devolución de las cartas fianzas, estando a lo dispuesto en el Laudo Arbitral, incluso el Gerente Municipal, fue quien me hizo firmar dicha carta y quien devolvió personalmente las Cartas fianzas a la Empresa Pirámide**”.
- ✓ “En ese sentido, se acredita que la conducta activa constitutiva de la infracción sancionable fue constituida en un principio por la administrada Sindy Monsalve Hernández, en calidad de Asistente de Tesorería y por el administrado Jherson Mego Tuanama, en calidad de Jefe de la Oficina de Tesorería; en consecuencia, se acredito que se ha establecido un nexo de causalidad entre el accionar de los administrados y el tipo de infracciones, por lo que se acredita su responsabilidad funcional. Además, José Germán Aro Cotrina, quien ocupaba el cargo de Gerente Municipal, quien abusando de su autoridad y de su nivel jerárquico constituyo la conducta activa constitutiva de la infracción sancionable”. **Por lo que, se acredita la vulneración al debido procedimiento, dado que la Resolución N° 000310-2023-CG/OSAN no se motiva ajustada a los hechos que constituyeron la conducta activa constitutiva de la infracción sancionable**”
- ✓ “(...) mediante, la Carta N° 126-2022-A-MDM de fecha 26 de abril de 2022 (folio 1107), señalo referido en el Pliego de Cargo N° 000086-2023-CG/INSLAM, por lo que manifesté



“que los anteriores funcionarios responsables me indicaron que se debería proceder con entregar dichas cartas fianzas a la mencionada contratista porque se había cumplido con recibir, con fecha 20 de setiembre de 2021, el Laudo Arbitral contenido en la Resolución N° 35 de fecha 16 de setiembre de 2021, donde se da cuenta la decisión del Tribunal Arbitral en mayoría. (...)”. Que si bien el Tribunal Arbitral, a través de la Resolución N° 35 de 16 de setiembre de 2021 (folios 193 a 311), notificada a la entidad el 20 de setiembre de 2021, mediante correo electrónico denominado mesadepartes@moralesmuni.gob.pe, esta no fue derivada en ningún momento al despacho de alcaldía (...)

8

- ✓ “En el presente caso, al momento de la imposición de la sanción de cinco (05) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, a través de la Resolución N° 000310-2023-CG/OSAN, no se ha motivado las razones suficientes para determinar la comisión de la infracción, ni la graduación adecuada en la imposición de la sanción contra el recurrente, con la finalidad de demostrar que la sanción impuesta sea proporcional y razonable, sin motivar y analizar objetivamente todos los criterios aplicables al caso, denotando con ello deficiencia en la motivación, toda vez que no se ha determinado fehacientemente la responsabilidad del recurrente en el procedimiento administrativo sancionador.”
- ✓ “En ese sentido, queda fehacientemente acreditado de que mi persona no ha incurrido en la presunta comisión de las infracciones en materia de responsabilidad administrativa funcional previstas en el numeral 21 y 32 del artículo 46° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”

2.4.2 Por su parte, en su recurso de apelación, el administrado **JHERSON MEGO TUANAMA**, pretende que se declare la nulidad total de la resolución sancionadora, por los siguientes fundamentos:

- ✓ “(...) Rechazo de forma categórica las aseveraciones y las imputaciones de parte del órgano instructor y lo dispuesto por el órgano sancionador, en cuanto a mi persona ha sido sorprendido, sobre las entregas de dichas cartas fianzas (...) la persona que ha entregado de forma irregular, y por una solicitud o pedido por la máxima autoridad administrativa en ese entonces que fue el gerente Municipal arquitecto José German Aro Cotrina, quien fue que solicitó a la señorita asistente de tesorería SINDY MONSALVE HERNANDEZ identificada con DNI n.° 73542476, quien sin mi consentimiento, haciendo caso a una orden proveniente de la máxima autoridad administrativa de la municipalidad distrital de Morales.”
- ✓ “(...) el Órgano Sancionador, de forma ambigua cambia la intencionalidad de su investigación que precisando que a mi persona “al administrado no se le imputa haber entregado las cartas fianzas”, contradiciendo en cuanto me imputaban que de forma irregular e intencionada he solicitado las renovaciones, dando a entender que mi persona de alguna manera ha estado coludida, por cuanto la evaluación del órgano sancionador carece de veracidad y firmeza sobre las imputaciones que se me hacen”.
- ✓ “(...) si bien mi persona era la encargada de la custodia, resguardo y protección de dichos documentos, no tenía la obligación funcional de implementar medidas de seguridad, dado que eso corresponde estrictamente a la entidad (...) el órgano sancionador no indica qué medidas de seguridad habrían faltado implementar (...)”.
- ✓ “(...) por el principio de confianza mi persona ha proporcionado el acceso a caja fuerte para que en mi ausencia cuando me desplazaba propias de mis funciones, a realizar trámites y operaciones bancarias, esta [la señorita SINDY MONSALVE HERNANDEZ] pueda realizar acciones de carácter de urgencia, a fin de que no se afecte el desarrollo funcional y operativo de la entidad. Por lo que queda demostrado una vez más por reconocimiento expreso de la señorita SINDY MONSALVE HERNANDEZ, la autora de la entrega de las cartas fianzas (...)” Por lo que teniendo en cuenta que la autora de la entrega de dichos documentos es una persona capacitada y profesional, y que por su función tenía conocimiento del cumplimiento de las directivas de resguardo y custodia de las cartas fianzas, por lo que no debió realizar la entrega de forma irregular de dichos documentos”.
- ✓ “En ese sentido se tiene que **el órgano sancionador no ha valorado de forma correcta todos los medios probatorios que se han presentado en el desarrollo del presente**”



procedimiento, (...) cuando se ha demostrado que no tengo ninguna responsabilidad administrativa ni relación con los hechos que se me imputan”. (Énfasis agregado)

- ✓ “Sobre las solicitudes de renovación de las cartas fianzas (...) he cumplido a cabalidad el cumplimiento de los plazos y la normativa vigente, y teniendo en cuenta que cuando informé sobre el plazo de vencimiento de dichos documentos, las cartas fianzas no presentaban cambios o aspectos adulterados que pudieran advertir que dichas cartas hayan sido cambiadas (...)”.
- ✓ “Con relación a la tipicidad subjetiva, (...) la evaluación del OSAN carece de objetividad dado que se ha comprobado que mi persona no autorizó la salida de los documentos además de ello se tenían implementadas todas las medidas de seguridad sin embargo por un principio de confianza la asistente de tesorería la señorita SINDY MONSALVE HERNANDEZ tenía conocimiento de las claves de acceso a la caja de seguridad. Por lo que no se me puede imputar de que mi persona haya permitido de forma irregular la salida de las cartas fianza”.
- ✓ “(...) el OSAN hace una valorización errónea de las observaciones que he remitido al aseverar que realizado el hecho la señorita asistente de tesorería me informo de lo acontecido, (...), no se debe entender que mi persona haya tenido conocimiento o haya permitido la salida irregular si no por el contrario con la declaración dada se evidencia que mi persona no permitió la salida ni mucho menos ha autorizado (...)”.

9

2.5 DE LA AUDIENCIA DE USO DE LA PALABRA

2.5.1 Al participar en la diligencia de uso de la palabra, el abogado defensor del administrado **Jherson Mego Tuanama**, reiteró los argumentos de su escrito recursivo, además de alegar:

- ✓ “(...) mi patrocinado ha sido víctima de la inoperancia inadecuada de su asistente [se refiere a SINDY MONSALVE HERNÁNDEZ] en aquel tiempo”.
- ✓ “(...) sí habían implementado las medidas de seguridad, había la caja fuerte, había la bóveda y había todos los principios que se habían seguido a fin de cautelar las cartas fianzas; sin embargo, **aquí predomina un principio de confianza**, confianza que tiene el jefe con el asistente para dar la funcionalidad del trabajo de una oficina (...).” (Énfasis agregado)
- ✓ “(...) la asistente, abusando de sus funciones propias, ha entregado las cartas fianza, hechos que no ha valorado el Órgano Sancionador (...)”.
- ✓ “(...) mi patrocinado en ningún momento ha dado la orden de que se entreguen las cartas fianza, ni ha entregado las cartas fianza, sino que han sido entregadas por otra persona (...)”
- ✓ “(...) la señorita subgerenta de administración y finanzas declara ante el OCI que en una reunión de subgerencias (...) la señorita Sindy reconoce quien ha entregado las cartas fianzas sin pedir la autorización o permiso respectivo (...)”.
- ✓ “(...) mi patrocinado no ha permitido la salida irregular, no ha colaborado, no era partícipe, sino más bien ha sido timado, engañado (...)”.

2.5.2 Por su parte, el administrado **Jherson Mego Tuanama**, contestó las preguntas formuladas por los vocales, de acuerdo al siguiente detalle:

- ✓ **A la pregunta:** “¿(...) en qué momento se percata de la entrega de las cartas fianzas, antes de las imputaciones de la comisión o durante el inicio del procedimiento?”



Respondió: “Yo me llego a enterar cuando la señorita administradora llama a una reunión donde pregunta y mi asistente dice que ella ha entregado las cartas fianzas. Ahí nos enteramos todos, cuando está en curso las investigaciones”.

- ✓ **A la pregunta:** “¿Después de que usted se entera de que se habían entregado indebidamente las cartas fianzas, tomó alguna medida por escrito, usted dio cuenta de que se habían entregado irregularmente esas cartas?”

10

Respondió: “La que tomó una medida por escrito fue la administradora, ella hace la denuncia”.

- ✓ **A la pregunta:** “¿(...) usted advierte, denuncia, toma alguna medida formal como Tesorero, como responsable de la custodia de las cartas (...)?”

Respondió: “(...) un llamado de atención verbal a mi asistente, pero las cartas ya estaban devueltas a mi oficina, es ahí cuando vence que yo entrego a la administración, quien hace el llamado”.

- ✓ **A la pregunta:** “¿Sus funciones en la entidad son tutelar, custodiar las cartas fianzas, cierto?”

Respondió: “Así es, hasta el vencimiento”.

- ✓ **A la pregunta:** “Hay una resolución de alcaldía que le otorga las funciones de la custodia y controles efectivos de las cartas fianzas, en la cual se señala que **usted tenía que revisar las cartas quincenal y mensualmente**, usted ha manifestado que las cartas se han devuelto a la oficina y por eso hizo el llamado de atención verbal; pero, luego de ello en la revisión posterior, quincenal o mensual, ¿Usted no advierte que no están las cartas o que no son las originales?”

Respondió: “(...) yo también he verificado las cartas al momento que me las dan para custodia, a su vencimiento yo debo entregar con un informe, que yo así he hecho, yo sí he informado y he entregado a la oficina de administración”.

- ✓ **A la pregunta:** “Cuando usted debió comunicar diez o quince días anterior del vencimiento de las cartas para su renovación, usted en la última oportunidad lo hizo cuando ya estaban vencidas las cartas. ¿A qué se debió eso? ¿No hizo el control debido? Porque, antes si lo hizo diligente, ¿Por qué este cambio de acción?”

No Respondió.

- ✓ **A la pregunta:** “En su informe final, cuando usted eleva las presuntas cartas originales, que luego la administración se da cuenta que no son las originales porque ya habían sido entregadas anteriormente, sabiendo que las cartas ya están vencidas, sabiendo que aún existe una obligación con la entidad, ¿da su opinión favorable para la entrega de las cartas?”

Respondió: “Yo no doy opinión, yo simplemente cumplo con entregar para que la administración siga el proceso de renovación”.

- ✓ **A la pregunta:** “Cuando usted eleva las presuntas cartas, ¿las eleva vencidas o con plazo de vigencia?”

Respondió: “Al último día de vencimiento eran todas las cartas entregadas a administración”.

- ✓ **A la pregunta:** “¿Usted se da cuenta de que, cambiar las cartas fianzas por unas fotocopias, eso invalida el título y hace imposible el cobro de la garantía por parte de la entidad? ¿Sabe que las cartas fianzas son títulos valores que deben estar presentados en original y estar custodiados en original?”

Respondió: “Sí”.



- ✓ **A la pregunta:** “¿Usted sabe que las cartas fianzas tampoco deben vencer, sino que se renuevan antes del vencimiento, no en el día del vencimiento ni después del vencimiento (...) y que una vez vencidas en cualquier contingencia hace imposible el cobro por parte de la entidad?”

Respondió: “Así es”.

11

- ✓ **A la pregunta:** “¿Sabe que la devolución de una carta fianza implica un ahorro para la empresa, porque la empresa paga a la entidad bancaria por el mantenimiento de esas cartas fianzas, y es un dinero que está en custodia inmovilizado, esto es, entonces el dinero regresa a la empresa para que ésta lo pueda usar? Por lo tanto, hay un doble ahorro, el ahorro de los pagos a la entidad bancaria y el ahorro que se produce por el uso inmediato del dinero, la recuperación inmediata del dinero. ¿Sabe eso?”

Respondió: “En realidad esas aseveraciones nunca me han dicho mis jefes superiores”.

- ✓ **A la pregunta:** “¿Cómo podemos acreditar (explíquenos un poco mejor) cómo es que queda acreditada su inocencia? Si usted es el que tiene que revisar cada quince días las cartas fianzas, no se entiende por qué no observó que se trataban de meras fotocopias o porque no observó su vencimiento a tiempo (...) ¿Cómo es que se acredita que usted efectivamente no sabía, que fue sorprendido, que es inocente?”

Respondió: “Yo, al momento de recibir las cartas hago mi verificación y custodio en la caja fuerte de la municipalidad, a los quince días antes del vencimiento, yo informo avisando que dicha carta ya se va a vencer y que tomen las previsiones del caso, al vencimiento hago un informe entregando las cartas fianzas a la administradora, donde ella es quien pide la renovación o la devolución definitiva. (...) la administradora me llama a reunión donde nos informa que las cartas ya habían sido liberadas, en ese momento mi asistente Sindy dice que ella las había entregado y hacen la posterior denuncia que está en curso en este momento”.

- ✓ **A la pregunta:** “¿Esa denuncia contra quiénes se ha presentado?”

Respondió: “Contra el señor alcalde Hugo Meléndez, porque no era su función hacer un documento para que se liberen las cartas, era función de la administradora (...)”.

- ✓ **A la pregunta:** “¿Hay algún documento donde se acredite que la asistente asume la responsabilidad por los hechos?”

Respondió: “(...) la asistente asume que ella entrega la carta por petición del gerente José Aro Cotrina, ella dice así en su manifestación (...) ella asume que ella entrega las cartas, lo que quiere decir que a mí también se me engañó (...)”.

- ✓ **A la pregunta:** “¿Hay algún documento donde conste el dicho de la administradora sobre la manifestación de la asistente?”

Respondió: “La que conoce de este tema también es la jefa de contabilidad (...), allí es donde ella dice que ella entrega”.

Interviene el abogado: “(...) Sí consta en el expediente, en la ficha de descargos que se ha presentado el acta de manifestación de la señorita Jihan Vigdis León de fecha 24 de mayo de 2022, la misma que ha sido realizado en secretaría técnica [de la Entidad] esta acta se ha presentado en su oportunidad al órgano de control interno para que sea valorado y que sea citada la señorita Jihan (...); la señorita Jihan reconoce, manifiesta que la señorita Sindy ha sido quien ha entregado las cartas fianzas al gerente municipal a fin de que puedan tener una reunión en la oficina de alcaldía donde estaban reunidos representantes de la empresa y representantes de la entidad, tal como el asesor legal, el gerente municipal y el propio alcalde, en esa reunión se entrega la carta con el aval del señor alcalde, es así que sostenemos nuestra tesis que el señor Jherson ha sido sorprendido (...) hay informes donde la señorita Jihan Vigdis León informa que la señorita Sindy ha sido quien ha entregado (...)”.



2.6 FIJACIÓN DE ASUNTOS DE DELIBERACIÓN

De lo expuesto, conforme a los alcances del literal b) del artículo 39°, concordante con el literal a) del numeral 47.1 del artículo 47° del Reglamento, corresponde a esta Sala 1 del TSRA, evaluar y resolver el recurso de apelación, respecto de los siguientes:

12

- ✓ **N.° 01:** Establecer el estándar de legalidad de la devolución de las cartas fianzas n.° 3002017002502-17 y n.° 3002017002554-17.
- ✓ **N.° 02:** Definir el estándar de tipicidad y culpabilidad atribuido a los administrados Hugo Meléndez Rengifo y Jherson Mego Tuanama.
- ✓ **N.° 03:** Determinar si la acción cuestionada al administrado Jherson Mego Tuanama corresponde a una manifestación del principio de confianza.
- ✓ **N.° 04:** Determinar si la sanción impuesta al administrado Hugo Meléndez Rengifo cumple con el Principio de Causalidad y con el debido procedimiento.
- ✓ **N.° 05:** Determinar si las sanciones impuestas cumplen con el Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad.

2.7 CONSIDERACIONES DE ESTA SALA

ASUNTO DE DELIBERACIÓN n.° 01: Establecer el estándar de legalidad de la devolución de las cartas fianzas n.° 3002017002502-17 y n.° 3002017002554-17

2.7.1 Con relación a la recepción, custodia y renovación de las cartas fianzas

2.7.1.1 Se advierte del expediente administrativo de autos que la Municipalidad Distrital de Morales suscribió el **Contrato n.° 049- 2017-MDM** de 23 de junio de 2017⁵ con el Consorcio Pirámide (en adelante, Contratista) por el monto de diez millones trescientos treinta y siete mil novecientos cincuenta y seis con 69/100 soles (S/ 10 337 956,69), en virtud de lo cual, **el Contratista presentó las Cartas fianzas por adelanto directo y adelanto de materiales n.° 3002017002502⁶ y n.° 3002017002554⁷** de 26 de junio de 2017 y 3 de julio de 2017, respectivamente, emitidas por la empresa AVLA Perú Compañía de Seguros S.A, por el importe de un millón treinta y tres mil setecientos noventa y cinco con 67/100 soles (S/ 1 033 795,67), y dos millones sesenta y siete mil quinientos noventa y un con 64/100 soles (S/ 2 067 591,64), respectivamente. Advirtiéndose también que, la Entidad emitió comprobantes de pago a favor del Contratista por los mismos montos, relacionados a la entrega de adelantos directos y adelanto para materiales antes descritos, cuyo importe de S/ 1 033 795,67 correspondiente a adelanto directo, y S/ 2 067 591,64 correspondiente a adelanto para materiales, respectivamente, ascienden a un total de S/ 3 101 387,3120.

2.7.1.2 Cabe precisar que, las Cartas fianzas de adelanto directo y adelanto para materiales, que la empresa AVLA Perú Compañía de Seguros S.A otorgó al Contratista **fueron renovadas antes de su vencimiento; siendo el funcionario responsable el señor Jherson Mego Tuanama jefe de la Oficina de Tesorería, quien tuvo el control y custodia de las cartas fianzas**, asumiendo dichas funciones **desde las Cartas fianzas n.° 3002017002502-14 y n.° 3002017002554-14**, de 02 y 12 de octubre de

⁵ Folios 103 a 107 del Informe de Control.

⁶ Folio 115 del Informe de Control.

⁷ Folio 118 del Informe de Control.



2023, respectivamente, tal como ha sido determinado por la Comisión auditora en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 2
RENOVACIÓN DE LAS CARTAS FIANZAS EMITIDAS POR LA EMPRESA AVLA PERÚ COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., DEL PERIODO 2017 AL 2021

Item	Consortio	Renovación de Cartas Fianzas emitidas por la empresa AVLA Perú compañía de seguros S.A.						
		Tipo de carta fianza	N° carta fianza	Fecha de emisión	Fecha de inicio de vigencia	Fecha de vencimiento	Importe S/	Funcionario a cargo de su custodia - Tesorero
1		Adelanto Directo	3002017002502	26/6/2017	26/6/2017	24/9/2017	1 033 796,67	Nuria Elisa Guerra Villanueva
2			(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
3			3002017002502-14	21/03/2020	16/10/2020	13/1/2021	798 888,47	Jherson Mego Tuanama
4			3002017002502-15	5/1/2021	14/1/2021	13/4/2021	798 888,47	Jherson Mego Tuanama
5			3002017002502-16	5/4/2021	14/4/2021	12/7/2021	798 888,47	Jherson Mego Tuanama
6	CONSORCIO PRÁMIDE	Adelanto para Materiales	3002017002502-17 (*)	1/7/2021	13/7/2021	10/10/2021	798 888,47	Jherson Mego Tuanama
7			3002017002554	3/7/2017	3/7/2017	1/10/2017	2 067 591,34	Nuria Elisa Guerra Villanueva
8		Adelanto para Materiales	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
9			3002017002554-14	12/10/2020	23/10/2020	20/1/2021	1 651 146,72	Jherson Mego Tuanama
10			3002017002554-15	11/1/2021	21/1/2021	20/4/2021	1 651 146,72	Jherson Mego Tuanama
11			3002017002554-16	12/4/2021	21/4/2021	19/7/2021	1 651 146,72	Jherson Mego Tuanama
12			3002017002554-17 (*)	7/7/2021	20/7/2021	17/10/2021	1 651 146,72	Jherson Mego Tuanama

13

Fuente : Cartas Fianzas de Adelanto Directo n° 3002017002502 de fecha de emisión 26 de junio de 2017, 3002017002502-14 de fecha de emisión de 2 de octubre de 2020, 3002017002502-15 de fecha de emisión de 5 de enero de 2021, 3002017002502-16 de fecha de emisión de 5 de abril de 2021 (Apéndices n.° 11), 3002017002502-17 de fecha de emisión de 1 de julio de 2021 (Apéndices n.° 12), Cartas Fianzas de Adelanto para Materiales n.° 3002017002554 de fecha de emisión de 3 de julio de 2017, 3002017002554 - 14 de fecha de emisión de 12 de octubre de 2020, 3002017002554-15 de fecha de emisión de 11 de enero de 2021, 3002017002554-16 de fecha de emisión de 12 de abril de 2021 (Apéndices n.° 11), 3002017002554-17 de fecha de emisión de 7 de julio de 2021 (Apéndices n.° 12).

Leyenda : (*) Las cartas fianzas por adelanto directo n.° 3002017002502-17 y adelanto para materiales n.° 3002017002554-17, son las últimas garantías renovadas por la empresa AVLA Perú Compañía de Seguros S.A., que presentó el Consorcio Prámide ante la Entidad.

Elaborado : Comisión de Control.

2.7.1.3 Asimismo, es conveniente enfatizar el trámite de renovación de las mencionadas cartas fianzas, **trámites que fueron realizados antes de su vencimiento por el señor Jherson Mego Tuanama jefe de la Oficina de Tesorería**, tal como se advierte en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 5
TRÁMITE DE RENOVACIONES DE CARTAS FIANZAS EFECTUADO POR TESORERO ANTES DEL VENCIMIENTO

Item	Datos de cartas fianzas					Informe N°	Fecha	Emitido por:	Dirigido A:	Observación
	Descripción de la Carta Fianza	Número de Carta Fianza	Fecha de inicio de vigencia	Fecha de vencimiento	Importe S/					
1	Adelanto para Materiales	3002017002254-14	23/10/2020	20/01/2021	1 651 146,72	0012-JMT-TESORERIA-MDM-2021	12/01/2021	Jefe de la Oficina de Tesorería, Jherson Mego Tuanama	Sub Gerente de Administración y Finanzas, Jhan Vigdís León Torres	Solicitó 8 días antes de su vencimiento
2		3002017002254-15	21/01/2021	20/04/2021		0069-JMT-TESORERIA-MDM-2021	5/04/2021*			Solicitó 15 días antes de su vencimiento
3		3002017002554-16	21/04/2021	19/07/2021		0137-JMT-TESORERIA-MDM-2021	1/07/2021			Solicitó 18 días antes de su vencimiento
Item	Datos de cartas fianzas					Informe N°	Fecha	Emitido por:	Dirigido A:	Observación
Descripción de la Carta Fianza	Número de Carta Fianza	Fecha de inicio de vigencia	Fecha de vencimiento	Importe S/						
4	Adelanto Directo	3002017002502-14	16/10/2020	13/01/2021	798 888,47	0012-JMT-TESORERIA-MDM-2021	12/01/2021	Jefe de la Oficina de Tesorería, Jherson Mego Tuanama	Sub Gerente de Administración y Finanzas, Jhan Vigdís León Torres	Su vencimiento Solicitó un día antes de su vencimiento
5		3002017002502-15	14/01/2021	13/04/2021		0069-JMT-TESORERIA-MDM-2021	5/04/2021*			Solicitó 9 días antes de su vencimiento
6		3002017002502-16	14/04/2021	12/07/2021		0137-JMT-TESORERIA-MDM-2021	1/07/2021			Solicitó 11 días antes de su vencimiento

Fuente : Informes n.° 0012-JMT-TESORERIA-MDM-2021 de 12 de enero de 2021 (Apéndice n.° 44), 0069-JMT-TESORERIA-MDM-2021 de 5 de marzo de 2021* (Apéndice n.° 45), 0137-JMT-TESORERIA-MDM-2021 de 1 de julio de 2021 (Apéndice n.° 46).

Elaborado : Comisión de Control.



- 2.7.1.4 En este contexto, conviene señalar que la Municipalidad Distrital de Morales cuenta con una Directiva⁸ para el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución, aprobada con Resolución de Alcaldía n.º 066-MDM-2014⁹ de 24 de febrero de 2014; siendo oportuno enfatizar que, la referida directiva, establece en el numeral 7.36 del artículo 7º que **“El área de tesorería con una anticipación de diez o quince días naturales al vencimiento de la carta fianza y/o póliza de caución, deberá comunicar a la unidad orgánica correspondiente para que ésta, solicite la renovación del documento valor correspondiente”**. (Énfasis agregado)
- 2.7.1.5 Corresponde resaltar que, **la última renovación de las Cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17¹⁰** se efectuó mediante documentos S/N, de 1 y 7 de julio de 2021¹¹, suscrito por la Sub Gerente Zonal de Operaciones AVLA Perú Compañía de Seguros, Fiorella Ayllón Arévalo, las cuales concernían a la renovación del adelanto directo y adelanto para materiales, **teniendo como fecha de vencimiento el 10 y 17 de octubre de 2021**, respectivamente; siendo que, la Sub Gerente de Administración y Finanzas, a través de las **Notas de Coordinación n.º 798-2021-SGAYF-MDM y n.º 822-2021-SGAYF-MDM**, de 15 y 17 de julio de 2021¹² respectivamente, **remitió las mencionadas Cartas fianzas en original al administrado Jherson Mego Tuanama, en su condición de jefe de la Oficina de Tesorería de la Entidad, para su CUSTODIA**.

2.7.2 Con relación a la cuestionada devolución de las cartas fianzas

- 2.7.2.1 Con respecto al Contrato de Obra n.º 049- 2017-MDM, corresponde precisar que: **i) La Entidad durante la ejecución de la obra, emitió la Resolución de Alcaldía n.º 124-2018-MDM de 12 de abril de 2018¹³, a través de la cual, resolvió el Contrato; ii) El Consorcio Pirámide mediante Carta n.º 003-2018-CP-RC de 5 de julio de 2018 (Carta Notarial n.º 388 de fecha 6 de julio de 2018)¹⁴ comunicó a la Entidad que procedía a resolver el contrato; iii) El Consorcio Pirámide, presentó ante la Secretaria Arbitral, Mónica López Casimiro, la **demanda arbitral** contra la Entidad, siendo admitida por el Tribunal Arbitral mediante Resolución n.º 2 de 12 de febrero de 2019; y iv) **El Tribunal Arbitral, a través de la Resolución n.º 35 de 16 de setiembre de 2021¹⁵ notificada a la entidad el 20 de setiembre de 2021, resolvió** entre otros lo siguiente:**

*“SEXTO. - Declarar **FUNDADA EN PARTE** la tercera pretensión de la acumulación formulada por la Entidad, analizada en el séptimo punto controvertido; debiéndose únicamente ordenar al Contratista la devolución de los saldos pendientes de amortizar por la suma de S/. 798,888.47 (Setecientos Noventa y Ocho Mil Ochocientos Ochenta y Ocho con 47 /100 Soles) respecto al adelanto directo; y, un monto ascendente a S/. 1'651,146.72 (Un Millón Seiscientos Cincuenta y Cinco Mil Ciento Cuarenta y Seis con 72/100 Soles) respecto al adelanto de materiales.*

(...)

***DÉCIMO. - Declarar IMPROCEDENTE la primera pretensión accesorio de la tercera pretensión reconvencional, analizada en el décimo primer punto controvertido; y, por consiguiente, no corresponde a la Entidad tener por amortizados la totalidad de los saldos pendientes de pago del adelanto directo y del adelanto de materiales entregado por la Entidad, hasta por la suma de S/. 2' 450,035.19 (Dos Millones Cuatrocientos Cincuenta Mil Treinta y Cinco con 19/100 Soles); y, por consiguiente, no se debe proceder a la devolución de las Cartas fianzas dejadas como garantía por dichos adelantos.”** (Énfasis agregado)*

- 2.7.2.2 Con lo señalado en el párrafo precedente, queda claro que, la disputa entre la Entidad y el Contratista, obtuvo como resultado final un saldo a favor de la Entidad, en virtud de lo cual, **no se debía proceder a la devolución de las cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17** que garantizaban el adelanto directo y el

⁸ Folio 1094 a 1097 del Informe de Control.

⁹ Folio 1098 del Informe de Control.

¹⁰ Folios 145 a 148 del Informe de Control.

¹¹ Folios 426 y 427 del Informe de Control.

¹² Folios 432 y 433 del Informe de Control.

¹³ Folios 150 a 155 del Informe de Control.

¹⁴ Folios 157 y 158 del Informe de Control.

¹⁵ Folios 193 a 311 del Informe de Control.



adelanto de materiales entregado por la Entidad, saldo a favor que quedó formalizado posteriormente a través de la **Resolución de Alcaldía n.º 192-2022-MDM de 9 de mayo de 2022**¹⁶, la cual aprobó la liquidación técnica y financiera de la Obra, reconociendo en su primer artículo dicho saldo, el cual debía ser devuelto por el Contratista.

15

2.7.2.3 Sin embargo, de los actuados que obran en el expediente de autos, se advierte la **Carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021**¹⁷ suscrita por **Hugo Meléndez Rengifo**, quien ocupara el cargo de Alcalde de la Entidad hasta diciembre de 2022; mediante dicho documento, el administrado devolvió las Cartas Fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17, de adelanto directo y adelanto para materiales, respectivamente, al Consorcio Pirámide, señalando “*estando a lo dispuesto en el laudo arbitral de fecha 16 de setiembre de 2021, cumplimos con hacer entrega de los originales de las siguientes garantías*”. (Énfasis agregado)

2.7.2.4 En este punto de análisis, es claro que la carta mediante la cual se realiza la devolución de las cartas fianzas contenía expresiones carentes de veracidad, toda vez que el sustento para su devolución invocaba el laudo arbitral, contenido en la Resolución n.º 35 de 16 de setiembre de 2021, el cual, contrariamente a lo afirmado en la Carta n.º 078-2021-A-MDM, resolvió que **no se debe proceder a la devolución de las Cartas fianzas dejadas como garantía por dichos adelantos**.

2.7.2.5 Ahora bien, de las indagaciones correspondientes se tiene acreditado que la referida carta, ha sido suscrita por el administrado **Hugo Meléndez Rengifo**, quien a través de la Carta n.º 126-2022-A-MDM¹⁸ de 26 de abril de 2022, recibida el 27 de abril de 2022 señaló lo siguiente:

“(…)

En relación al requerimiento de información relacionado a la Carta N° 078-2021-A-MDM, de 28 de setiembre de 2021, con la cual se hizo entrega a Consorcio Pirámide, la devolución de garantías, (...).

Al respecto, debo manifestarle que la firma plasmada en la referida Carta, corresponde a mi firma, la misma que procedí a firmar en merito a que los anteriores funcionarios responsables me indicaron que se debería proceder con entregar dichas Cartas fianzas a la mencionada contratista porque se había cumplido con recibir, con fecha 20 de setiembre de 2021, el Laudo Arbitral contenido en la Resolución N° 35 de fecha 16 de setiembre de 2021, donde se da cuenta la decisión del Tribunal Arbitral en mayoría. (...)” (Énfasis agregado).

2.7.2.6 De lo expuesto se tiene que, **la devolución de las cartas fianzas**, con fecha de vencimiento el 10 y 17 de octubre de 2021, **la realizó el administrado Hugo Meléndez Rengifo con fecha 28 de setiembre de 2021, cuando las referidas cartas se encontraban vigentes y bajo la custodia del jefe de la Oficina de Tesorería de la Entidad señor administrado Jherson Mego Tuanama**, y con meses de anterioridad a la aprobación de la Liquidación Técnica y Financiera de la Obra, aprobada mediante Resolución de Alcaldía n.º 192-2022-MDM de 9 de mayo de 2022.

2.7.2.7 En este contexto, corresponde considerar que el numeral 6.2 del artículo 6º del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, aprobado mediante Decreto Legislativo n.º 1441, estipula que son funciones de los responsables de la administración de los Fondos Públicos, entre otras, la de **Implementar medidas de seguimiento y verificación del estado** y uso de los Fondos Públicos, que comprende arquezos de los flujos financieros y/o valores, conciliaciones, y demás acciones que determine la Dirección General del Tesoro Público, para nuestro caso el responsable de esta función resulta ser la **Oficina de Tesorería a cargo del administrado Jherson Mego Tuanama**, funciones que concuerdan con lo señalado en el ROF¹⁹ y en el MPP²⁰ de la

¹⁶ Folios 384 a 407 del Informe de Control.

¹⁷ Folio 1090 del Informe de Control.

¹⁸ Folio 1107 del Informe de Control.

¹⁹ Aprobado mediante Ordenanza Municipal n.º 016-2019-MDM/A de 04 de diciembre de 2019.

²⁰ Aprobado mediante Resolución de Alcaldía n.º 247-2020-MDM de 29 de diciembre de 2020.



Entidad, en los cuales se advierte que a la oficina en mención le corresponde **implementar la aplicación de medidas de seguridad para la custodia de documentos valorados en poder de la entidad.**

- 2.7.2.8** Asimismo, es importante considerar que, la Directiva²¹ para el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución de la Municipalidad Distrital de Morales, la cual se encontraba vigente al momento de la cuestionada devolución, tal como se aprecia del Informe n.º 009-2023-OPYE-MDM²² de 03 de febrero de 2023, establece con respecto a la **custodia y devolución** de cartas fianzas lo siguiente:

16

“ARTÍCULO 7º. - Del Registro, Autenticidad, Control y Custodia de las Garantías
7.1 Luego de ser recepcionadas en la subgerencia de administración y finanzas la carta fianza y/o póliza de, se procederá a su anotación en el registro correspondiente, acto seguido se requerirá a la entidad bancaria o financiera sobre la autenticidad de la misma para luego ponerla en custodia en bóveda y lugar pertinente.

(...)

ARTÍCULO 9º. - De la devolución de una carta fianza y/o póliza de caución

*9.1 Una carta fianza o póliza de caución **será devuelta a solicitud de parte (...). Luego de tener los informes del área pertinente; la sub gerencia de administración mediante acta de Devolución de Cartas Fianza y/o Pólizas de Caución procederá a su entrega en la persona que el solicitante haya acreditado.***

*9.2 Las Cartas fianzas y/o pólizas de caución que no hayan sido solicitadas en devolución no obstante de tener **informe favorable para su entrega**, se procederá en primer lugar a notificar a la empresa o entidad que entrego el documento valor, de no tener resultado, se comunicará a la entidad bancaria o financiera que la emitió, para los mismos propósitos.”. [Énfasis agregado]*

- 2.7.2.9** Del expediente sancionador de autos puede advertirse que, pese al marco normativo existente en torno a la custodia de los documentos valorados de la entidad, el administrado **Hugo Meléndez Rengifo** obtuvo las cartas fianzas originales n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17 de una manera presuntamente irregular, pues obran declaraciones contradictorias donde se señala que dichos documentos fueron entregados por la asistente de tesorería al gerente municipal con conocimiento del jefe de la Oficina de Tesorería, el administrado **Jherson Mego Tuanama**.

- 2.7.2.10** En consecuencia, en mérito de lo hasta aquí manifestado, resulta válido afirmar que las cartas fianzas debieron haber estado en custodia del jefe de la Oficina de Tesorería y no en poder del alcalde de la entidad; además, que la devolución de las cartas fianzas debía ser realizada por la subgerencia de administración y con el informe pertinente, a solicitud de parte; no obstante, **se ha logrado acreditar que las cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17 que garantizaban el adelanto directo y el adelanto de materiales entregado por la Entidad al Contratista, fueron devueltas con graves irregularidades**, tales como:

- i) Las devolvió un funcionario que no custodiaba dichas cartas y que además no estaba facultado para dicha devolución.
- ii) Se vulneraron las medidas de seguridad para la custodia de documentos valorados al momento de la obtención de las referidas cartas fianzas;
- iii) Se vulneró la normativa interna dispuesta para tal devolución;
- iv) Se devolvieron cuando aún se encontraban vigentes y garantizaban un monto pendiente de recuperar por parte de la Entidad.
- v) Se devolvieron en contravención de lo resuelto por el laudo arbitral (de obligatorio cumplimiento de acuerdo a Ley²³) contenido en la Resolución n.º 35 de 16 de setiembre de 2021.

- 2.7.2.11** Finalmente, resulta imprescindible resaltar que, **el 29 de setiembre de 2021, el Contratista solicitó la liberación del fondo de garantía**, realizando la devolución de las cartas fianzas a la empresa AVLA Perú Compañía de Seguros S.A. mediante carta

²¹ Folio 1094 a 1097 del Informe de Control.

²² Folio 1125 del Informe de Control.

²³ El artículo 45 del TUO de la LCE estipula que el laudo arbitral es inapelable, definitivo y obligatorio.



n.º 010-2021-CP-RC²⁴, y **obteniendo la devolución del referido fondo**, tal como se advierte de la documentación remitida por la citada compañía²⁵.

2.7.3 Con relación al cuestionado trámite de devolución realizado por el jefe de la Oficina de Tesorería

2.7.3.1 Resulta pertinente hacer mención sobre el trámite de DEVOLUCIÓN DE CARTA FIANZA VENCIDA realizado con fecha 13 de octubre de 2021 por el administrado Jherson Mego Tuanama en calidad de Tesorero de la Entidad, tal como se advierte del **Informe n.º 0189-JMT-TESORERIA-MDM-2021**²⁶, mediante el cual, el referido administrado informa a la Subgerencia de Administración y Finanzas que “SE LE HACE ENTREGA DE CARTAS FIANZAS ORIGINALES”, entre las que figura **la carta fianza n.º 3002017002502-17** con vencimiento 10 de octubre de 2021, correspondiente al adelanto directo.

Asimismo, del **Informe n.º 0196-JMT-TESORERIA-MDM-2021**²⁷ de 19 de octubre de 2021, se advierte que el referido administrado, informa a la Subgerencia de Administración y Finanzas que “SE LE HACE ENTREGA DE CARTA FIANZA ORIGINAL” n.º **3002017002554-17** con vencimiento 17 de octubre de 2021, correspondiente al adelanto de materiales.

2.7.3.2 En este contexto de hechos, resulta oportuno enfatizar que la Directiva para el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución de la Entidad, dispuso que **el responsable de las cartas fianzas, efectúa los controles oportunos y periódicos de la existencia de las mismas y su tiempo de vigencia, emitiendo un reporte quincenal** para conocimiento y control del área de tesorería, y **uno mensual** para ser informado a la Gerencia Municipal, al área de contabilidad y a las áreas usuarias.

2.7.3.3 Pues bien, es evidente que los trámites de devolución previamente detallados resultan válidamente cuestionables; en primer término, resulta un imposible fáctico que el administrado **Jherson Mego Tuanama** haya entregado las cartas fianzas **originales** a la subgerencia de administración los días 13 y 19 de octubre de 2021, habida cuenta que, se ha establecido en los fundamentos previos que las cartas fianzas originales n.º **3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17** fueron devueltas irregularmente por el administrado Hugo Meléndez Rengifo con fecha 28 de setiembre de 2021 mediante la carta n.º 078-2021-A-MDM al Contratista, quien a su vez devolvió las mismas a la empresa AVLA Perú Compañía de Seguros S.A. mediante carta n.º 010-2021-CP-RC el día 29 de setiembre de 2021.

2.7.3.4 Adicionalmente, es cuestionable que el jefe de la Oficina de Tesorería **Jherson Mego Tuanama** haya realizado el trámite de devolución de las cartas fianzas cuando estas se encontraban “vencidas”, y esto es así porque al verificar la Directiva para el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución de la Entidad, se advierte que **la comunicación sobre el vencimiento de las cartas fianzas debía realizarse con una anticipación de diez o quince días naturales al vencimiento de la carta fianza y/o póliza de caución**, a fin de que el área pertinente, para nuestro caso la subgerencia de administración, solicite la renovación del documento valor correspondiente.

2.7.3.5 Por tanto, se ha logrado acreditar que el trámite de devolución de cartas fianzas “como si fueran originales” realizado por el administrado **Jherson Mego Tuanama** de forma posterior a la devolución irregular de las cartas “originales”, vulnera la normativa interna de la entidad, además de ser evidente que, dichos documentos valorados resultarían en cartas fianzas “falsas”; no siendo posible en este procedimiento administrativo sancionador identificar fehacientemente al autor de dicha acción punible.

²⁴ Folio 443 del Informe de Control.

²⁵ Folio 1084 a 1088 del Informe de Control.

²⁶ Folio 1120 del Informe de Control.

²⁷ Folio 1121 del Informe de Control.



- 2.7.3.6 En consecuencia, este Colegiado considera acreditado que el administrado **Hugo Meléndez Rengifo** procedió con la devolución irregular de las cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17 originales, al margen del marco legal dispuesto para tal fin.

ASUNTO DE DELIBERACIÓN n.º 02: Definir el estándar de tipicidad y culpabilidad atribuido a los administrados Hugo Meléndez Rengifo y Jherson Mego Tuanama.

18

2.7.4 Con relación al Principio de Tipicidad

- 2.7.4.1 En concordancia con el numeral 4 del artículo 248º del TUO de la LPAG, la potestad sancionadora está regida por principios especiales entre los cuales destaca el Principio de Tipicidad, en virtud del cual, 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.

- 2.7.4.2 Así, el procedimiento administrativo sancionador a cargo de la CGR, prevé en el Reglamento las disposiciones complementarias para el ejercicio de la potestad sancionadora y desarrollo del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional, así como, la conformación, atribuciones y funcionamiento de los órganos a cargo o relacionados con el procedimiento sancionador, **en el marco de la potestad sancionadora de la Contraloría, prevista en el Subcapítulo II del Capítulo VII del Título III de la Ley**. Siendo que, la Ley n.º 31288 publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de julio de 2021, tipificó las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional, entre ellas las conductas imputadas a los administrados **Hugo Meléndez Rengifo y Jherson Mego Tuanama**:

- ✓ *Numeral 21 del artículo 46º de la Ley n.º 27785: “Obtener o **procurar beneficios** o ventajas **indebidas**, para sí o **para otro**, **haciendo uso de su cargo**, autoridad, influencia o apariencia de influencia o suministrando información privilegiada o protegida, o **incumpliendo** o retrasando **el ejercicio de sus funciones**, ocasionando **perjuicio al Estado**. Esta infracción es considerada como **muy grave**”.*
- ✓ *Numeral 32 del artículo 46º de la Ley n.º 27785:” **Incumplir**, negarse o demorar **de manera injustificada e intencional**, **el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión**, contratos, encargos o en las **disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional**, en los procedimientos en los que **participa con ocasión de su función** o cargo, ocasionando 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”.*

- 2.7.4.3 En esta línea argumentativa, resulta importante enfatizar que la doctrina ha determinado que “*el mandato de tipificación que este principio conlleva, 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**, (...)*”²⁸ (énfasis agregado)

2.7.5 Sobre la acreditación de la conducta infractora tipificada en el numeral 21 del artículo 46º de la Ley imputada al administrado HUGO MELÉNDEZ RENGIFO

- 2.7.5.1 En relación a la infracción imputada al administrado **HUGO MELÉNDEZ RENGIFO**, haciendo un análisis del tipo se deben acreditar los siguientes elementos concurrentes:

- i) **La procura de beneficios indebidos para otros.**

²⁸ Juan Carlos Morón Urbina – Los Principios Delimitadores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana - Artículo publicado en Advocatus N° 13, 2005, pp. 237-238



- ii) **El uso del cargo y el incumplimiento en el ejercicio de sus funciones**
- iii) **El perjuicio al estado ocasionado.**

2.7.5.2 En relación al verbo rector de la infracción bajo análisis, procurar, es oportuno invocar el pronunciamiento previo de esta sala, quien señala: *“(…) la acción de procurar debe ser vista como una acción tendiente a realizar diligencias o esfuerzos para conseguir un propósito de naturaleza ilegal, siendo así el beneficio al que alude el tipo infractor, implica un favorecimiento, mejora u obtención de algo en forma indebida, en este caso a favor de un tercero, inobservando normas jurídicas o contraviniéndolas.”*²⁹

19

2.7.5.3 No debemos perder de vista que, resulta comprobadamente irregular la emisión de la Carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021 suscrita por el administrado Hugo Meléndez Rengifo, con la cual devuelve irregularmente las cartas fianzas originales, en su condición de alcalde de la Entidad, habida cuenta que, a través de la **Carta n.º 110-2022-A/MDM**³⁰ remitida por el referido administrado a la CGR con fecha 07 de abril de 2022, se toma conocimiento que la Secretaría General de la Municipalidad Distrital de Morales, registra en su acervo documentario de cartas de la entidad, una carta signada con n.º 078-2021-A-MDM, pero con fecha 15 de abril de 2021, y no tiene registrada la carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021. A continuación, vemos el detalle de lo mencionado:



2.7.5.4 En esta línea, resulta oportuno reiterar que **el administrado Hugo Melendez Rengifo, a través de la Carta n.º 126-2022-A-MDM**³¹ de 26 de abril de 2022, reconoció que **la firma plasmada en la Carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021, corresponde a su firma**, la misma que procedió a firmar en merito a que los anteriores funcionarios responsables le indicaron que se debería proceder con entregar dichas Cartas fianzas a la mencionada contratista; por tanto, habiendo reconocido la suscripción de dicha irregular carta, corresponde desestimar el argumento del administrado, relacionado a que el gerente municipal elaboró la carta 078 y se la hizo firmar y fue quien devolvió personalmente las cartas fianzas a la empresa Pirámide.

2.7.5.5 En el caso que nos ocupa, se tiene evidencia que el administrado Hugo Meléndez Rengifo, **realizó la diligencia consistente en la “suscripción de la Carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021”, a fin de conseguir un propósito de naturaleza ilegal, es decir “la devolución de las cartas fianzas” de adelanto directo y adelanto para materiales al contratista**, cartas fianzas vigentes que se hallaban en custodia del jefe de la Oficina de Tesorería, este accionar se desplegó incumpliendo la Directiva que regula las devoluciones de esos documentos valorados y ejerciendo sus funciones de manera irregular, sin contar con el requerimiento o

²⁹ Numeral 2.6.1.4 de la Resolución n.º 000017-2023-CG/TSRA-SALA1 de 26 de mayo de 2023.

³⁰ Folio 1102 del Informe de Control.

³¹ Folio 1107 del Informe de Control.



solicitud de parte, en este caso del Contratista, o con documento autoritativo de la unidad orgánica responsable de efectuar el procedimiento, en este caso, el acta de Devolución de Cartas Fianzas o documento emitido por la sub gerencia de administración que faculte o autorice la irregular devolución al Consorcio Pirámide, máxime cuando el laudo arbitral invocado como sustento de dicha devolución (**Resolución n.º 35 de 16 de setiembre de 2021**³²) resolvía precisamente lo contrario, situación que ratifica su actuación de naturaleza ilegal, considerando además que, de conformidad con lo establecido en el artículo 45º del TUO de la LCE el laudo arbitral es obligatorio, inapelable y definitivo.

20

- 2.7.5.6** Cabe precisar también que, el administrado Hugo Meléndez Rengifo, en su condición de alcalde de la Entidad, tenía conocimiento de sus obligaciones funcionales al estar claramente establecidas en los documentos de gestión de la Entidad, como son el Reglamento de Organización y Funciones y el Manual de Organización y Funciones, dentro de las cuales se encontraba, la de defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad; y al tener conocimiento de la Directiva de la Entidad, sobre el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución; de la Ley de Contrataciones del Estado, y de lo resuelto por el Tribunal Arbitral. Es decir, de manera intencional el administrado incumplió su función de defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad, y transgredió una Directiva interna, así como la Ley de Contrataciones del Estado.
- 2.7.5.7** Con respecto al **beneficio indebido procurado**, como hemos señalado en fundamentos previos, se ha evidenciado que el mencionado Consorcio consiguió la liberación del fondo de garantía que se encontraba respaldando la amortización total de los adelantos otorgados por la Municipalidad Distrital de Morales, lo que se materializó cuando el Contratista envió la Carta n.º 010-2021-CP-RC de 29 de setiembre de 2021³³ a la empresa emisora (AVLA Perú Compañía de Seguros S.A), devolviendo las Cartas fianzas originales, solicitando la liberación de las garantías correspondientes, y logrando que se proceda a realizar el abono a su cuenta bancaria, así como el levantamiento de hipoteca; lo cual **evidencia el beneficio indebido del cual se favoreció el Consorcio Pirámide y que fuera procurado por el accionar indebido del administrado Hugo Meléndez Rengifo.**
- 2.7.5.8** En relación a la **actuación del administrado en uso de su cargo**, se advierte del expediente sancionador, que el administrado Hugo Meléndez Rengifo suscribió el documento con el que se devuelve las cartas fianzas originales cuando se encontraba en calidad de alcalde de la entidad con funciones otorgadas por el Jurado Electoral Especial de San Martín, mediante credencial de fecha 16 de noviembre de 2018³⁴; es decir, como máxima autoridad de la entidad y en ejercicio de su poder de disposición jurídica de los recursos de la Entidad, valiéndose de su mayor jerarquía funcional, logró obtener las Cartas fianzas en original, para luego entregárselas al Contratista.
- 2.7.5.9** Ahora bien, **las funciones** que obligaban al administrado Hugo Meléndez Rengifo a actuar de forma distinta a la imputada, y que por tanto incumplió, se enmarcan en **“Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad”** función estipulada en el numeral 1 del artículo 20 de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, concordante con el numeral 1 del artículo IV del Manual de Perfil de Puestos (MPP)³⁵ aprobado con Resolución de Alcaldía n.º 247-2020-MDM de 29 de diciembre de 2020 y el numeral a) del artículo 20 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF)³⁶ de la Entidad, aprobado con Ordenanza Municipal n.º 016-2019-MDM/A de 04 de diciembre de 2019.
- 2.7.5.10** El señalado incumplimiento funcional lo ejecutó al realizar la devolución irregular de las Cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17, con lo cual no defendió

³² Folios 193 a 311 del Informe de Control.

³³ Folio 443 del Informe de Control.

³⁴ Folio 1078 del Informe de Control.

³⁵ Folios 1301 al 1488 del Informe de Control.

³⁶ Folios 1209 al 1299 del Informe de Control.



ni cauteló los intereses de la Municipalidad Distrital de Morales, quedando desprotegida frente a las obligaciones del contratista, ya que al no tener bajo su custodia las aludidas cartas fianzas, no contaba con garantías vigentes, lo cual impidió su renovación y/o ejecución que hubiese asegurado la recuperación del saldo a su favor por concepto de adelantos no amortizados por el Contratista.

21

- 2.7.5.11** Además, con la irregular devolución de las Cartas fianzas y la suscripción de la carta 078-2021-A-MDM el administrado Hugo Meléndez Rengifo vulneró los principios de transparencia e integridad que deben regir en toda contratación, con la citada devolución incumplió también lo establecido en el artículo 45° de la Ley de Contrataciones del Estado y modificatorias, referida a la obligatoriedad del laudo arbitral para las partes, debido a que el Laudo Arbitral contenido en la Resolución n.° 35 de 16 de setiembre de 2021, el cual fue notificado a la Entidad el 20 de setiembre de 2021, dispuso expresamente la no devolución de las Cartas fianzas dejadas como garantía por los referidos adelantos, debido a la existencia de saldos pendientes de amortizar a favor de la Entidad; a pesar de ello, el administrado procedió a devolverlas sin sustento legal.

Sobre el perjuicio al Estado ocasionado

- 2.7.5.12** La Ley n.° 27785, en su artículo 46°, además de tipificar las infracciones sobre la materia, establece que “(...) **El perjuicio requerido en las infracciones es aquel efecto adverso, diferente a la transgresión de normas o principios, generado por la acción u omisión del funcionario o servidor público.** La Contraloría General, en reglamento aprobado por resolución de contraloría, especifica los alcances del perjuicio al Estado, perjuicio económico y grave afectación al servicio público, así como, establece el régimen de condiciones eximentes y atenuantes de responsabilidad. La determinación y sanción de la responsabilidad administrativa funcional identificada en los informes emitidos por los órganos del Sistema, por hechos que no suponen la comisión de las infracciones señaladas en este artículo, es de competencia de cada entidad. Para que se impute alguna de las infracciones descritas en el presente artículo, se requiere que las funciones que hayan sido incumplidas consten en normas publicadas conforme a ley o en instrumentos de gestión, encargos, delegaciones o disposiciones, y se encuentren vigentes al momento de la comisión de la infracción”. (énfasis agregado)
- 2.7.5.13** En el caso que nos ocupa, para este Colegiado, el perjuicio atribuido al administrado **Hugo Meléndez Rengifo**, está probado, pues con su actuar generó un efecto adverso a los intereses del Estado, materializado en que la Entidad pierda el respaldo financiero, al **dejar de contar con garantías que le permitan recuperar de manera automática los recursos entregados al contratista**, por concepto de adelanto directo y adelanto para materiales, cuyo saldo neto no amortizado por el Contratista según la liquidación correspondiente fue de S/ 2 315 816,90 (Dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles).
- 2.7.5.14** Asimismo, en cuanto al monto aludido está acreditada la entrega efectiva del desembolso del dinero al Contratista, mediante los **Comprobantes de Pago n.° 1435 al n.° 1737³⁷ de 04 de julio de 2017 y Comprobantes de Pago n.° 1461 al n.° 1467³⁸ de 06 de julio de 2017**. Además, está acreditado que, pese a que se determinó el monto de la Liquidación Técnica y Financiera de la Obra, aprobada mediante Resolución de Alcaldía n.° 192-2022-MDM de 9 de mayo de 2022, la Entidad no ha podido recuperar/cobrar el monto liquidado, ya que dejó de contar con las garantías que fueron devueltas irregularmente al Contratista.
- 2.7.5.15** Bajo lo expuesto, este colegiado considera que se han configurado en contra del administrado **Hugo Meléndez Rengifo** todos los elementos constitutivos del tipo infractor contenido en el numeral 21 del artículo 46° de la Ley n.° 27785.

2.7.6 Sobre la acreditación la conducta infractora tipificada en el numeral 32 del artículo 46° de la Ley imputada al administrado HUGO MELÉNDEZ RENGIFO

³⁷ Folios 120 al 123 del Informe de Control.

³⁸ Folios 124 al 130 del Informe de Control.



2.7.6.1 En relación a esta infracción imputada al administrado **HUGO MELÉNDEZ RENGIFO**, haciendo un análisis del tipo se deben acreditar los siguientes elementos concurrentes:

- i) **Incumplir el ejercicio de funciones a su cargo** establecidas en disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional.
- ii) Que la actuación se haya desarrollado de **manera injustificada e intencional**.
- iii) En los procedimientos en los que participa con ocasión de su función.
- iv) El perjuicio al Estado ocasionado.

22

2.7.6.2 Al respecto, es pertinente señalar que el tipo infractor invocado tutela el debido cumplimiento, por parte de los funcionarios y servidores públicos, de sus funciones en los procedimientos en los que participe, lo que supone a su turno coadyuvar a que la entidad cumpla sus fines. En el presente caso, el verbo rector utilizado es “incumplir” esto es violar, **contravenir u omitir el cumplimiento de obligaciones funciones** de manera injustificada.

2.7.6.3 Como se ha establecido en los argumentos previos, y tal como lo ha señalado el Órgano Sancionador, el administrado Hugo Meléndez Rengifo, al realizar la devolución irregular de las Cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17 en su condición de alcalde de la Entidad, incumplió el ejercicio de sus funciones concernientes en la **defensa y cautela de los intereses de la municipalidad**, establecidas en el numeral 1 del artículo 20º de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, concordante con el numeral 1 del artículo IV del Manual de Perfil de Puestos (MPP) aprobado con Resolución de Alcaldía n.º 247-2020-MDM de 29 de diciembre de 2020 y el numeral a) del artículo 20º del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Entidad, aprobado con Ordenanza Municipal n.º 016-2019-MDM/A de 04 de diciembre de 2019.

2.7.6.4 Además, el administrado Hugo Meléndez Rengifo vulneró los principios de transparencia e integridad que debe regir en toda contratación, e incumplió lo establecido el artículo 45º de la Ley de Contrataciones del Estado referido a la obligatoriedad del laudo arbitral para las partes. De igual manera, al realizar la devolución de las cartas fianzas, sin seguir el procedimiento establecido en el numeral 9.1 artículo 9º de la Directiva para el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución 37, el administrado incumplió con lo establecido en dicha Directiva, debido a que éstas solo podían ser devueltas a solicitud de parte y era responsabilidad de la sub gerencia de administración, mediante acta de Devolución de Cartas Fianza y/o Pólizas de Caución, proceder a su entrega a la persona designada por el solicitante.

2.7.6.5 Al respecto, habida cuenta que no correspondía realizar la devolución de la Cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17, tal como ha quedado establecido en los fundamentos previos, se advierte que **el primer elemento del tipo infractor consistente en Incumplir el ejercicio de funciones a su cargo** se encuentra acreditado, puesto que el administrado Hugo Meléndez Rengifo no defendió ni cautelo los intereses de la Municipalidad Distrital de Morales, dejándola por el contrario desprotegida frente a las obligaciones del contratista, ya que al no tener la Entidad bajo su custodia las aludidas cartas fianzas, no contaba con garantías vigentes, lo cual impidió su renovación y/o ejecución que hubiese asegurado la recuperación del saldo a su favor por concepto de adelantos no amortizados por el Contratista.

2.7.6.6 En cuanto al segundo elemento del tipo infractor relacionado a **que la actuación del administrado Hugo Meléndez Rengifo se haya desarrollado de manera injustificada e intencional**, resulta oportuno traer a colación el pronunciamiento de este Tribunal donde señala que *“(…) la caracterización del tipo infractor requiere la concurrencia del elemento subjetivo de la intencionalidad, bien a título de culpa o bien a título de dolo. Así lo dispone el numeral 10 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), que establece que “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”. Dicho de otro modo, el principio de culpabilidad garantiza que la sanción sea aplicada si se acredita, en el procedimiento*



sancionador, que el sujeto ha actuado por negligencia o dolo y si el efecto dañoso se ha producido”.³⁹

2.7.6.7 Ahora bien, “para acreditar dolo se requiere demostrar con base en prueba objetiva (directa o indiciaria), que el administrado tenía pleno y previo **conocimiento de que su actuación era contraria a ley** y que, pese a ello, igual la hubiese infringido. De no poder hacerlo, la autoridad debe cuanto menos descartar el error u omisión culposa”. “Al respecto, cabe señalar que la prueba indiciaria requerida debe estar referida a los dos elementos formativos del dolo que son **el volitivo y el cognoscitivo**, con respecto de todos los elementos del tipo total de injusto (lo que incluye los elementos esenciales, accidentales, descriptivos y normativos que componen la conducta infractora)”.⁴⁰

23

2.7.6.8 “En lo que respecta al elemento volitivo si bien resulta imposible probar la voluntad interna del sujeto, es posible “objetivar” su probanza a partir de la observación de la conducta misma del administrado”⁴¹. En este sentido, el administrado **Hugo Meléndez Rengifo** ha reconocido haber suscrito la carta con la cual se ejecutó la devolución irregular de las cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17, y si bien con su apelación cuestiona la supuesta falta de valoración de los testimonios que conducen a afirmar que la señorita asistente de tesorería sería quien entregó las cartas fianzas originales al gerente municipal cuando éstas se encontraban en custodia del Jefe de Tesorería; es importante desestimar dichas alegaciones y enfatizar que el hecho imputado al referido administrado no se enmarca en cómo obtuvo las cartas fianzas para su posterior irregular devolución, sino que, lo que claramente se le ha imputado es la realización de una acción “devolución” contraria a Ley.

2.7.6.9 Cabe precisar que el administrado **Hugo Meléndez Rengifo** cómo máxima autoridad de la entidad tenía conocimiento de sus obligaciones funcionales al estar claramente establecidos en los documentos de gestión de la Entidad, como son el Reglamento de Organización y Funciones, y el Manual de Organización y Funciones, dentro de las cuales se encontraba la de defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad, en virtud de lo cual, tenía el deber de cumplir diligentemente y óptimamente sus funciones evitando la producción de resultados lesivos a la Administración Pública y los intereses ciudadanos, situación que le exigía actuar con máxima diligencia en los procedimientos referidos a ejecución de obra, entre ellos, los concernientes a las garantías ofrecidas por el Contratista, máxime si como funcionario encargado de velar por los intereses institucionales, estaba en la posibilidad de tener injerencia en los diversos procesos de gestión realizados en la Entidad; además de tener conocimiento de la Directiva de la Entidad, sobre el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución, de la Ley de Contrataciones del Estado y de lo resuelto por el Tribunal Arbitral al respecto de las cartas fianzas.⁴², acreditándose por ende el elemento cognoscitivo de su actuación irregular. En consecuencia, resulta válido afirmar que se encuentra acreditada la actuación «intencional» o dolosa del administrado.

2.7.6.10 En relación a su actuación injustificada, el administrado **Hugo Meléndez Rengifo** incurrió en la actuación irregular imputada sin argumento de justificación pues no se cuenta con elementos probatorios que desvirtúen la actuación irregular acreditada al administrado **Hugo Meléndez Rengifo**, es decir que, en mérito del conocimiento que tenía de todos los elementos facticos y normativos que circundaban a la entrega de las cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17, no se encuentra justificación para la devolución irregular de los citados documentos valorados. Y si bien el administrado ha sostenido que “le hicieron firmar” la carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021 con la que se materializa la irregular devolución, no ha

³⁹ Resolución n.º 009-2023-CG/TSRA-SALA1 de 04 de abril de 2023.

⁴⁰ Resolución n.º 009-2023-CG/TSRA-SALA1 de 04 de abril de 2023.

⁴¹ Resolución n.º 023-2023-CG/TSRA-SALA1 de 25 de abril de 2023.

⁴² “DÉCIMO. - Declarar IMPROCEDENTE la primera pretensión accesoría de la tercera pretensión reconvenzional, analizada en el décimo primer punto controvertido; y, por consiguiente, no corresponde a la Entidad tener por amortizados la totalidad de los saldos pendientes de pago del adelanto directo y del adelanto de materiales entregado por la Entidad, hasta por la suma de S/. 2' 450,035.19 (Dos Millones Cuatrocientos Cincuenta Mil Treinta y Cinco con 19/100 Soles); y, por consiguiente, **no se debe proceder a la devolución de las Cartas fianzas dejadas como garantía por dichos adelantos**”.



aportado pruebas que acrediten su dicho, por tanto, reiteramos que la injustificada e intencional actuación del administrado queda probada con su propia declaración en la que reconoce que él ha suscrito la mencionada carta, suscripción que realizó incumpliendo intencionalmente sus funciones de velar por los intereses institucionales.

2.7.6.11 Por lo tanto, el segundo elemento del tipo infractor relacionado a que la actuación del administrado **Hugo Meléndez Rengifo** se haya desarrollado de manera injustificada e intencional, se encuentra debidamente acreditado.

24

2.7.6.12 Con relación al elemento de **participación con ocasión de su función**, se encuentra acreditado que en el marco de la ejecución del laudo arbitral contenido en la Resolución n.º 35 de 16 de setiembre de 2021, el cual fue debidamente notificado a la Entidad el 20 de setiembre de 2021, el administrado **Hugo Meléndez Rengifo**, devolvió de manera irregular las cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y 3002017002554-17, cuando ejercía el cargo de Alcalde de la Entidad, cargo que ejerció durante el periodo del 02 de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2022, tal como se advierte de la credencial de fecha 16 de noviembre de 2018 otorgada por el Jurado Electoral Especial de San Martín, encontrándose acreditadas sus funciones en el numeral 1 del artículo 20 de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y modificatorias, así como en los instrumentos de gestión vigentes al momento de la comisión de la infracción:

- ✓ Numeral 1 del artículo IV del Manual de Perfil de Puestos (MPP)⁴³ aprobado con Resolución de Alcaldía n.º 247-2020-MDM de 29 de diciembre de 2020; y
- ✓ Literal a) del artículo 20 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF)⁴⁴ de la Entidad, aprobado con Ordenanza Municipal n.º 016-2019-MDM/A de 04 de diciembre de 2019.

Sobre el perjuicio al Estado

2.7.6.13 Con respecto al último elemento objetivo que constituye la conducta infractora: **ocasionar perjuicio al Estado**, cabe enfatizar lo que establece el artículo 68º del Reglamento al respecto:

“(…) En caso la infracción requiera de la generación de perjuicio al Estado, perjuicio económico, grave afectación al servicio público o de otras consecuencias, estas deben estar evidenciadas, ser atribuibles, por lo menos, a título de culpa, estar cuantificadas o descritas en su dimensión o magnitud y ser reales. (…)

Para esto se considera:

- a) Perjuicio al Estado:** *Es el efecto adverso a los intereses del Estado que genera la acción u omisión del funcionario o servidor público, constituido por la consecuencia cuantitativa o cualitativa que se haya producido. No se considera perjuicio al Estado la transgresión de normas y principios. El fundamento o la finalidad de los principios pueden orientar la identificación de los intereses afectados. (Énfasis agregado)*

2.7.6.14 La doctrina sobre la materia advierte que, en la medida que **el perjuicio es un elemento constitutivo del tipo infractor por responsabilidad administrativa funcional**, *“la cadena del control gubernamental (comisión auditora) y los órganos del PAS, deben probar el perjuicio a efectos de ejecutar un procesamiento respecto de los operadores administrativos, la no acreditación de este elemento ante el Órgano Instructor hace improcedente el inicio de procedimiento administrativo sancionador o en su defecto la no acreditación por parte del Órgano Instructor hace inviable una sanción contra el procesado (…), teniendo en cuenta el estándar probatorio que demandaría una sanción por responsabilidad administrativa funcional, el perjuicio no podría basarse en especulaciones, conjeturas o hipótesis que pudiera considerar*

⁴³ Folios 1301 al 1488 del Informe de Control.

⁴⁴ Folios 1209 al 1299 del Informe de Control.



en su criterio subjetivo el auditor, o al representante del Órgano Instructor y el jefe del Órgano Sancionador⁴⁵.”(énfasis agregado)

Este Colegiado ya ha señalado con anterioridad que la determinación del perjuicio como requisito de procedencia del PAS, no puede ser producto de una mera inferencia del que audita o quien procesa o quien sanciona en el procedimiento administrativo sancionador, sino que debe descansar en evidencia⁴⁶.

25

Más aún, el Colegiado ha señalado textualmente que “... **el elemento perjuicio es de naturaleza objetiva, de modo tal que debe resultar medible o verificable, sustentado con la evidencia obtenida en el servicio de control que por mandato legal debe ser suficiente y apropiada y de acuerdo a cada tipo de infracción. Infringir esta regla implicaría aceptar como delimitación de perjuicio una simple conjetura o inferencia de quien audita y/o de quien sanciona, lo que infringiría evidentemente derechos fundamentales, entre ellos el de debido procedimiento, el derecho de defensa y el de prueba, incluso el principio de tipicidad que rige el PAS bajo competencia del ente rector del control gubernamental.**”⁴⁷ (énfasis agregado)

- 2.7.6.15** En el caso de autos, como se ha señalado previamente, el perjuicio atribuido al administrado **Hugo Meléndez Rengifo**, está probado, pues con su actuar generó un efecto adverso a los intereses del Estado, materializado en que **la Entidad pierda el respaldo financiero**, al dejar de contar con garantías que le permitan recuperar de manera automática los recursos entregados al contratista, por concepto de adelanto directo y adelanto para materiales, **cuyo saldo neto no amortizado por el Contratista según la liquidación correspondiente fue de S/ 2 315 816,90 (Dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles)**, por tanto se encuentra acreditado el perjuicio al estado.

Sobre el perjuicio económico

- 2.7.6.16** Adicional a lo determinado, corresponde tener presente que el artículo 68° del Reglamento, con respecto al **perjuicio económico**, considera que éste constituye *el menoscabo, **disminución, detrimento, pérdida o deterioro del patrimonio de la entidad** o del Estado en general, que ha sido **generado por la acción u omisión irregular del funcionario** o servidor público y que el perjuicio económico debe estar cuantificado en el Informe y no tiene finalidad resarcitoria como elemento de la infracción.*
- 2.7.6.17** Ahora bien, como consecuencia del efecto adverso determinado como perjuicio al estado, se agrava la infracción acreditada con **el evidente perjuicio económico** ocasionado con la devolución de las cartas fianzas realizada por el administrado Hugo Meléndez Rengifo al Contratista, pues, se tiene acreditado que el monto adeudado⁴⁸ y determinado mediante la Resolución de Alcaldía n.° 192-2022-MDM de 9 de mayo de 2022⁴⁹, no ha podido ser recuperado por la entidad, tal como podemos evidenciarlo con la comunicación realizada por el actual alcalde de dicha entidad edil, a través del Oficio n.° 016-2023-A-MDM de 18 de enero de 2023⁵⁰ afirmando que hasta la fecha no se ha podido realizar ninguna acción a efectos de hacer efectivo el cobro de los **S/ 2 315 816,90 (Dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles)**, siendo que el Consorcio Pirámide no cumplió con el pago que fuera requerido con carta notarial de 19 de setiembre de 2022, lo que constituye a todas luces un **detrimento al patrimonio de la Municipalidad Distrital de Morales**.

En consecuencia, al subsumirse todos los elementos del tipo infractor contenidos en el numeral 32 del artículo 46° de la Ley, y ante la acreditación del agravante imputado;

⁴⁵ Díaz, J. (2022). Auditoría de Estado y procedimiento administrativo sancionador. Editorial Gaceta Jurídica, Lima, p. 265 y siguientes.

⁴⁶ Resolución n.° 000005-2023-CG/TSRA-SALA 1.

⁴⁷ Resolución n.° 000017-2023-CG/TSRA-SALA 1.

⁴⁸ Cuya entrega efectiva al Contratista como adelanto directo y adelanto de materiales, está acreditada mediante los Comprobantes de Pago N° 1435 al N° 1737 y Comprobantes de Pago N° 1461 al N° 1467.

⁴⁹ Resolución que aprobó la liquidación técnica y financiera de la Obra - Folios 384 a 407 del Informe de Control.

⁵⁰ Folio 1151 del Informe de Control.



corresponde CONFIRMAR la sanción impuesta al administrado **HUGO MELÉNDEZ RENGIFO**.

2.7.7 Sobre la acreditación la conducta infractora tipificada en el numeral 32 del artículo 46° de la Ley imputada al administrado JHERSON MEGO TUANAMA

26

2.7.7.1 En relación a la infracción imputada al administrado **Jherson Mego Tuanama**, haciendo un análisis del tipo se deben acreditar los siguientes elementos concurrentes:

- i) **Incumplir el ejercicio de funciones a su cargo** establecidas en disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional.
- ii) Que la actuación se haya desarrollado de **manera injustificada e intencional**.
- iii) En los procedimientos en los que participa con ocasión de su función.
- iv) El perjuicio al Estado ocasionado.

2.7.7.2 El tipo infractor imputado tutela el debido cumplimiento, por parte de los funcionarios y servidores públicos, de sus funciones en los procedimientos en los que participe, lo que supone a su turno coadyuvar a que la entidad cumpla sus fines. En el presente caso, el verbo rector utilizado es “incumplir” esto es violar, **contravenir u omitir el cumplimiento de obligaciones funciones de manera injustificada**.

2.7.7.3 En ese caso, al haberse acreditado que la devolución de las Cartas Fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17 originales se realizó de manera irregular por el alcalde de la entidad, se tiene acreditado también que para realizar dicha devolución se obtuvo de forma irregular los referidos documentos valorados, y que dicha obtención irregular fue posible porque el administrado **Jherson Mego Tuanama en su condición de jefe de la Oficina de Tesorería de la Entidad; incumplió sus funciones** claramente establecidas en el inciso 6 del numeral 6.2 del artículo 6° del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, aprobado mediante Decreto Legislativo n.º 1441, relacionada a **implementar medidas de seguimiento y verificación del estado y uso de los fondos públicos, que corresponde arqueos de los flujos financieros y valores**, concordante con el numeral 6 del artículo IV del Manual de Perfil de Puestos (MPP) y el literal f) y j) del artículo 78° del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Entidad, que establece entre sus funciones, **la implementación de medidas de seguridad para la custodia de documentos valorados en poder de la Entidad**.

2.7.7.4 El incumplimiento de las funciones señaladas, se evidencia por la falta de implementación de las medidas de seguridad necesarias destinadas a que las cartas fianzas no sean retiradas de manera irregular de su custodia, pues esta implementación corresponde a sus funciones directas y se encontraban establecidas en la Directiva⁵¹ de la Entidad, contrariamente a sus alegaciones señaladas en su recurso impugnatorio, donde afirma “(...) si bien *mi persona era la encargada de la custodia, resguardo y protección de dichos documentos, no tenía la obligación funcional de implementar medidas de seguridad, dado que eso corresponde estrictamente a la entidad* (...). Es decir, sin duda alguna el administrado **Jherson Mego Tuanama no cauteló que las cartas fianzas** que le fueron entregados a través de las Notas de Coordinación n.º 798-2021-SGAYF-MDM y n.º 822-2021-SGAYF-MDM, de 15 y 17 de julio de 2021⁵² respectivamente, **salieran de su control y custodia**, con un procedimiento distinto al establecido en la Directiva interna.

2.7.7.5 Asimismo, habiéndose determinado en los fundamentos previos de esta resolución que el administrado **Jherson Mego Tuanama** realizó el trámite de devolución de cartas fianza “como si fueran originales” a la subgerencia de administración y finanzas los días 13 y 19 de octubre de 2021; es decir, después del vencimiento de los documentos valorados (10 y 17 de octubre), se evidencia que también **incumplió sus funciones** relacionadas a **implementar medidas de seguimiento y verificación del estado de**

⁵¹ Directiva para el manejo y custodia de cartas fianzas y pólizas de caución, aprobado con Resolución de Alcaldía n.º 066-MDM-2014.

⁵² Folios 432 y 433 del Informe de Control.



los fondos públicos consistente en arqueos de los valores su custodia, establecidas en el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, así como su función específica como jefe de la Oficina de Tesorería de la Entidad, señalada en el numeral 7 del artículo IV del MPP y lo establecido en el literal g), del artículo 78° del ROF, con respecto a su obligación de **actualizar y ejecutar el registro, control y verificación de la autenticidad de las fianzas, garantías y pólizas de seguros en custodia de la Entidad**. Además de incumplir con sus funciones señaladas en los numerales 7.5 y 7.6 del artículo 7° de la Directiva para el manejo y custodia de cartas fianzas y pólizas de caución, en virtud de las cuales tenía que **efectuar los controles oportunos y periódicos de la existencia de las cartas fianzas y de su tiempo de vigencia**, siendo su obligación **comunicar el vencimiento de la carta fianza a la unidad orgánica correspondiente con una anticipación de diez y quince días naturales** a su vencimiento, a fin de que se pueda solicitar la renovación del documento valor correspondiente.

- 2.7.7.6** Vemos con claridad que el administrado **Jherson Mego Tuanama** contaba con fundamentales funciones vinculadas a los documentos valorados que fueron irregularmente devueltos por al alcalde de la entidad, siendo evidente que **no realizó los controles** respectivos para actualizar las cartas fianzas en el plazo establecido legalmente y verificar la autenticidad de las mismas, conforme lo exigían sus funciones específicas, lo cual se corrobora con los Informes n.° 0189-JMT-TESORERIA-MDM-2021 y n.° 0196-JMTTESORERIA-MDM-2021 presentados fuera de plazo, además, con la declaración del administrado⁵³, quien afirma: (...) *el documento fue devuelto al día siguiente directamente a la asistente de Tesorería, y dado que ella tenía acceso a la bóveda ingresó dichos documentos sin revisar si eran las originales o no*". Es oportuno esclarecer en este extremo que la función de revisión de autenticidad recaía en el administrado y no en su asistente.
- 2.7.7.7** Al respecto, tal como ha quedado establecido en los fundamentos previos, se advierte que **el primer elemento del tipo infractor consistente en Incumplir el ejercicio de funciones a su cargo** se encuentra ampliamente acreditado; siendo pertinente enfatizar que, contrario a lo manifestado por el administrado en su escrito de apelación, desde el pliego de cargos se le ha imputado al administrado **Jherson Mego Tuanama** que al incumplir con sus funciones, permitió que las cartas fianzas irregularmente devueltas, salieran de su control y custodia, no habiéndosele imputado la entrega personal de las mismas, con lo que desvirtuamos sus alegaciones en este extremo.
- 2.7.7.8** En cuanto al segundo elemento del tipo infractor relacionado a **que la actuación del administrado Jherson Mego Tuanama se haya desarrollado de manera injustificada e intencional**, habiendo traído a colación en los fundamentos previos, el pronunciamiento de este Tribunal con respecto a la **acreditación del dolo**, en virtud del cual es exigible demostrar con base en prueba objetiva (directa o indiciaria), que el administrado tenía pleno y previo conocimiento de que su actuación era contraria a ley y que, pese a ello, igual la hubiese infringido, estableciéndose como prueba indiciaria los dos elementos formativos del **dolo** (el volitivo y el cognoscitivo).
- 2.7.7.9** Al respecto, corresponde reiterar que *"En lo que respecta al elemento volitivo si bien resulta imposible probar la voluntad interna del sujeto, es posible "objetivar" su probanza a partir de la observación de la conducta misma del administrado"*⁵⁴. En dicho sentido, el administrado **Jherson Mego Tuanama** ha declarado en sus descargos en primera instancia de este procedimiento sancionador que **"no niega que la asistente de tesorería le puso de conocimiento que entregó las Cartas fianzas al Gerente Municipal en su ausencia, la misma que conocía la clave de acceso a la bóveda donde se resguardaban las Cartas Fianzas, quien en ese momento se encontraba realizando el conteo del dinero recaudado por la municipalidad, por lo que ha tenido acceso directo a las cartas fianzas (...)"**, con lo cual se evidencia que el apelante **no implementó las medidas de seguridad para la custodia de documentos valorados** en poder de la Entidad, al permitir que una tercera persona (la asistente de tesorería) conozca de las claves de la caja fuerte, y no solo eso, pues

⁵³ Escrito registrado en el SGD - Expediente n.° 0820230248781.

⁵⁴ Resolución n.° 023-2023-CG/TSRA-SALA1 de 25 de abril de 2023.



del Acta de verificación de las medidas de custodia de las garantías otorgadas a la Entidad, prueba de oficio realizada a requerimiento del Órgano Sancionador, se advierte que se contaba con una caja fuerte con clave dinámica que se encuentra dentro de una caja de metal con candado, por lo que también habría facilitado las llaves del candado para que tengan acceso a las garantías que se encontraba respaldando la amortización total de los adelantos otorgados por la Entidad; además de otros documentos importantes propios de su función en la entidad.

- 2.7.7.10** De igual forma, cabe resaltar que el administrado **Jherson Mego Tuanama** ha afirmado⁵⁵ en primera instancia que “(...) el documento fue devuelto al día siguiente directamente a la asistente de Tesorería, y dado que ella tenía acceso a la bóveda ingresó dichos documentos sin revisar si eran las originales o no”; con esta declaración, el administrado ratifica que a pesar de tener conocimiento del ingreso de las cartas fianzas al día siguiente, **no las verificó ni realizó las gestiones necesarias para corroborar su autenticidad.**
- 2.7.7.11** Así también, corresponde enfatizar que, cuando el administrado **Jherson Mego Tuanama** emitió los informes mediante los cuales supuestamente se entregaron a la Sub Gerencia de Administración y Finanzas los originales de las Cartas, lo hizo **03 y 02 días después de la fecha** en que vencían, a pesar de haber afirmado saber, en la audiencia de uso de la palabra realizada en esta instancia, que las cartas fianzas tampoco deben vencer, sino que se renuevan antes del vencimiento, no en el día del vencimiento ni después del mismo y, que una vez vencidas en cualquier contingencia hace imposible el cobro por parte de la entidad.
- 2.7.7.12** Las situaciones descritas, sumado el hecho de haber emitido previa y oportunamente los Informes n.º 0012, n.º 0069 y n.º 0137-JMT-TESORERIA-MDM-2021 de 12 de enero, 05 de marzo y 01 de julio de 2021⁵⁶ respectivamente, alertando la renovación de las Cartas fianzas que se encontraban próximas a vencer a la Subgerencia de Administración y Finanzas, cosa que no ocurrió con las Cartas Fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17, corrobora la intencionalidad del apelante, pues él tenía conocimiento de los plazos requeridos para solicitar la renovación de las cartas fianzas, los cuales claramente se encuentran establecidos en su Directiva interna, y conforme lo había realizado previamente para que se prevea la atención correspondiente, máxime cuando, contrariamente a su accionar irregular desplegado, durante su intervención en la audiencia oral llevada a cabo en esta instancia, con respecto al trámite que realizaba como parte de sus funciones, vertió la siguiente manifestación “al momento de recibir las cartas hago mi verificación y custodia en la caja fuerte de la municipalidad, a los quince días antes del vencimiento, yo informo avisando que dicha carta ya se va a vencer y que tomen las provisiones del caso” (Énfasis agregado)
- 2.7.7.13** En relación a su actuación injustificada, el administrado **Jherson Mego Tuanama** incurrió en la actuación irregular imputada sin argumento de justificación, pues no se cuenta con elementos probatorios que desvirtúen su conducta funcional de permitir la salida irregular de documentos valorados que se encontraban bajo su custodia, ni de haber omitido realizar la verificación de la autenticidad y vencimiento de dichos valores. Y esto es así, habida cuenta que, tanto la normativa interna de la entidad (ROF, MPP y Directiva) como la del Sistema Nacional de Tesorería establecen claramente su responsabilidad directa, no siendo posible aceptar sus alegaciones que intentan justificar su omisión funcional señalando que su asistente fue quien realizó la entrega de las cartas, ya que la mencionada servidora no estaba facultada para realizar dichas acciones, y si pudo realizarlas, no hacen más que confirmar el incumplimiento injustificado de sus funciones establecidas.
- 2.7.7.14** Por lo tanto, el segundo elemento del tipo infractor relacionado a que la actuación del administrado **Jherson Mego Tuanama** se haya desarrollado de manera injustificada e intencional, se encuentra debidamente acreditado.

⁵⁵ Mediante escrito registrado en el SGD - Expediente n.º 0820230248781.

⁵⁶ Folios 1114, 1116 y 1118 del Informe de Control.



2.7.7.15 Con relación al elemento de **participación con ocasión de su función**, se encuentra acreditado que el administrado **Jherson Mego Tuanama**, al no implementar las medidas de seguridad para la custodia de las cartas fianzas n.º 3002017002502-17 y 3002017002554-17 permitió su salida irregular, además de no haber efectuado los controles oportunos y periódicos de la existencia de las mismas y de su tiempo de vigencia, y de no haber comunicado el vencimiento a la unidad orgánica correspondiente con una anticipación de diez y quince días naturales, encontrándose acreditadas sus funciones en el inciso 6 del numeral 6.2 del artículo 6º del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, aprobado mediante Decreto Legislativo n.º 1441, así como en los instrumentos de gestión vigentes al momento de la comisión de la infracción:

- ✓ Numeral 6 del artículo IV del Manual de Perfil de Puestos (MPP)⁵⁷ aprobado con Resolución de Alcaldía n.º 247-2020-MDM de 29 de diciembre de 2020; y,
- ✓ Literal f) y j) del artículo 78º del Reglamento de Organización y Funciones (ROF)⁵⁸ de la Entidad, aprobado con Ordenanza Municipal n.º 016-2019-MDM/A de 04 de diciembre de 2019.
- ✓ Numeral 7.5 y 7.6 del artículo 7º de la Directiva⁵⁹ para el manejo y custodia de Cartas fianzas y pólizas de caución, aprobada con Resolución de Alcaldía n.º 066-MDM-2014.

Sobre el perjuicio al Estado

2.7.7.16 Con respecto al último elemento objetivo que constituye la conducta infractora: **ocasionar perjuicio al Estado**, cabe enfatizar los fundamentos ya manifestados en esta resolución, en el sentido que el perjuicio es un elemento constitutivo del tipo infractor por responsabilidad administrativa funcional, y que es de naturaleza objetiva, de modo tal que debe resultar medible o verificable.

2.7.7.17 En el caso de autos, como se ha señalado previamente, el perjuicio atribuido al administrado **Jherson Mego Tuanama**, está probado, pues con la pérdida de la custodia de los documentos valorados, que coadyuvó a la posterior devolución irregular de las Cartas fianzas al contratista, e incluso con el incumplimiento de los controles respectivos para verificar la autenticidad y vencimiento las cartas fianzas, generó un efecto adverso a los intereses del Estado, puesto que **la Entidad se vio privada de los mecanismos o procedimientos de realización automática que le permitían recuperar los recursos entregados al contratista, por concepto de adelanto directo y adelanto para materiales**, cuyo saldo neto no amortizado por el Contratista según la liquidación correspondiente fue de S/ 2 315 816,90 (Dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles), por tanto se encuentra acreditado el perjuicio al estado.

Sobre el perjuicio económico

2.7.7.18 De conformidad con lo establecido por el artículo 68º del Reglamento, el **perjuicio económico** constituye “*el menoscabo, disminución, detrimento, pérdida o deterioro del patrimonio de la entidad o del Estado en general, que ha sido generado por la acción u omisión irregular del funcionario o servidor público y que el perjuicio económico debe estar cuantificado en el Informe y no tiene finalidad resarcitoria como elemento de la infracción*”.

2.7.7.19 Así las cosas, cabe resaltar que, al quedar la Entidad privada de los mecanismos o procedimientos de realización automática que le permitían recuperar los recursos entregados al contratista, por concepto de adelanto directo y adelanto para materiales, se confirma el **perjuicio económico** de S/ 2 315 816,90 (Dos millones trescientos quince mil ochocientos dieciséis con 90/100 soles), con lo cual se concreta el tipo agravado de la infracción acreditada al administrado **Jherson Mego Tuanama**, en

⁵⁷ Folios 1301 al 1488 del Informe de Control.

⁵⁸ Folios 1209 al 1299 del Informe de Control.

⁵⁹ Folios 1094 al 1098 del Informe de Control.



virtud de, principalmente, la pérdida de la custodia de los documentos valorados que coadyuvó a la posterior devolución irregular de las Cartas fianzas al contratista por parte del administrado Hugo Meléndez Rengifo. Sobre este extremo, se tiene acreditado que el monto adeudado⁶⁰ y determinado mediante la Resolución de Alcaldía n.º 192-2022-MDM de 9 de mayo de 2022⁶¹, no ha podido ser recuperado por la entidad, tal como podemos evidenciarlo con la comunicación realizada por el actual alcalde de dicha entidad edil, a través del Oficio n.º 016-2023-A-MDM de 18 de enero de 2023⁶², conforme lo hemos manifestado en argumentos previos.

Consecuentemente, resulta válido afirmar que se ha logrado subsumir todos los elementos del tipo infractor contenidos en el numeral 32 del artículo 46º de la Ley, incluido el agravante imputado al administrado **Jherson Mego Tuanama**.

ASUNTO DE DELIBERACIÓN n.º 03: Determinar si la acción cuestionada al administrado JHERSON MEGO TUANAMA corresponde a una manifestación del Principio de Confianza

2.7.8 Sobre el Principio de confianza invocado

2.7.8.1 El administrado **Jherson Mego Tuanama**, ha invocado como fundamento principal de defensa, en ambas instancias, el predominio del Principio de Confianza en su accionar, afirmando que por este principio la asistente de tesorería tenía conocimiento de las claves de acceso a la caja de seguridad; por tanto, insiste en que su persona no autorizó ni permitió la salida de los documentos valorados.

2.7.8.2 Al respecto, corresponde traer a colación el fundamento vertido por esta Sala en la Resolución n.º 024-2023-CG/TSRA-SALA 1 de fecha 31 de julio de 2023, en el que señala “(...) el Reglamento del PAS, no regula taxativamente la aplicación del principio de confianza, sin embargo, establece que los órganos del PAS para la aplicación de sus principios regulados “consideran la interpretación, compatible con la función administrativa, que realizan, el Tribunal Constitucional, el Poder Judicial, los organismos o tribunales internacionales con jurisdicción y competencia reconocidas por el Perú”, pudiendo considerar, en este contexto, la jurisprudencia comparada, doctrina o pronunciamientos institucionales en la materia. (artículo 4º párrafo infine). Esta última habilitación, conecta en modo indirecto la investidura del principio dogmático de confianza extraído del seno del derecho penal al procedimiento administrativo sancionador, lógicamente con ciertos matices, propios del ámbito administrativo”.⁶³

2.7.8.3 Ahora bien, mediante la Resolución n.º 0002-2023-CG/TSRA – Sala 2 de 07 de febrero de 2023 el TSRA ha invocado, respecto al principio de confianza “la Casación N° 23-2016-Ica, a través de la cual, se realiza el análisis del principio de confianza como filtro de imputación objetiva en las estructuras organizadas de la Administración Pública. **Entre los principales postulados, podemos destacar los siguientes:** “4.46 Las organizaciones (públicas o privadas), como, por ejemplo, **las municipalidades, clínicas, hospitales, entre otros, son estructuras en las cuales se manifiesta un alto nivel de organización, para que las mismas puedan cumplir la función que les ha sido encomendada. De esta forma, cada integrante de la organización tiene una esfera de competencias propia, por la cual es garante. Toda organización tiene reglas, normativa interna que busca regular las acciones y funciones de cada trabajador, las cuales delimitan el espectro de derechos y de deberes de todos los funcionarios. En el ámbito de la estructura pública nacional, lo señalado se plasma en el manual de organizaciones de funciones (MOF) y en el reglamento de organizaciones y funciones (ROF), que vienen a ser las normativas que delimitan los ámbitos de competencia funcional con la finalidad de optimizar el servicio de los funcionarios y servidores públicos. En este sentido, solo será posible atribuir responsabilidad en el ámbito funcional por el quebrantamiento de las expectativas de conducta que formen parte del ámbito de competencia delineado por la normativa en referencia, lo que a su vez significa que el**

⁶⁰ Cuya entrega efectiva al Contratista como adelanto directo y adelanto de materiales, está acreditada mediante los Comprobantes de Pago N° 1435 al N° 1737 y Comprobantes de Pago N° 1461 al N° 1467.

⁶¹ Que aprobara la liquidación técnica y financiera de la obra vinculada a las cartas fianzas irregularmente devueltas Folios 384 a 407 del Informe de Control.

⁶² Folio 1151 del Informe de Control.

⁶³ Sobre el particular el TC en Expediente n.º 2050-2022-AA/TC; ha establecido la posibilidad de aplicar con ciertos matices los principios del derecho penal al procedimiento administrativo sancionador.



funcionario público no podrá responder por las consecuencias del ejercicio de las funciones que pertenecen a la esfera de competencia de terceros. (...). (Énfasis agregado)

2.7.8.4 De otro lado, resulta necesario enfatizar que el TSRA, se ha pronunciado mediante Resolución n.º 025-2023-CG/TSRA – Sala 2 de 06 de octubre de 2023, estableciendo que **“el principio de confianza no puede relevar las obligaciones propias del cargo, pues si bien se puede contar con personal de apoyo para la realización de ciertas actividades, estas no pueden reemplazar las del superior jerárquico. Asimismo, no es posible aplicar el principio de confianza sobre funciones que no están claramente atribuidas en documentos de gestión o similares, (...).”** (Énfasis agregado)

31

2.7.8.5 En ese sentido, resulta relevante para el presente caso referirnos a lo establecido en la Casación n.º 1546-2019-Piura que señala: **“El análisis de la aplicación del principio de confianza exige, desde luego, que no se presenten determinadas circunstancias que la excluyen, tales como, entre otras, cuando resulta evidente que uno de los intervinientes en el hecho realizó una conducta que defrauda las expectativas de su actuación conforme a Derecho. No se trata de los títulos o competencias profesionales de los delegados, sino de su concreta actuación en asuntos puntuales”**. Con lo cual, el principio de confianza no puede ser invocado como argumento de defensa cuando se ha incurrido en incumplimiento de funciones, incumplimiento manifiesto de normas administrativas o incumplimiento del deber de control expresamente asignados al administrado.

2.7.8.6 En línea con lo expuesto, es posible afirmar que, contar con personal de apoyo (para nuestro caso, contar el apoyo de la asistente de tesorería) no es óbice para que el superior jerárquico, es decir que el jefe del Área de Tesorería, el administrado **Jherson Mego Tuanama**, incumpla sus funciones de manera tan evidente como se ha conseguido acreditar en el procedimiento sancionador de autos, las mismas que han sido asignadas en diversas disposiciones normativas internas (ROF, MPP, Directiva) las cuales delimitan el ámbito de competencia funcional del administrado con la finalidad de optimizar el servicio del cual claramente es responsable. Por tanto, contrariamente a lo manifestado por el administrado Jherson Mego Tuanama, para este Colegiado el principio de confianza no puede ser invocado como argumento de defensa cuando se ha incurrido en incumplimiento de funciones o incumplimiento manifiesto de normas administrativas.

Consecuentemente, la invocación del principio de confianza señalado por el apelante **Jherson Mego Tuanama** carece de sustento.

ASUNTO DE DELIBERACIÓN n.º 04: Determinar si la sanción impuesta al administrado Hugo Meléndez Rengifo cumple con el Principio de Causalidad y con el debido procedimiento.

2.7.9 Sobre el Principio de Causalidad en el ámbito sancionador administrativo

2.7.9.1 Como lo ha manifestado este colegiado en pronunciamiento previo⁶⁴, **“respecto del Principio de Causalidad, el artículo 248º del TUO de la LPAG determina que éste resulta ser un principio especial que debe regir la potestad sancionadora de todas las entidades, por el que, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. En concordancia con ello, el numeral 5 del artículo 4º del Reglamento del PAS ha estipulado que la referida potestad se rige por el Principio de Culpabilidad, en mérito del cual no se puede determinar responsabilidad o imponer sanción por acción u omisión que no es directamente atribuible a la persona, además de que se debe demostrar la existencia de una relación causal entre la conducta y el resultado imputado, estableciendo la vinculación de causa natural o fáctica entre ambos, seguida de criterios de imputación objetiva. Es oportuno enfatizar, además, que la responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de la potestad sancionadora, recae en el funcionario o servidor público que, debiendo y pudiendo actuar de manera diferente, realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción.”** (Énfasis agregado)

⁶⁴ Resolución n.º 000010-2023-CG/TSRA-SALA1 de 25 de abril de 2023.



- 2.7.9.2** En el mismo sentido, la Ley N.º 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (SNC) y de la CGR, modificada por la Ley N.º 31288, señala en el literal e) del su artículo 15º que, **para la identificación adecuada de la responsabilidad administrativa funcional de un funcionario o servidor público se debe tener en cuenta diferentes pautas, entre ellas, la relación causal.**
- 2.7.9.3** Podemos ver entonces que, en el ámbito sancionador administrativo, el principio de causalidad genera una limitación al poder punitivo del Estado en tanto le corresponde acreditar la responsabilidad administrativa de quien incurrió efectivamente en la infracción. Por lo cual, es imprescindible que se acrediten los elementos probatorios que permitan cumplir con el principio de causalidad, lo que se traduce en la **correlación entre el sujeto que cometió la presunta infracción y la presunta responsabilidad que se le atribuye.**
- 2.7.9.4** Al respecto, el administrado **Hugo Meléndez Rengifo** invoca el principio de causalidad y debido procedimiento en su escrito recursivo, afirmando “el principio de causalidad implica que *la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable (...) se acredita la vulneración al debido procedimiento, dado que la Resolución N° 000310-2023-CG/OSAN no se motiva ajustada a los hechos que constituyeron la conducta activa constitutiva de la infracción sancionable*”.
- 2.7.9.5** No obstante, resulta válido afirmar que, de acuerdo a los fundamentos señalados en la presente resolución, la conducta activa del administrado **Hugo Meléndez Rengifo** consistente en firmar la Carta n.º 078-2021-A-MDM de 28 de setiembre de 2021 (cuya firma ha sido reconocida por el propio administrado) con la que se materializa la irregular devolución de las Cartas Fianzas n.º 3002017002502-17 y n.º 3002017002554-17, constituyen las infracciones imputadas, pues está probado que PROCURÓ el beneficio indebido al Consorcio Pirámide, y que además INCUMPLIÓ sus funciones generando perjuicio al Estado además de un perjuicio económico a la entidad edil cuyos intereses le correspondía haber cautelado.
- 2.7.9.6** En tal sentido, se ha verificado que la conducta infractora atribuida al administrado **Hugo Meléndez Rengifo**, corresponde a su actuación realizada en calidad de alcalde de la Municipalidad Distrital de Morales, por tanto, no se evidencia vulneración alguna al principio de causalidad.
- 2.7.9.7** Respecto al Debido Procedimiento, el mismo implica el derecho del administrado de gozar de garantías inherentes a éste, que comprende, entre otros, el derecho de obtener una decisión motivada, fundada en derecho y ajustada a los hechos. Pues no únicamente se trata de que se realice un procedimiento donde se haya obtenido la comunicación previa y suficiente de los cargos, así como, el derecho de defensa, de ofrecer y producir pruebas, de exponer argumentos y alegatos complementarios, solicitar el uso de la palabra, impugnar las decisiones que lo afecten, y de acceso permanente al expediente en el que participa como administrado.
- 2.7.9.8** En ese sentido, no se advierte que el presente procedimiento se haya realizado de manera indebida, sino más bien ajustada a derecho; correspondiendo desestimar los argumentos del administrado en contra de la impugnada.

ASUNTO DE DELIBERACIÓN n.º 05: Determinar si las sanciones impuestas cumplen con el Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad.

2.7.10 Sobre el Principio de Razonabilidad y Proporcionalidad

- 2.7.10.1** “El Tribunal Constitucional señala que el debido proceso presenta dos dimensiones: una formal y otra sustantiva. La dimensión formal comprende los principios y reglas relacionados con las formalidades aplicables al procedimiento (entre ellas, el derecho a la defensa y la debida motivación), en tanto, que **la expresión sustantiva está relacionada con los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión debe cumplir.** Agrega que dicha noción incluye, además de las garantías reconocidas expresamente en las normas jurídicas y aquellas que se deriven del principio–derecho de dignidad de la persona humana y que resulten



esenciales para que el proceso pueda cumplir con su finalidad. Este alto Tribunal ha enfatizado, por lo demás, que el derecho al debido proceso reconocido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución, no solo tiene una dimensión estrictamente jurisdiccional, sino que se extiende también al procedimiento administrativo; extensión que también ha sido señalada por el Poder Judicial⁶⁵ (Énfasis agregado)

33

- 2.7.10.2** Al respecto, por el principio de Razonabilidad, Morón Urbina refiere que, se “protege los derechos e intereses del infractor para que su sanción no sea desproporcional o irracional, pero a la vez protege al interés público para que no sea infima.” En esa línea, el Tribunal Constitucional en la STC N° 2192-2004-AA/TC, indica: “El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3° y 43°, y plasmado expresamente en su artículo 200°, último párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, *prima facie*, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad **parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación**”.⁶⁶ (énfasis agregado)
- 2.7.10.3** En el mismo sentido, el numeral 4 del artículo 4° del Reglamento, estipula que **la decisión de los órganos del procedimiento sancionador mantiene la debida proporción entre el interés público que deba cautelarse y los medios a emplear**, para que éstos respondan a criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad. Además de corresponder a dichos órganos, **cautelar la proporción entre la sanción a ser impuesta y la gravedad del hecho cometido**.
- 2.7.10.4** En este contexto normativo, corresponde analizar el argumento impugnatorio del administrado **Hugo Meléndez Rengifo**, quien afirma: “En el presente caso, al momento de la imposición de la sanción de cinco (05) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, a través de la Resolución N° 000310-2023-CG/OSAN, no se ha motivado las razones suficientes para determinar la comisión de la infracción, ni la graduación adecuada en la imposición de la sanción contra el recurrente, con la finalidad de demostrar que la sanción impuesta sea proporcional y razonable, sin motivar y analizar objetivamente todos los criterios aplicables al caso, denotando con ello deficiencia en la motivación, toda vez que no se ha determinado fehacientemente la responsabilidad del recurrente en el procedimiento administrativo sancionador”. Por su parte, el administrado **Jherson Mego Tuanama** afirma que la resolución sancionadora contraviene el principio de razonabilidad, sin especificar de qué manera ello ocurre, sin perjuicio de lo cual nos pronunciaremos al respecto.
- 2.7.10.5** Conforme ha sido fundamentado en la presente resolución, se ha logrado acreditar la comisión de las infracciones imputadas por el Órgano Sancionador a los administrados apelantes, siendo que, en el numeral 29 de la resolución impugnada se ha cumplido con realizar la ponderación de los criterios de graduación de las sanciones impuestas, considerando “la aplicación de las agravantes específicas establecidas en las infracciones, conjuntamente con las circunstancias agravantes cualificadas y atenuantes privilegiadas, así como las circunstancias agravantes y atenuantes genéricas, desarrolladas en los artículos 10, 11 y 13 del Reglamento, y que además, de conformidad con el numeral 10.3 del artículo 10 del Reglamento, tales circunstancias agravantes o atenuantes, no pueden ser consideradas para la graduación de la sanción cuando éstas correspondan a elementos conformantes del tipo infractor, ni pueden emplearse más de una ocasión para el mismo fin de graduación de sanción”.
- 2.7.10.6** A mayor detalle, es conveniente enfatizar que, con respecto al administrado **Hugo Meléndez Rengifo** concurren circunstancias agravantes de la infracción cometida, tales como, el concurso ideal de infracciones y el grado de participación que aumenta el nivel de reproche al administrado. De otra parte, con relación al administrado **Jherson Mego Tuanama** concurren dos agravantes genéricos: el beneficio ilícito

⁶⁵ Resolución n.° 000025-2023-CG/TSRA-SALA 1de 03 de agosto de 2023.

⁶⁶ Resolución n.° 000022-2023-CG/TSRA-SALA1 de 25 de julio de 2023.



resultante de la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho imputado. Asimismo, en ambos casos, se ha considerado la gravedad de la infracción cometida considerando el daño que su comisión le genera al interés público, entendido desde el bien jurídico protegido, sumado a que no se aplican circunstancias atenuantes de responsabilidad administrativa funcional para la graduación de la sanción.

34

- 2.7.10.7** En este punto, resulta pertinente invocar una de las funciones de la sanción, la cual se enmarca en que ésta debe *“Cumplir con su carácter punitivo, en el marco de un modelo de regulación responsiva de identificación y determinación de responsabilidades que, en el procedimiento sancionador, considera la aplicación de mecanismos que permiten no iniciarlo, asegurar que éste, cuando deba iniciarse, responda a un perjuicio real y concreto, así como, incentivar y reconocer la cooperación y actuaciones positivas del administrado, y, en último caso, cuando correspondan, asegurar que las sanciones sean estrictamente proporcionales, considerando las circunstancias de cada caso concreto, cumpliendo con sus finalidades de manera oportuna”*, de conformidad con lo estipulado en el literal d) del artículo 6° del Reglamento.
- 2.7.10.8** Por tanto, ratificando lo afirmado por el Órgano Sancionador, el espacio punitivo para las infracciones consideradas como muy graves, es de no menor de un (1) año hasta cinco (5) años, y conforme se tiene del numeral 13.3 del artículo 13° del Reglamento, el tercio inferior es no menor de un (1) año hasta dos (2) años y cuatro (4) meses, el cual sería aplicable ante la concurrencia de mecanismos del derecho premial, que no es el caso.
- 2.7.10.9** En consecuencia, este Colegiado considera que, en la resolución sancionadora se ha motivado de forma adecuada la imposición de las sanciones impuestas a los administrados apelantes, atendiendo a que la sanción a imponerse debe ser equivalente a la gravedad de los hechos cometidos, además de constituir una medida acorde con el principio de razonabilidad y conforme a los criterios de graduación establecidos en el caso de autos, por lo cual, **resulta razonable y proporcional la sanción de cinco (05) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública impuesta al administrado Hugo Meléndez Rengifo, así como la sanción de tres (03) años de inhabilitación para el ejercicio de la función pública impuesta al administrado Jherson Mego Tuanama**, correspondiendo **CONFIRMAR** la sanción impuesta a ambos administrados, en todos sus extremos.

Por lo expuesto y conforme a las disposiciones obrantes en la Constitución Política del Perú; la Ley n.° 27785, modificada por Ley n.° 31288; el Texto Único Ordenado de la Ley n.° 27444 del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo n.° 04-2019-JUS; y, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador aprobado por la Resolución de Contraloría n.° 166-2021-CG y sus modificatorias, la Sala 1 del TSRA, por unanimidad:

III. RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el administrado **HUGO MELÉNDEZ RENGIFO** contra la Resolución n.° 000310-2023-CG/OSAN de 28 de agosto de 2023 y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la resolución apelada que le impuso la sanción de **CINCO (05) AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, al habersele determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión de la conducta infractora muy grave tipificada en los numerales 21 y 32 del artículo 46° de la Ley N.° 27785 y sus modificatorias, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el administrado **JHERSON MEGO TUANAMA** contra la Resolución n.° 000310-2023-CG/OSAN de 28 de agosto de 2023 y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la resolución apelada que le impuso la sanción de **TRES (03) AÑOS DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, al habersele determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión de la conducta infractora muy grave tipificada en el numeral 32 del artículo 46° de la Ley N.° 27785 y sus modificatorias, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.



ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR con arreglo a ley, la presente resolución a los administrados **HUGO MELÉNDEZ RENGIFO** y **JHERSON MEGO TUANAMA**.

ARTÍCULO CUARTO: REMITIR copia de la presente resolución a la **Municipalidad Distrital de Morales**, al **Órgano de Control Institucional** de la citada entidad edil y a la **Gerencia Regional de Control de San Martín**.

35

ARTÍCULO QUINTO: REMITIR copia de la presente resolución a la **Oficina de Gestión de la Potestad Sancionadora** de la Contraloría General de la República a fin que cumpla con lo dispuesto en el numeral 16.1 del artículo 16° del Reglamento.

ARTÍCULO SEXTO: DECLARAR AGOTADA LA VÍA ADMINISTRATIVA con la presente Resolución, conforme a lo establecido en el artículo 59° de la Ley n.° 27785, concordante con los artículos 84° y 120° del Reglamento, para el debido cumplimiento de lo dispuesto por este Colegiado.

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

ARTÍCULO OCTAVO: DISPONER EL ARCHIVO DEFINITIVO del Expediente PAS n.° 0095-2023-CG/INSLAM, conforme a los fines de Ley.

MONICA ROXANA ROSELL MEDINA
Presidente SALA 1
Tribunal Superior de
Responsabilidades Administrativas

CESAR ENRIQUE AGUILAR SURICHAQUI
Vocal SALA 1
Tribunal Superior de
Responsabilidades Administrativas

RICHARD FRANK LEON VARGAS
Vocal SALA 1
Tribunal Superior de
Responsabilidades Administrativas

