

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico Sobre La Resolución N° 000098-2024-  
CG/TSRA-SALA 1. Los Límites De La Potestad  
Sancionadora Administrativa: La Prueba del Beneficio Al  
Tercero Como Requisito Esencial En La Responsabilidad  
Funcional

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado  
que presenta:

Carlos Abraham Aguilar Chacón

ASESOR:

Hugo Andrés León Manco


Lima, 2025

## INFORME DE SIMILITUD

Yo, HUGO ANDRÉS LEÓN MANCO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo de suficiencia profesional titulado “Informe Jurídico Sobre La Resolución N° 000098-2024-CG/TSRA-SALA 1. Los Límites De La Potestad Sancionador Administrativa: La Prueba del Beneficio Al Tercero Como Requisito Esencial En La Responsabilidad Funcional”, del autor CARLOS ABRAHAM AGUILAR CHACON, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 31%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11 de julio del 2025.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 15 de julio del 2025

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> HUGO ANDRÉS LEÓN MANCO	
DNI: 09834484	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-0958-5856">https://orcid.org/0000-0002-0958-5856</a>	

## **RESUMEN**

El presente informe analiza la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, mediante la cual el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) revocó la sanción impuesta a dos funcionarios de la Municipalidad Distrital de La Victoria - Chiclayo: Luis Gustavo Vela Requejo, como Gerente de Desarrollo Urbano, y Mario Oswaldo Nieto Rosado como Jefe de la Unidad de Logística, quienes habían sido acusados de generar un beneficio indebido al contratista al tramitar un adelanto de materiales para una obra pública. El trabajo parte del problema principal de determinar si es jurídicamente válida una sanción administrativa funcional cuando no se ha acreditado el beneficio indebido a un tercero como consecuencia directa de la actuación del funcionario. Para ello, se abordan problemas secundarios relacionados con la motivación de las resoluciones, el debido procedimiento, la prueba del beneficio y la necesidad de un nexo causal funcional. A través del análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial, se concluye que la potestad sancionadora exige la acreditación objetiva y concreta del beneficio indebido, así como la existencia de una intervención funcional determinante. Se destaca la importancia de respetar principios como la tipicidad, la culpabilidad y la imputación objetiva, esenciales en el derecho administrativo sancionador. Finalmente, se reafirma que el fallo del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas resulta correcto y acorde a un modelo garantista, reforzando el principio de buen gobierno y la seguridad jurídica de los funcionarios públicos.

### **Palabras clave**

Derecho Administrativo Sancionador, Contraloría General de la República, Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, Beneficio al Tercero, Nexo Causal

## **ABSTRACT**

This report analyzes Resolution No. 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, by which the Superior Court of Administrative Responsibilities (TSRA) revoked the sanction imposed on two officials of the District Municipality of La Victoria - Chiclayo: Luis Gustavo Vela Requejo, as Urban Development Manager, and Mario Oswaldo Nieto Rosado as Head of the Logistics Unit, who had been accused of generating an undue benefit to the contractor by processing an advance of materials for a public work. The work starts from the main problem of determining whether a functional administrative sanction is legally valid when the undue benefit to a third party as a direct consequence of the official's actions has not been proven. To this end, secondary problems related to the motivation of the resolutions, due process, proof of the benefit and the need for a functional causal link are addressed. Through doctrinal, regulatory, and jurisprudential analysis, it is concluded that the power to impose sanctions requires objective and concrete proof of undue benefit, as well as the existence of a determining functional intervention. The importance of respecting principles such as criminalization, culpability, and objective attribution, which are essential in sanctioning administrative law, is emphasized. Finally, it is reaffirmed that the ruling of the Superior Court of Administrative Responsibilities is correct and consistent with a guarantee-based model, reinforcing the principle of good governance and legal security for public officials.

### **Keywords**

Administrative Sanctioning Law, Comptroller General of the Republic, Superior Court of Administrative Responsibilities, Third Party Benefit, Causal Nexus

## ÍNDICE

<b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO</b>	4
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	5
1.1 Justificación de la elección de la resolución	5
1.2 Presentación del caso y del análisis	6
<b>II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES</b>	8
2.1 Antecedentes	8
2.2 Hechos relevantes del caso	10
<b>III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	16
3.1 Problema principal	16
3.2 Problemas secundarios	16
<b>IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A</b>	17
4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	17
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	18
<b>V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	19
<b>VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES</b>	31
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	34

## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>N° EXPEDIENTE</b>	Resolución N° 000098-2024- CG/TSRA-SALA1
<b>ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</b>	Derecho Administrativo/Contrataciones Públicas
<b>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</b>	Resolución N° 000008-2024- CG/INSLAM Informe de Pronunciamiento N° 000035-2024-CG/INSLAM Resolución N° 000412-2024- CG/OSAN
<b>DEMANDANTE/DENUNCIANTE</b>	Municipalidad Distrital de La Victoria (Chiclayo)
<b>DEMANDADO/DENUNCIADO</b>	Luis Gustavo Vela Requejo/Mario Oswaldo Nieto Rosado
<b>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</b>	Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República
<b>TERCEROS</b>	-
<b>OTROS</b>	-

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Justificación de la Elección de la Resolución**

He elegido trabajar con la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1 emitida por la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República debido a su alta relevancia jurídica y complejidad normativa en el ámbito del derecho administrativo sancionador. Este caso presenta un escenario excepcional en el que, un acto administrativo mediante el cual se impuso una sanción de inhabilitación para contratar con el Estado, es revocado por el propio órgano sancionador en virtud de una revisión sustentada en nuevos elementos de juicio.

Lo que motiva mi elección es que la resolución pone en evidencia tensiones estructurales entre principios fundamentales del derecho administrativo, tales como la seguridad jurídica y la búsqueda de la verdad material. Además, el caso permite analizar críticamente los límites de la potestad sancionadora de la Contraloría, así como la aplicación de principios propios del derecho penal en el ámbito administrativo sancionador, como la tipicidad, la culpabilidad, el debido procedimiento y la proporcionalidad de la sanción.

Asimismo, el caso reviste especial interés por su impacto en el régimen de contrataciones del Estado, ya que la sanción impuesta, posteriormente revocada, impedía al administrado participar en procedimientos de contratación pública, afectando directamente su derecho a ejercer actividad económica ante el Estado. Esta dimensión permite abordar la interacción entre el derecho administrativo sancionador y la contratación pública, abriendo espacio para una discusión sobre el control y fiscalización del buen uso de los recursos públicos y la protección de derechos fundamentales de los administrados.

Finalmente, considero que este caso ofrece una valiosa oportunidad para realizar un estudio integrador, doctrinal y práctico, que me permitirá demostrar mis competencias en el análisis crítico del derecho administrativo peruano, con

énfasis en la tutela de los derechos de los administrados frente al ejercicio del poder público.

## **1.2 Presentación del Caso y del Análisis**

El presente informe jurídico tiene como finalidad analizar la validez de la sanción administrativa funcional impuesta inicialmente por el Órgano Sancionador de la Contraloría General de la República, en el marco de la Resolución N.º 000412-2024-CG/OSAN, contra los funcionarios Luis Gustavo Vela Requejo (Gerente de Desarrollo Urbano) y Mario Oswaldo Nieto Rosado (Jefe de la Unidad de Logística) de la Municipalidad Distrital de La Victoria - Chiclayo. La referida sanción fue revocada en segunda y última instancia por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) mediante la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, la cual constituye el objeto de estudio del presente trabajo.

Los hechos están relacionados con el trámite de una solicitud de adelanto de materiales en el marco de la ejecución de una obra pública. A los funcionarios mencionados se les atribuyó haber favorecido indebidamente al contratista mediante la emisión de documentos que, según el Órgano Sancionador, permitieron el pago íntegro del adelanto, excediendo los límites contractuales. Sin embargo, el TSRA concluyó que no se acreditó perjuicio al Estado ni dolo por parte de los funcionarios, revocando la sanción impuesta.

El problema principal que se aborda en este informe es el siguiente:

- ¿Es jurídicamente válida una sanción administrativa funcional si no se ha acreditado el beneficio indebido a un tercero como consecuencia de la actuación del funcionario?

A partir de ello, se plantean problemas secundarios, tales como si se vulnera el principio de motivación si la conducta atribuida no generó un beneficio indebido, o si es posible atribuir responsabilidad por un beneficio no acreditado, y si es que se puede sancionar a un administrado si no se demuestra que su actuación

genero un beneficio indebido. Asimismo, se evalúa si se debe considerar beneficio indebido si el dinero fue utilizado en la ejecución efectiva de la obra.

Mi posición a estos problemas es que la sanción impuesta carece de validez jurídica si no se acredita de forma clara y concreta el beneficio indebido generado por la actuación funcional imputada. Se respalda así el fallo del TSRA, aunque se plantea una crítica a la limitada fundamentación sobre el estándar probatorio aplicable y la conexión causal necesaria.

Los instrumentos normativos principales que serán utilizados en el análisis comprenden:

- La Ley N.º 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- El Reglamento de Infracciones y Sanciones del Sistema de Control.
- El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (RLCE).
- Principios del derecho administrativo sancionador (tipicidad, legalidad, culpabilidad, razonabilidad).
- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial en materia de responsabilidad administrativa funcional.
- Doctrina nacional y comparada sobre imputación objetiva y subjetiva en el ámbito sancionador administrativo.

Las conclusiones a las que arribaré señalarán que no puede imponerse una sanción administrativa funcional cuando no se prueba el beneficio al tercero, ya que esto vulnera principios estructurales del derecho sancionador y debilita el estándar de responsabilidad exigible a los funcionarios públicos.

## II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

### 2.1 Antecedentes

Para el presente informe hay que tener en cuenta que la Contraloría General de la República es un órgano perteneciente al Sistema Nacional de Control, que se encarga de supervisar y verificar la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado, a través de las gerencias regionales de control, los Órganos de Control Institucional (OCI) y las Sociedades de Auditorías (SOA). (Gobierno del Perú, s/f)

Su acción comprende las actividades en el campo administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades públicas, de acuerdo a las atribuciones que nos confiere la Ley N° 27785 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, y la Ley N° 30742, “Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control”.

Su misión, como la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control, es supervisar, vigilar y verificar la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado (Gobierno del Perú, s/f). Para realizar con eficiencia sus funciones, cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, así como con atribuciones especiales que le otorga el artículo 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Sus atribuciones no son taxativas, comprendiendo las demás que señale la Ley N° 27785 y otros dispositivos legales.

Sus competencias legales principales, atribuciones previstas en el artículo 22 de la Ley N° 27785, son las siguientes:

- Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan

mantenido relaciones con las entidades, siempre y cuando no violen la libertad individual.

- Ordenar que los órganos del Sistema realicen las acciones de control que a su juicio sean necesarias o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades.
- Supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del Sistema.
- Disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata, por el Procurador Público de la Contraloría General o el Procurador del Sector o el representante legal de la entidad examinada, en los casos en que en la ejecución directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal. Asimismo, ejerce la potestad para sancionar a los funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones contra la administración referidas en el subcapítulo II sobre el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.
- Normar y velar por la adecuada implantación de los Órganos de Auditoría Interna, requiriendo a las entidades el fortalecimiento de dichos órganos con personal calificado e infraestructura moderna necesaria para el cumplimiento de sus fines.
- Absolver consultas, emitir pronunciamientos institucionales e interpretar la normativa del control gubernamental con carácter vinculante, y de ser el caso, orientador. Asimismo, establecerá mecanismos de orientación para los sujetos de control respecto de sus derechos, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades previstos en la normativa de control.

## 2.2 Hechos Relevantes del Caso

El caso en cuestión presenta los siguientes hechos relevantes:

- Mediante Resolución de Gerencia de Desarrollo Urbano N° 079-2022-MDLV/GDU de 28 de febrero de 2022, la Municipalidad de La Victoria - Chiclayo aprobó la actualización del expediente técnico de la obra “Mejoramiento del Servicio de Transitabilidad Vehicular y Peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de Ca. Gran Chimú, Ca. Los Incas, Ca. Eloy Ureta y Ca. Imperio, Distrito de La Victoria- Chiclayo- Lambayeque”.
- Por medio de la Resolución de Gerencia Municipal N° 130-2022-MDLV de 5 de julio de 2022, la Municipalidad de La Victoria - Chiclayo aprobó el expediente de contratación, y con Resolución de Gerencia Municipal N° 131-2022-MDLV de la misma fecha, designó al Comité de Selección responsable de llevar a cabo el procedimiento de selección de la Licitación Pública N° 01-2022- MDLV/CS-1.
- La Municipalidad de La Victoria - Chiclayo suscribió el Contrato de Ejecución de Obra N° 03-2022-MDLV de 26 de setiembre de 2022, con el Consorcio Santa Rosa II, para la ejecución de la Obra, por el importe de S/ 7'579,872.57 (Siete millones quinientos setenta y nueve mil ochocientos setenta y dos con 57/100 soles) y un plazo de 180 días calendario.
- Posteriormente, con la Carta N° 005-2022-RFC-CIX-CSR II de 18 de octubre de 2022, el señor Rusbel Ferry Castro, representante común del Consorcio Santa Rosa II presentó al supervisor de obra la solicitud de adelanto de materiales por el monto de S/ 1'515,975.00 (Un millón quinientos quince mil novecientos setenta y cinco con 00/100 soles), correspondiente al 20% del monto contratado. En el mismo sentido, el contratista presentó la Carta N° 07-2022-CC/ LA VICTORIA-MDLV de octubre de 2022, generando el expediente con Registro N° 10421, con

atención a la Unidad de Logística. En mérito a esto, se siguió con el trámite ante la Gerencia de Desarrollo Urbano, la División de Obras, Gerencia Municipal y otras dependencias de la corporación municipal.

- Luego, antes de concluir el trámite interno de solicitud de adelanto de materiales, el Órgano de Control Institucional de la Entidad identificó en el Informe de Hito de Control N° 021-2022-OCI/2738-SCC de 28 de octubre de 2022, como situación adversa, que el adelanto de materiales fue solicitado por el concepto de “Maquinaria y Equipos”. Seguidamente, ante la situación adversa indicada, el Contratista mediante Carta N° 013- 2022-RFC-CIX-CSR II de fecha 2 de noviembre del 2022, dirigida a la Gerencia de Desarrollo Urbano, subsana la solicitud de adelanto de materiales, precisando que el monto asciende a S/ 1'515,611.13 (Un millón quinientos quince mil seiscientos once con 13/100 soles), considerando como elemento representativo de la solicitud de adelanto al “Cemento Portland Tipo MS”.
- Mas adelante, en virtud a la solicitud de adelanto de materiales formulado por el Consorcio Santa Rosa II, se sucedieron una serie de actuaciones administrativas de la Gerencia de Desarrollo Urbano, División de Obras, Gerencia Municipal, Gerencia de Administración, Unidad de Logística, Unidad de Contabilidad y Unidad de Tesorería.
- Luego, con los Comprobantes de Pago emitidos el 11 de noviembre de 2022, se procedió a girar a favor del Consorcio Santa Rosa II, la suma de S/ 1'515,611.13 (Un millón quinientos quince mil seiscientos once con 13/100 soles), por concepto de adelanto de materiales,
- El 8 de noviembre de 2023 se emitió el Informe de Control Específico N° 031-2023-2-2738-SCE el cual recomendó al Órgano Instructor realizar el procesamiento de los funcionarios y servidores públicos de la Municipalidad Distrital de La Victoria comprendidos en los hechos observados.

- El 30 de enero de 2024, sobre la base de las conclusiones del referido Informe de Control, el Órgano Instructor Lambayeque emitió la Resolución N° 000008-2024-CG/INSLAM, que dispuso iniciar el procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional contra los administrados Luis Gustavo Vela Requejo y Mario Oswaldo Nieto Rosado por la infracción del numeral 9 del artículo 46 de la Ley N° 27785; Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias.
- El 18 de marzo de 2024, el OINS emitió el Informe de Pronunciamiento N° 000035-2024-CG/INSLAM, a través del cual recomendó al Órgano Sancionador expedir resolución imponiendo una sanción de 4 años para el administrado Luis Gustavo Vela Requejo; y de 3 años y 8 meses para el administrado Mario Oswaldo Nieto Rosado.
- El 24 de abril de 2024, mediante el Decreto N° 000240-2024-CG/OSAN, el Órgano Sancionador se avocó al conocimiento del expediente y dispuso comunicar el Informe N° 000035-2024-CG/INSLAM a los administrados Luis Gustavo Vela Requejo y Mario Oswaldo Nieto Rosado.
- El 5 de julio de 2024, el Órgano Sancionador emitió la Resolución N° 000412-2024-CG/OSAN, mediante la cual impuso a los administrados, la sanción de inhabilitación en el ejercicio de la función pública por 3 años y 8 meses.
- El 25 de julio de 2024, el administrado Mario Oswaldo Nieto Rosado presentó dentro del plazo de ley, su respectivo recurso de apelación contra la Resolución de Sanción; asimismo, el 30 de julio de 2024, el administrado Luis Gustavo Vela Requejo presentó dentro del plazo de ley, su respectivo recurso de apelación contra la Resolución de Sanción.
- Los argumentos del administrado Vela Requejo estaban basados en tres puntos: tipicidad, principio de confianza, y razonabilidad. Respecto al primero, sostuvo que su actuación no configura infracción, ya que la

verificación del adelanto de materiales corresponde exclusivamente al supervisor de obra, conforme a los artículos 182.5 y 187.1 del RLCE. Sus informes no aprobaron pagos, sino que se limitaron a derivar la solicitud del contratista basada en informes técnicos favorables. Añade que no existe un nexo causal entre su actuación y el supuesto perjuicio económico, pues la obra fue culminada, el adelanto fue garantizado con carta fianza, y no se ha acreditado perjuicio real y concreto para el Estado. Respecto a lo segundo, alega que actuó confiando legítimamente en los informes técnicos emitidos por el supervisor de obra y el área especializada. Conforme al principio de confianza administrativa, no existía motivo para dudar de la legalidad del trámite, y por tanto, dio curso a la solicitud del contratista sin asumir responsabilidad por evaluaciones técnicas que no le correspondían. Mientras que, respecto al tercero, recalca que su intervención fue funcionarial y no determinante, pues solo elaboró dos informes sin capacidad decisoria. Su actuación tuvo como fin viabilizar una obra pública en beneficio de la población. Por tanto, considera que la sanción impuesta es desproporcionada frente al grado real de participación, por lo que solicita su revocación o, subsidiariamente, una reducción de sanción conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

- Por su parte, el administrado Nieto Rosado, respecto a la tipicidad argumentó que, no existe la misma en la conducta que se le atribuye, ya que la normativa aplicable, es decir el artículo 182.5 del RLCE establece de forma clara que la verificación de la solicitud, oportunidad y monto del adelanto de materiales es responsabilidad exclusiva del supervisor o inspector de obra, no de la Unidad de Logística ni de su jefe. En ese sentido, refiere que el órgano sancionador ha sustentado su imputación en funciones genéricas de la unidad de abastecimiento, sin vincularle ninguna función específica atribuida conforme a los instrumentos de gestión interna de la entidad. Argumenta que su intervención se limitó a derivar un documento emitido por un área especializada, sin emitir conformidad ni disponer ningún pago. Incluso este documento, posteriormente, fue retirado del trámite por Tesorería y reemplazado en

el expediente reformulado que permitió continuar el proceso de adelanto. El pago fue aprobado finalmente por otras áreas competentes como Gerencia de Administración, Supervisión de obra, División de Obras y Gerencia de Desarrollo Urbano, sin participación directa del apelante. Señala también que no generó perjuicio al Estado, ni se ha acreditado daño económico concreto. Por el contrario, el adelanto fue otorgado conforme a procedimiento, se usó para la ejecución de la obra (que fue culminada), y no se probó un uso indebido de los fondos. Añade que su simple condición de haber integrado el Comité de Selección o conocer la normativa no configura dolo ni intención de infringir la ley. En resumen, el apelante enfatiza que no tuvo competencia funcional, no emitió opinión vinculante ni autorizó pagos, y que no existe nexo causal directo entre su actuación y el otorgamiento del adelanto. La resolución sancionadora, además, carece de una motivación clara sobre cómo su intervención habría causado un perjuicio al Estado o vulnerado el interés público.

- El 10 de setiembre de 2024, el Órgano Sancionador emitió la Resolución N° 000567-2024-CG/OSAN, a través de la cual concede los recursos de apelación y los remite al Tribunal Superior de la Contraloría General de la República junto con el expediente correspondiente, mediante el Memorando N° 000726-2024-CG/OSAN de 13 de setiembre de 2024.
- El 24 de setiembre de 2024, mediante el Decreto N° 000156-2024-CG/TSRA-SALA1; y concedió el uso de la palabra al administrado Luis Gustavo Vela Requejo, programando la audiencia respectiva para el 15 de octubre de 2024.
- El 15 de octubre de 2024, tuvo lugar la audiencia de uso de la palabra en su modalidad virtual, a la cual asistió el administrado Luis Gustavo Vela Requejo y su abogado, tal como consta en el Acta N° 081-2024-CG/TSRA-SALA2/IO.
- El 18 de noviembre del 2024 mediante Resolución N° 000094-2024-CG/TSRA-SALA1, la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades

Administrativas de la Contraloría General de la República declaró fundados los recursos de apelación interpuestos por los administrados Luis Gustavo Vela Requejo y Mario Oswaldo Nieto Rosado, contra la Resolución N° 000412-2024-CG/OSAN de 5 de julio de 2024 emitida por el Órgano Sancionador de la Contraloría General de la República; y por tanto, absolviéndolos de los cargos imputados.



### **III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **3.1 Problema principal**

- ¿Es jurídicamente válida una sanción administrativa funcional si no se ha acreditado el beneficio indebido a un tercero como consecuencia de la actuación del funcionario?

### **3.2 Problemas secundarios**

#### Problemas de Carácter Procesal

- ¿Se vulnera el principio de motivación si la resolución sancionadora no demuestra cómo la conducta atribuida generó un beneficio a un tercero?
- ¿Es compatible con el debido procedimiento atribuir responsabilidad por un beneficio que no ha sido acreditado ni cuantificado?

#### Problemas de Carácter Material

- ¿Puede sancionarse a un funcionario si no se demuestra que su actuación generó un beneficio concreto y directo a un tercero?
- ¿Se puede considerar beneficio indebido el adelanto de dinero a un contratista si fue utilizado en la ejecución efectiva de la obra pública?

## **IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO**

### **4.1 Respuestas Preliminares a los Problemas Principal y Secundarios**

Respecto al problema principal sostengo preliminarmente que, no puede considerarse válida una sanción administrativa funcional si no se acredita

fehacientemente que la actuación del funcionario generó un beneficio indebido a un tercero. La configuración de una infracción administrativa muy grave, como la prevista en el artículo 46 de la Ley N.º 27785, requiere la concurrencia de un acto funcional que cause un efecto material externo, ya sea un perjuicio al Estado o un beneficio indebido a otro sujeto.

En cuanto a los problemas secundarios, se concluye preliminarmente que:

- El beneficio al tercero debe estar probado y no presumido, y debe derivarse causalmente de la actuación atribuida al funcionario.
- El funcionario no puede ser responsabilizado si su participación fue limitada, indirecta o no decisoria.
- No toda irregularidad formal implica un beneficio ilícito ni responsabilidad funcional.
- El uso efectivo del adelanto para ejecutar la obra impide considerar que hubo un beneficio indebido.
- La falta de motivación específica en la resolución sancionadora sobre el beneficio afecta su validez jurídica.

#### **4.2 Posición Individual Sobre el Fallo de la Resolución**

Estoy de acuerdo con el fallo del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) contenido en la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, que revocó la sanción impuesta por el Órgano Sancionador, dado que comparto la conclusión de que no se acreditó la existencia de un beneficio indebido a un tercero derivado directamente de la actuación de los funcionarios.

Sin embargo, considero que la resolución pudo desarrollar con mayor profundidad la necesidad de prueba del beneficio como presupuesto esencial de la infracción, y que faltó precisar el estándar jurídico de causalidad funcional en estos casos. Estas observaciones serán objeto de análisis crítico en el desarrollo del presente informe.



## **V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **5.1 PROBLEMA SECUNDARIO 1**

- ¿Se vulnera el principio de motivación si la resolución sancionadora no demuestra cómo la conducta atribuida generó un beneficio a un tercero?

El principio de motivación es una garantía fundamental del debido procedimiento administrativo y se encuentra reconocido en el artículo 139 inciso 5 de la Constitución Política del Perú, así como en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 “Ley del Procedimiento Administrativo General”, el cual establece que los actos administrativos deben estar debidamente motivados, expresando las razones jurídicas y fácticas que los sustentan.

A nivel jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la motivación debe ser suficiente, clara, congruente y razonable. En la Sentencia perteneciente al Expediente N° 04123-2011-PA/TC EL Tribunal señaló en sus fundamentos 4 y 5 que:

4. “[...]El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...] La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

5. Por tanto la motivación constituye una garantía constitucional del administrado que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos. En ese sentido la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el artículo IV del Título preliminar establece que el debido procedimiento es uno de los principios del procedimiento administrativo. En atención a este, se reconoce que Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho (...).

En el campo del derecho administrativo sancionador, el deber de motivación se refuerza por los principios de legalidad, proporcionalidad y transparencia, ya que toda sanción debe estar vinculada a una conducta debidamente descrita y probada, y a una conexión clara entre esa conducta y el resultado lesivo, sea perjuicio o beneficio indebido. Asimismo, al estar relacionado con los principios mencionados anteriormente, se le pone un alto a una posible arbitrariedad del

poder público obteniendo de esta manera un procedimiento administrativo adecuado y eficiente. (Alfaro, 2024, p. 23 y 24)

En la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, se analiza la sanción impuesta a los funcionarios Luis Gustavo Vela Requejo y Mario Oswaldo Nieto Rosado, quienes fueron acusados de haber favorecido indebidamente al contratista mediante el trámite de un adelanto de materiales. La resolución de primera instancia emitida por el Órgano Sancionador, no detalla cómo la actuación concreta de los funcionarios habría generado un beneficio a dicho tercero, más allá de señalar que sus informes o derivaciones permitieron continuar con el trámite.

En la revisión, el Tribunal Superior de Resoluciones Administrativas identifica una falta de motivación sustantiva en el razonamiento del Órgano Sancionador, al no demostrar en qué medida la actuación de los funcionarios fue causa directa o determinante del supuesto beneficio. El solo hecho de haber emitido un informe o derivado un documento no permite concluir, por sí solo, que hubo un beneficio indebido a un tercero.

Tampoco se analizan aspectos esenciales como: ¿hubo un uso irregular del adelanto?, ¿se afectó el objeto contractual?, ¿hubo un exceso deliberado del monto? Si la obra fue culminada y el adelanto estuvo garantizado por carta fianza, no se explica en qué medida se habría producido un beneficio ilegítimo ni cómo este derivó específicamente de los actos imputados.

Por tanto, la falta de motivación sobre el nexo entre la conducta atribuida y el supuesto beneficio constituye un vicio grave en la resolución sancionadora, al no satisfacer el estándar constitucional ni legal del deber de motivar.

Desde mi perspectiva, se vulneró el principio de motivación en la resolución sancionadora de primera instancia al no demostrar, con suficiente claridad y solidez, cómo la actuación del funcionario generó un beneficio a un tercero. Esta omisión afecta el debido procedimiento y debilita la validez de la sanción

impuesta, al impedir que se identifique una infracción debidamente sustentada y razonada.

Por su parte, comparto la posición adoptada por el Tribunal Superior de Resoluciones Administrativas en la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, en la que se evidencia un enfoque más riguroso sobre la carga de la prueba y la necesidad de una motivación sustantiva. El Tribunal revoca la sanción precisamente porque no se acredita ni desarrolla con claridad el beneficio al tercero, ni cómo esta deriva de la actuación del funcionario. Sin embargo, considero que el tribunal pudo reforzar su razonamiento con una referencia expresa al principio de motivación como garantía constitucional, y con un análisis más sistemático del deber de fundamentar la imputación funcional en procedimientos sancionadores.

## **5.2 PROBLEMA SECUNDARIO 2**

- ¿Es compatible con el debido procedimiento atribuir responsabilidad por un beneficio que no ha sido acreditado ni cuantificado?

El debido procedimiento administrativo, reconocido en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú y desarrollado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444, exige que toda actuación sancionadora por parte del Estado respete los principios de legalidad, imputación individual, motivación suficiente y carga de la prueba. En el contexto del procedimiento sancionador funcional, el respeto del debido procedimiento implica que la infracción debe estar debidamente acreditada con pruebas objetivas y que el beneficio indebido a un tercero, cuando se invoque como elemento de la conducta, debe estar detallado y cuantificado, o al menos claramente identificado. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p. 15 y 16)

Teniendo en cuenta el Acuerdo Plenario N° 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, de acuerdo al beneficio al tercero señala que:

*“El beneficio propio o de tercero, debe ser ilegal; debe establecerse de manera concreta y acreditada, y debe vincularse de modo directo con la conducta imputada al funcionario o servidor público. Es menester identificar las disposiciones legales infringidas para la consumación del beneficio, pues de encontrarse conforme con el ordenamiento legal, no se configura la infracción. [...] Distinguiéndolos entre sí, dado que ambos tipos de beneficios son elementos constitutivos del tipo infractor, necesariamente deben ser evidenciados, tener vinculación causal con el perjuicio”.*

En ese sentido, la imputación debe superar el umbral de certeza razonable que impone el principio de presunción de licitud de las actuaciones funcionales.

En el caso de la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, se observa que el beneficio al tercero, en este caso el Consorcio Santa Rosa II, no fue acreditado ni cuantificado en el procedimiento sancionador de primera instancia. Aunque se hace referencia a que se otorgó un adelanto de materiales que excedía lo pactado contractualmente, no se demostró que este exceso haya producido un beneficio indebido, ni que los fondos hayan sido desviados o mal utilizados.

Por el contrario, en el expediente obra prueba de que:

- La obra fue ejecutada y culminada.
- El adelanto estuvo garantizado por una carta fianza, lo cual elimina el riesgo económico para la entidad.
- No se probó daño patrimonial, ni uso irregular de los recursos entregados al contratista.

Además, la actuación de los funcionarios sancionados consistió en emitir o derivar documentos, sin competencia decisoria ni vinculación directa con el desembolso. No se probó que alguno de ellos ordenara el pago, validara el monto o determinara la procedencia del adelanto.

Por tanto, el beneficio al tercero que se les imputa es una deducción carente de sustento probatorio, pues ni siquiera se describe en qué habría consistido ese beneficio indebido ni se cuantifica como ventaja económica o contractual.

En opinión mía, no es compatible con el debido procedimiento atribuir responsabilidad administrativa funcional cuando el beneficio a un tercero no ha sido debidamente acreditado ni cuantificado. Ello contradice los principios de legalidad, tipicidad, carga de la prueba y presunción de licitud, erosionando las garantías que rigen en el ámbito sancionador. La falta de acreditación del resultado lesivo o de ventaja indebida torna inválido el razonamiento sancionador.

En este punto, al igual que en el anterior, comparto la decisión del TSRA en la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, en tanto reconoce que no se probó el beneficio a un tercero, ni que la actuación de los funcionarios haya sido determinante en su obtención. Sin embargo, considero que la resolución pudo profundizar más en el vínculo entre la prueba del beneficio y el respeto del debido procedimiento, así como en la exigencia de su cuantificación como elemento de juicio para establecer gravedad o proporcionalidad en la sanción.

### **5.3 PROBLEMA SECUNDARIO 3**

- ¿Puede sancionarse a un funcionario si no se demuestra que su actuación generó un beneficio concreto y directo a un tercero?

El régimen sancionador en materia de responsabilidad administrativa funcional, regulado principalmente por la Ley N.º 27785 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, y el Reglamento de Infracciones y Sanciones del Sistema de Control, señalan que, para que se configure una infracción administrativa se acrediten al menos tres elementos básicos:

- Conducta funcional específica (tipicidad objetiva).

- Elemento subjetivo (culpabilidad: dolo o negligencia grave).
- Resultado lesivo o beneficio indebido (causalidad material).

En el caso de las infracciones muy graves, como la prevista en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley N.º 27785, es imprescindible probar que el acto funcional produjo un resultado externo relevante, como una ventaja ilícita para un tercero, lo cual debe ser demostrado con evidencia objetiva, no simplemente deducirlo. Esto puede verse en el cuadro elaborado por la Contraloría General de la República en el marco del Acuerdo Plenario N° 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA:

<b>Sujeto activo</b>	<b>1º Elemento (Verbo rector)</b>	<b>2º Elemento (Ámbito fáctico)</b>	<b>3º Elemento (Fuente causal)</b>	<b>4º Elemento (Resultado)</b>	<b>5º Elemento (Consecuencia Necesaria)</b>	<b>6º Elemento (Elemento subjetivo)</b>
Funcionario o servidor público bajo el ámbito del sistema nacional de control.	Actuar en forma parcializada.	Operación o procedimiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos</li> <li>- Licitaciones</li> <li>- Concursos de precios</li> <li>- Subastas</li> <li>- Licencias</li> <li>- Autorizaciones</li> <li>- En cualquier otra operación</li> <li>- En cualquier procedimiento</li> </ul>	Que el funcionario o servidor público participe con ocasión de su función.	Beneficio propio o de tercero	Ocasionando perjuicio al Estado	La intencionalidad

En el caso de la presente resolución, se atribuyó responsabilidad a los funcionarios Luis Gustavo Vela Requejo y Mario Oswaldo Nieto Rosado por supuestamente haber favorecido al contratista mediante la tramitación de un adelanto de materiales. Sin embargo:

- Luis Gustavo Vela Requejo emitió informes que derivaban la solicitud del contratista, pero no aprobó el pago ni tenía competencia para autorizarlo. Sus informes se basaban en pronunciamientos técnicos previos del supervisor de obra y del área de obras.
- Mario Oswaldo Nieto Rosado se limitó a derivar documentos, y uno de los informes atribuidos a su unidad ni siquiera fue considerado válido para el

expediente final. No tuvo participación en la decisión de otorgar el adelanto.

En ninguno de los dos casos se acreditó que los actos de los funcionarios hayan generado, directa y concretamente, un beneficio indebido al contratista. Más aún, el adelanto fue utilizado en la ejecución de la obra, que fue culminada y recepcionada, lo cual debilita cualquier hipótesis de provecho ilícito o ventaja indebida.

El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, al revocar la sanción, observó justamente la falta de acreditación del beneficio como consecuencia de las actuaciones atribuidas, lo que refleja que no existía un nexo funcional ni causal directo entre los hechos y el resultado que justifique la imposición de la sanción.

En mi opinión, no es posible sancionar válidamente a un funcionario si no se demuestra que su actuación generó un beneficio concreto y directo a un tercero. En el marco del derecho sancionador, y en concordancia con lo anteriormente señalado, la responsabilidad requiere de una relación causal funcional, más aún cuando se imputa una infracción muy grave. La ausencia de ese vínculo rompe la coherencia entre la conducta imputada y el efecto que justifica la sanción.

Tal y como mencioné anteriormente, coincido con la decisión adoptada por el Tribunal en la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, que reconoce que la actuación de los funcionarios no fue determinante ni generó un beneficio indebido al contratista. La revocación de la sanción es jurídicamente correcta, pues la imputación carecía de sustento probatorio y no se ajustaba a los estándares mínimos de responsabilidad funcional. No obstante, considero que el tribunal pudo haber hecho una exposición más robusta sobre la exigencia del nexo causal como límite a la imputación objetiva, lo que habría reforzado la fundamentación de su decisión.

#### **5.4 PROBLEMA SECUNDARIO 4**

- ¿Se puede considerar beneficio indebido el adelanto de dinero a un contratista si fue utilizado en la ejecución efectiva de la obra pública?

Uno de los elementos clave para configurar la infracción muy grave por beneficio indebido a un tercero en el marco de la Ley N.º 27785 y el Reglamento de Infracciones y Sanciones del Sistema de Control, es que el beneficio tenga un carácter ilícito o indebido, es decir, que el tercero haya recibido una ventaja que no le correspondía conforme al contrato, la ley o el interés público.

El beneficio al que alude el numeral 9 del artículo 46 de la Ley N.º 27785 debe ser irregular en su causa o en su destino, y debe haberse producido como consecuencia de la conducta funcional. Si un contratista recibe un pago como adelanto, pero ese dinero es utilizado para la ejecución efectiva de la obra pública, que culmina satisfactoriamente y con control institucional, es difícil sostener que se produjo un beneficio indebido. Esto ya ha sido citado anteriormente de acuerdo a lo expuesto por la Contraloría General de la República en el marco del Acuerdo Plenario N° 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA

En la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, se evalúa la conducta de los funcionarios implicados en el trámite de un adelanto de materiales a un contratista para la ejecución de una obra de infraestructura. La sanción en primera instancia se sustentó en que se habría otorgado un adelanto en exceso al permitido por el contrato, lo cual constituiría un beneficio indebido.

Sin embargo, el análisis del mismo revela que:

- El adelanto fue utilizado para la adquisición de materiales, los cuales fueron incorporados a la obra.
- La obra fue culminada y recepcionada por la entidad.
- Existía una carta fianza que cubría el total del adelanto entregado.

- No se evidenció desviación de fondos ni uso para fines ajenos al objeto contractual.

Así, aún si se hubiese excedido el monto estipulado formalmente, no puede hablarse de un beneficio ilícito si el resultado fue la efectiva ejecución del contrato sin afectación al interés público ni daño patrimonial. No basta entonces con afirmar que el contratista recibió más de lo pactado, sino que se debe probar que ese exceso fue ilegítimo y perjudicial, lo que no ocurrió en este caso.

Opino que, no puede considerarse como beneficio indebido la entrega de un adelanto de dinero a un contratista si este fue efectivamente destinado a la ejecución de la obra pública y la misma fue culminada. La existencia de un adelanto irregular desde el punto de vista formal no basta por sí sola para constituir una infracción sancionable si no se acredita que dicho adelanto tuvo un carácter indebido en su uso o destino. El contenido sustancial del beneficio importa más que la formalidad de su tramitación.

Como ya he mencionado, comparto plenamente el criterio adoptado por el TSRA en la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, en cuanto a que no se acreditó un beneficio indebido como resultado de la actuación de los funcionarios. El Tribunal actuó correctamente al evaluar no solo la forma, sino también el contenido y finalidad del adelanto, valorando que la obra fue ejecutada y que el financiamiento anticipado cumplió su función pública. No obstante, una mejora en la resolución habría consistido en delimitar mejor el concepto de “beneficio indebido” y precisar que el beneficio sancionable debe ser material, antijurídico y funcionalmente imputable, lo cual no se dio en este caso.

## **5.5 PROBLEMA PRINCIPAL**

- ¿Es jurídicamente válida una sanción administrativa funcional si no se ha acreditado el beneficio indebido a un tercero como consecuencia de la actuación del funcionario?

El inciso 9 del artículo 46 de la Ley N.º 27785, “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”, establece que constituye infracción muy grave “realizar, autorizar o permitir actos que generen beneficio indebido a terceros en el ejercicio de la función pública”. Para que esta infracción se configure válidamente, según el Acuerdo Plenario N.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA deben estar presentes los siguientes elementos esenciales:

<b>Sujeto activo</b>	<b>1º Elemento (Verbo rector)</b>	<b>2º Elemento (Ámbito fáctico)</b>	<b>3º Elemento (Fuente causal)</b>	<b>4º Elemento (Resultado)</b>	<b>5º Elemento (Consecuencia Necesaria)</b>	<b>6º Elemento (Elemento subjetivo)</b>
Funcionario o servidor público bajo el ámbito del sistema nacional de control.	Actuar en forma parcializada.	Operación o procedimiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos</li> <li>- Licitaciones</li> <li>- Concursos de precios</li> <li>- Subastas</li> <li>- Licencias</li> <li>- Autorizaciones</li> <li>- En cualquier otra operación</li> <li>- En cualquier procedimiento</li> </ul>	Que el funcionario o servidor público participe con ocasión de su función.	Beneficio propio o de tercero	Ocasionando perjuicio al Estado	La intencionalidad

Por su parte, el principio de tipicidad, recogido en el artículo 230 de la Ley N.º 27444, exige que toda infracción esté descrita de manera clara y previa en la norma, y que su aplicación no se base en analogías o extensiones interpretativas. De igual forma, el principio de culpabilidad y el de imputación objetiva exigen que el funcionario solo pueda ser sancionado si su conducta ha sido relevante para la producción del resultado sancionable.

En el caso resuelto por el Tribunal Supremo de Resoluciones Administrativas mediante Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1, se revisaron las sanciones impuestas a dos funcionarios de la Municipalidad Distrital de La Victoria – Chiclayo, por su supuesta participación en el otorgamiento irregular de un adelanto de materiales a un contratista. El Órgano Sancionador les atribuyó haber generado un beneficio indebido al contratista al emitir y tramitar documentos dentro del procedimiento contractual.

Sin embargo, del expediente no se acredita que los funcionarios sancionados:

- Hayan ordenado o aprobado el pago del adelanto.
- Hayan determinado el monto del adelanto.
- Hayan obrado con intención de favorecer al contratista.
- Ni que el adelanto entregado haya sido utilizado indebidamente.

Por el contrario:

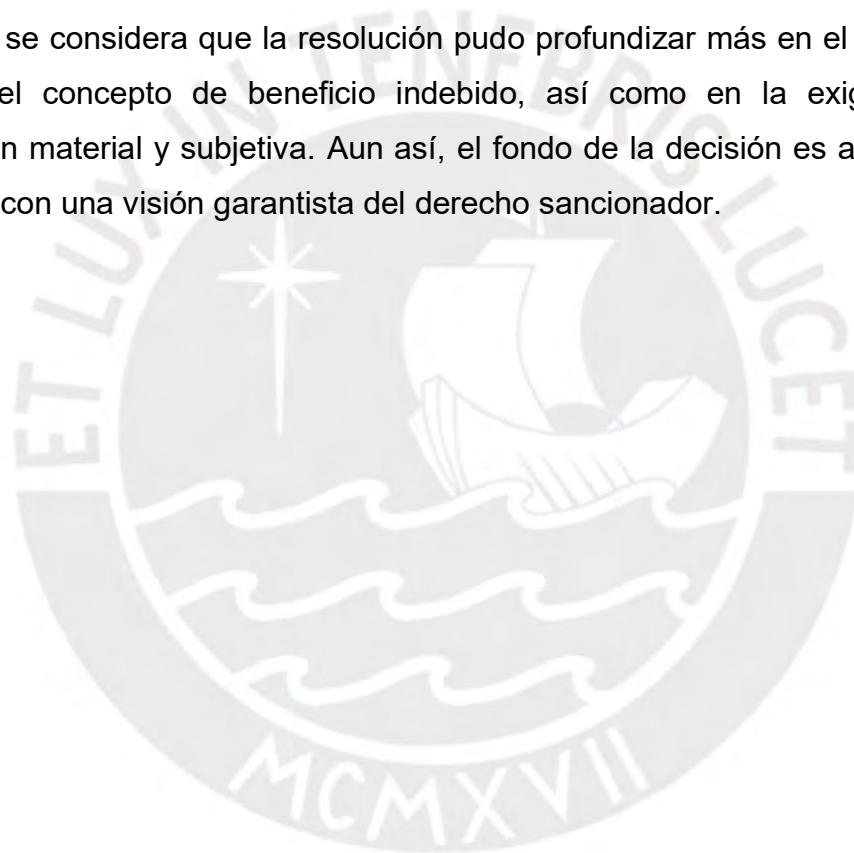
- El adelanto estuvo garantizado con carta fianza, conforme a lo exigido por la normativa de contrataciones.
- El monto fue utilizado para la adquisición de materiales que fueron incorporados a la obra.
- La obra fue ejecutada y recepcionada, cumpliendo su finalidad pública.
- El documento emitido por uno de los funcionarios incluso fue excluido del expediente final, y no influyó en el pago realizado.

Por lo tanto, el beneficio indebido no solo no se probó, sino que no existió en los hechos, dado que el contratista no recibió una ventaja ilícita o extracontractual. Además, no se acreditó el nexo funcional entre la actuación del funcionario y el supuesto beneficio. Emitir un informe de trámite o derivar un documento, acciones típicas del flujo administrativo, no puede ser considerado causal suficiente para imputar responsabilidad, menos aun cuando existen áreas técnicas y jerárquicas que sí tuvieron injerencia directa en la aprobación del adelanto.

Mi posición es que no es jurídicamente válida una sanción administrativa funcional si no se ha acreditado el beneficio indebido a un tercero como resultado de la actuación del funcionario. La falta de prueba de dicho beneficio, así como la ausencia de nexo causal, impide calificar válidamente la conducta como

infracción. Sancionar sin estos elementos vulnera los principios de tipicidad, culpabilidad e imputación objetiva, fundamentales en todo régimen sancionador garantista.

Desde mi perspectiva, la decisión adoptada por el Tribunal Supremo de Resoluciones Administrativas en la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1 es jurídicamente correcta y respeta los principios del derecho administrativo sancionador. Al reconocer la inexistencia de prueba del beneficio al tercero, así como la intervención no determinante de los funcionarios en el proceso contractual, el tribunal revoca con fundamento la sanción impuesta. No obstante, se considera que la resolución pudo profundizar más en el desarrollo teórico del concepto de beneficio indebido, así como en la exigencia de imputación material y subjetiva. Aun así, el fondo de la decisión es acertado, y se alinea con una visión garantista del derecho sancionador.



## **VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

Luego del análisis planteado puedo llegar a las siguientes conclusiones:

1. En relación a si se vulnera el principio de motivación de la resolución sancionadora: concluyo que esta resultó insuficiente y, por tanto, vulnera el principio de motivación reconocido constitucionalmente y desarrollado en la Ley del Procedimiento Administrativo General. El Órgano Sancionador no explicó de forma clara, congruente ni detallada cómo las actuaciones específicas de los funcionarios imputados habrían generado un beneficio indebido a un tercero. Esta omisión privó de contenido sustancial a la imputación y afectó gravemente el derecho de defensa, al no permitir conocer con precisión el fundamento de la sanción ni su vinculación con los hechos probados.
2. Respecto a si es compatible atribuir responsabilidad por un beneficio que no ha sido acreditado ni cuantificado: se evidencia que no puede atribuirse responsabilidad administrativa funcional sin la acreditación objetiva y concreta del beneficio que supuestamente recibió el tercero. No basta con alegar un adelanto excesivo; se requiere demostrar que este fue ilegal, indebido y que estuvo causalmente conectado con la conducta funcional del sancionado. La ausencia de cuantificación, descripción precisa del beneficio y delimitación de su ilicitud hacen incompatible la sanción con los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y presunción de licitud funcional. El Acuerdo Plenario N.º 01-2024- CG/TSRA-SALA PLENA refuerza esta exigencia al requerir que el beneficio sea identificado, acreditado y vinculado a la conducta atribuida.
3. Sobre si se puede sancionar a un funcionario si no se demuestra que su actuación generó un beneficio concreto y directo a un tercero: se demuestra que la participación de los funcionarios no fue determinante ni decisoria en el otorgamiento del adelanto de materiales. Emitir informes de mero trámite o derivar documentos sin tener competencia para autorizar pagos no puede constituir un acto sancionable en sí mismo, si no se demuestra que dicha actuación tuvo una influencia directa y concreta en el resultado lesivo o en la obtención de un beneficio irregular.

El principio de imputación objetiva, aplicado al ámbito administrativo sancionador, exige una relación funcional sustantiva entre el hecho y el resultado, la cual no se evidenció en el caso.

4. Sobre si se puede considerar beneficio indebido el adelanto de dinero a un contratista si fue utilizado en la ejecución efectiva de la obra pública: concluyo que el adelanto entregado al contratista fue utilizado en la ejecución de la obra pública, la cual fue culminada y recepcionada por la entidad. La entrega se encontraba garantizada por una carta fianza, lo que eliminaba el riesgo patrimonial, y no existe evidencia de que los fondos se hayan utilizado para fines distintos al objeto contractual. En ese sentido, incluso si existiera una posible irregularidad formal en la tramitación, no puede hablarse de un beneficio indebido si no hay desviación de propósito ni afectación al interés público. El contenido material del beneficio, su legalidad y su utilidad pública son elementos esenciales que no fueron desvirtuados.
5. A partir de lo anterior, sostengo que no es jurídicamente válida una sanción administrativa funcional si no se ha probado de manera fehaciente el beneficio indebido a un tercero como resultado directo de la conducta del funcionario sancionado. El incumplimiento de esta exigencia desvirtúa la tipificación de la infracción, afecta el debido procedimiento y contradice el estándar de prueba mínimo exigible en el marco del derecho sancionador administrativo, que se rige por garantías materiales análogas a las del derecho penal.
6. Finalmente, considero que la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA1 ha sido correctamente emitida, al revocar la sanción por falta de prueba del beneficio al tercero y por ausencia de una intervención funcional determinante por parte de los funcionarios. Sin embargo, se advierte que el Tribunal pudo haber fortalecido su decisión con una mejor fundamentación teórica sobre los elementos estructurales del beneficio indebido, diferenciando claramente entre irregularidad formal y beneficio sancionable. Aun así, la resolución se alinea con una interpretación

garantista y proporcional del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acuerdo Plenario N° 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA (2024) Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República. 14 de febrero del 2024.
- Alfaro-Alvarado, A. (2024). Procedimiento Administrativo Sancionador y Motivación de las Resoluciones Sancionadoras. En: *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9212>
- Constitución Política del Perú. (1993). Diario Oficial El Peruano.
- Gobierno del Perú (s/f). Contraloría General de la República. En: <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/institucional>
- Ley N.º 27444. “Ley del Procedimiento Administrativo General”. Diario Oficial El Peruano, 10 de abril de 2001.
- Ley N.º 27785. “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República”. Diario Oficial El Peruano, 23 de julio de 2002
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017). Guía Práctica Sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador. *Actualizada con el Rexto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. 2° Edición.
- Morón Urbina, J. C. (2023). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. . Gaceta Jurídica. 17° Edición.
- Sentencia N.º 04123-2011-PA/TC (2011). Tribunal Constitucional. Ponente: Eto Cruz.

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

1

**EXPEDIENTE : 0341-2023-CG/INSLAM**

**ENTIDAD : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA-CHICLAYO**

**ADMINISTRADOS :**  
➤ **MARIO OSWALDO NIETO ROSADO**  
➤ **LUIS GUSTAVO VELA REQUEJO**

**SUMILLA : SE DECLARA FUNDADOS RECURSOS DE APELACIÓN**

En Lima, a los 18 días del mes de noviembre de 2024, la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA), de la Contraloría General de la República (CGR), emite la siguiente resolución:

**I. VISTOS:**

- [1] Los recursos de apelación interpuestos por los administrados **Luis Gustavo Vela Requejo** y **Mario Oswaldo Nieto Rosado**, mediante los Expedientes n.ºs 0820240456516 y 0120240001896 <sup>(1)</sup>, de 30 y 25 de julio de 2024 respectivamente; contra la **Resolución n.º 000412-2024-CG/OSAN de 5 de julio de 2024**, emitida por el Órgano Sancionador de la CGR (en adelante, Órgano Sancionador u OSAN), y;

**II. CONSIDERANDO:**

- [2] A través de la Resolución del visto, el Órgano Sancionador impone a los administrados **Luis Gustavo Vela Requejo** y **Mario Oswaldo Nieto Rosado**, la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por un lapso de tres (03) años y ocho (8) meses, al haberse determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión de la conducta infractora prevista en el numeral 9 del artículo 46º de la Ley n.º 27785; Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias<sup>2</sup> (en adelante, la Ley), respectivamente.
- [3] Así, se consideró como infracción muy grave que el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo** en su condición de gerente de Desarrollo Urbano de la Entidad actuó de forma parcializada para la continuación del trámite para el otorgamiento del adelanto de materiales o insumo solicitado por el Contratista Consorcio Santa Rosa II (en adelante, el Contratista), en el marco de la ejecución de la obra: *"Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las*

<sup>1</sup> Subsanado mediante escrito con Expediente n.º 0120240002078, de 22 de agosto de 2024.

<sup>2</sup> Modificada por la Ley n.º 31288 - Ley que 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, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de julio de 2021.



calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo - Lambayeque” (en adelante, la obra). Asimismo, se consideró como infracción muy grave que el administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado** en su condición de jefe de la Unidad de Logística de la Entidad actuó de forma parcializada para la continuación del trámite para el otorgamiento del adelanto de materiales o insumo solicitado por el Contratista, en el marco de la ejecución de la obra antes mencionada.

- [4] En tal sentido, corresponde evaluar los fundamentos de hecho y derecho de los recursos de apelación interpuestos por los administrados **Luis Gustavo Vela Requejo** y **Mario Oswaldo Nieto Rosado**, para cuyo efecto se considerará lo siguiente:

2

**2.1 ANTECEDENTES:**

- [5] El 8 de noviembre de 2023 se emitió el Informe de Control Específico n.° 031-2023-2-2738-SCE, denominado “Pago de Adelanto para Materiales o Insumos en la Ejecución de la Obra: mejoramiento del servicio de Transitabilidad Vehicular y Peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, Distrito de La Victoria – Chiclayo -Lambayeque”, periodo del 28 de febrero al 14 de noviembre de 2022, (en adelante, el Informe de Control)<sup>3</sup>, como resultado del Servicio de Control Especifico a Hechos con Presunta Responsabilidad practicada a la Municipalidad Distrital de La Victoria – Chiclayo (en adelante, la Entidad). Dicho informe concluyó recomendando, entre otros, lo siguiente:

**“7. RECOMENDACIONES:**

(...)

**Al Órgano Instructor:**

“2. Realizar el procesamiento de los funcionarios y servidores públicos de la Municipalidad Distrital de La Victoria comprendidos en los hechos observados del presente Informe de Control Específico, de acuerdo a su competencia. (...)

(...)”

- [6] El 30 de enero de 2024, sobre la base de las conclusiones del referido Informe de Control, el Órgano Instructor Lambayeque (en adelante, el OINS) emitió la Resolución n.° 000008-2024-CG/INSLAM, que dispuso iniciar el procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional (en adelante, el PAS), contra los administrados **Luis Gustavo Vela Requejo** y **Mario Oswaldo Nieto Rosado**, por la presunta comisión de las conductas infractoras identificadas en los respectivos pliegos de cargo:

**Cuadro n.° 01**  
**Régimen de imputación en los Pliegos de cargo**  
**PLIEGO DE CARGO**

ADMINISTRADO	CARGO	BASE LEGAL APLICABLE A ESA FECHA	INFRACCIÓN IDENTIFICADA/ CALIFICACIÓN	SANCIÓN PROPUESTA
<b>Luis Gustavo Vela Requejo</b>	Gerente de Desarrollo Urbano	La Ley n.° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (SNC) y de la Contraloría General de la República (CGR), modificada por la Ley n.° 31288.	Numeral 9, Art. 46 de la Ley. (Muy Grave)	Inhabilitación para el ejercicio de la función pública, no menor de un (1) año hasta cinco (5) años.
<b>Mario Oswaldo Nieto Rosado</b>	Jefe de la Unidad de Logística	Reglamento del PAS aprobado por Resolución de Contraloría n.° 166-2021-CG, y modificatorias.	Numeral 9, Art. 46 de la Ley. (Muy Grave)	

**Fuente:** Pliego de Cargos n.° 000016-2024-CG/INSLAM y n.° 000014 2024-CG/INSLAM de 30 de enero de 2024.  
**Elaborado por:** TSRA

<sup>3</sup> Consta de 2 Tomos de 895 folios en total.



- [7] El 18 de marzo de 2024, el OINS emitió el Informe de Pronunciamiento n.° 000035-2024-CG/INSLAM, a través del cual recomendó al Órgano Sancionador expedir resolución imponiendo la siguiente sanción:
- Para el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo**, en su condición de gerente de Desarrollo Urbano de la Entidad, por la comisión de la infracción muy grave prevista en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley; corresponde imponer una sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por cuatro (4) años.
  - Para el administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado**, en su condición de jefe de la Unidad de Logística de la Entidad, por la comisión de la infracción muy grave prevista en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley; corresponde imponer una sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública por tres (3) años y ocho (8) meses.
- [8] El 24 de abril de 2024, mediante el Decreto n.° 000240-2024-CG/OSAN, el Órgano Sancionador se avocó al conocimiento del presente expediente y dispuso comunicar el Informe n.° 000035-2024-CG/INSLAM a los administrados **Luis Gustavo Vela Requejo** y **Mario Oswaldo Nieto Rosado**.
- [9] El 5 de julio de 2024, el Órgano Sancionador emitió la Resolución n.° 000412-2024-CG/OSAN, mediante la cual impuso a los administrados, la sanción de inhabilitación en el ejercicio de la función pública, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro n.° 02**  
**Régimen de imputación y sanción venida en grado**  
**RESOLUCIÓN DE SANCIÓN**

ADMINISTRADOS	CARGO	INFRACCIÓN IDENTIFICADA/CALIFICACIÓN	SANCIÓN IMPUESTA
<b>Luis Gustavo Vela Requejo</b>	Gerente de Desarrollo Urbano	Numeral 9, Art. 46 de la Ley. (Muy Grave)	Tres (3) años y ocho (8) meses de inhabilitación para el ejercicio de la función pública
<b>Mario Oswaldo Nieto Rosado</b>	Jefe de la Unidad de Logística	Numeral 9, Art. 46 de la Ley. (Muy Grave)	

Fuente: Resolución n.° 000412-2024-CG/OSAN de 5 de julio de 2024  
Elaborado por: TSRA

- [10] El 25 de julio de 2024, el administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado** presentó dentro del plazo de ley, su respectivo recurso de apelación contra la Resolución de Sanción; asimismo, el 30 de julio de 2024, el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo** presentó dentro del plazo de ley, su respectivo recurso de apelación contra la Resolución de Sanción.
- [11] El 10 de setiembre de 2024, el Órgano Sancionador emitió la Resolución n.° 000567-2024-CG/OSAN, a través de la cual concede los recursos de apelación y los remite a esta instancia en vía recursiva junto con el expediente correspondiente, mediante el Memorando n.° 000726-2024-CG/OSAN de 13 de setiembre de 2024.
- [12] El 24 de setiembre de 2024, mediante el Decreto n.° 000156-2024-CG/TSRA-SALA1, este Colegiado se avocó al conocimiento de los señalados recursos de apelación, asignando la línea funcional de evaluación respectiva; y concedió el uso de la palabra al administrado **Luis Gustavo Vela Requejo**<sup>4</sup>, programando la audiencia respectiva para el 15 de octubre de 2024.
- [13] El 15 de octubre de 2024, tuvo lugar la audiencia de uso de la palabra en su modalidad virtual, a la cual asistió el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo** y su abogado, tal como consta en el Acta n.° 081-2024-CG/TSRA-Sala2/IO, cuya correspondiente grabación forma parte del presente expediente.

<sup>4</sup> Dicho pedido fue realizado mediante escrito registrado con Expediente n.° 0120240001945 de 2 de agosto de 2024.



## 2.2 COMPETENCIA DEL TSRA PARA CONOCER LA PRESENTE CAUSA:

- [14] Según el artículo 82° de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución), la CGR es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía constitucional 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. En esa medida, el artículo 45° de la Ley atribuye a la CGR potestad para sancionar las conductas de los funcionarios y servidores públicos que generen responsabilidad administrativa funcional. Para tal efecto, se toman como referencia los hechos contenidos en los informes que hubieran emitido los órganos del Sistema como resultado de un servicio de control posterior.
- [15] Por su parte, el literal a) del artículo 58 de la Ley, establece que corresponde al TSRA conocer, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de sanción emitidas por el OSAN. Asimismo, según el literal b) de dicho artículo, el TSRA revisa las resoluciones del OSAN, pudiendo revocar, confirmar o modificar lo resuelto.
- [16] Según lo anterior, habiéndose verificado en su oportunidad el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso de apelación presentado; teniendo en cuenta que, conforme a lo señalado en el artículo 60 de la Ley y el artículo 68 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, aprobado por Resolución de Contraloría n.° 166-2021-CG, y sus modificatorias (en adelante, el Reglamento), la potestad sancionadora de la CGR no ha prescrito en el caso concreto; y, considerando que la materia objeto de apelación coincide con lo previsto en el literal a) del artículo 58 de la Ley y el numeral 24.1 del artículo 24 y el literal a) del artículo 25 del Reglamento; se concluye que el TSRA es competente para conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, el presente recurso de apelación, interpuesto contra la Resolución de sanción emitida por el OSAN.
- [17] Además, se precisa que, conforme al artículo 59 de la Ley, las resoluciones del TSRA ponen fin a la vía administrativa, procediendo contra ellas la acción contencioso-administrativa, según señala el artículo 148 de la Constitución, salvo cuando declaren la nulidad, en cuyo caso, si así lo señala el Tribunal, el procedimiento se retrotraerá al momento en que se hubiese cometido el vicio de nulidad.
- [18] De acuerdo a lo anterior y habiéndose verificado en su oportunidad el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso de apelación establecidos en el artículo 80° del Reglamento; teniendo en cuenta que conforme a lo señalado en el artículo 60° de la Ley y el artículo 68° del Reglamento, tanto la potestad sancionadora como los hechos objeto de sanción no han prescrito; y, que la materia objeto de apelación se inscribe en la órbita de lo señalado en el primer apartado del literal a) del artículo 58° de la Ley y el numeral 1 del artículo 24° y literal a) del artículo 25°; se concluye que el TSRA es competente para conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra la resolución de sanción impuesta por el Órgano Sancionador y para pronunciarse sobre ellos.
- [19] Se cumple con informar que conforme al artículo 59° de la Ley, las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ponen fin a la vía administrativa, procediendo contra ella la acción contencioso-administrativa, según señala el artículo 148° de la Constitución Política del Perú, salvo cuando declaren la nulidad, en cuyo caso, si así lo señala el Tribunal, el procedimiento se retrotraerá al momento en que se hubiese cometido el señalado vicio de nulidad.

## 2.3 FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN:

### 2.3.1. Sobre la responsabilidad del administrado Luis Gustavo Vela Requejo, en su condición de gerente de Desarrollo Urbano de la Entidad, por infracción del numeral 9 del artículo 46 de la Ley

- [20] En el presente PAS, se imputó al administrado **Luis Gustavo Vela Requejo** haber incurrido en la infracción prevista como muy grave en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley, según el cual *“los funcionarios o servidores públicos incurren en infracción en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General, por: (...) 9. Actuar en forma*



*parcializada en los contratos, licitaciones, concurso de precios, subastas, licencias, autorizaciones o cualquier otra operación o procedimiento en que participe con ocasión de su función, dando lugar a un beneficio, propio o de tercero, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como muy grave”.*

[21] Así, según el Órgano Sancionador, el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo** en su condición de gerente de Desarrollo Urbano de la Entidad, incurrió en la infracción muy grave prevista en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley; al haber actuado de forma parcializada con su participación del trámite para el otorgamiento del adelanto de materiales o insumo, en el marco de la ejecución de la obra: *“Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo – Lambayeque”.*

5

[22] Al respecto, la Resolución de Sanción tuvo por acreditado lo siguiente:

a) **Tipicidad objetiva**

(i) **Actuación parcializada:** A criterio del OSAN el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo** en su condición de gerente de Desarrollo Urbano de la Entidad, en el marco de la ejecución de la obra: *“Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo – Lambayeque”*, **actuó de forma parcializada** al incurrir en la siguiente conducta:

- Emitió y suscribió el Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU de 04 de noviembre de 2022, a través del cual declaró procedente continuar con el trámite para el otorgamiento del adelanto de materiales o insumo solicitado por el Contratista Consorcio Santa Rosa II, por el monto de S/ 1 515, 611.13, considerando materiales a utilizar en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, así como, los meses de enero, febrero y marzo de 2023, cuando de acuerdo al Calendario de Adquisición de Materiales e Insumos (CAM) presentado por el Contratista, únicamente correspondía hacer entrega de adelanto por el mes de noviembre de 2022.
- Emitió y suscribió el Informe n.º 437-2022-MDLV/GDU de 10 de noviembre de 2022, a través del cual ratificó su decisión, para la continuación del trámite para el otorgamiento del adelanto de materiales o insumo solicitado por el Contratista; pese a que, el jefe de la Unidad de Tesorería a través del Informe n.º 467-2022-MDLV/UT de 10 de noviembre de 2022, identificó las irregularidades respecto del otorgamiento de adelanto para materiales o insumos, información que le fue remitida a través del Informe n.º 497-2022-MDLV/GA de 10 de noviembre de 2022.

Para el presente caso, el administrado en el cargo que ostentaba de gerente de Desarrollo Urbano, contaba con la función de *“planificar, organizar, dirigir y controlar (...) la supervisión para la elaboración de proyectos y ejecución de obras públicas a efectuarse en el distrito”*. Tanto más, cuando se encuentra acreditado que tuvo conocimiento previo de la forma, pago y oportunidad del otorgamiento del adelanto de materiales previsto en las Bases Integradas del Proceso de Selección Licitación Pública n.º 01-2022-MDLV/CS-1–Primera convocatoria y en el Contrato de ejecución de obra n.º 03-2022-MDLV, lo cual se acredita con su visto bueno plasmado en los referidos documentos, en su condición de Presidente del Comité de Selección y gerente de Desarrollo Urbano, respectivamente.

De acuerdo con de Órgano Sancionador, su actuar parcializado también queda evidenciado cuando a través de la emisión del Informe n.º 437-2022-MDLV/GDU de 10 de noviembre de 2022, ratifica su decisión de declarar procedente continuar con el trámite de pago para el otorgamiento del adelanto para materiales o insumos solicitado, pese a conocer la forma, pago y oportunidad del otorgamiento del adelanto de materiales previsto en las Bases Integradas al que dio conformidad como presidente del Comité de Selección, puesto que solo debía haber sido otorgado el



adelanto para el mes de noviembre de 2022. Agrega que incluso fue advertido de las irregularidades relacionadas al referido adelanto, a través del Informe n.° 0497-2022-MDLV/GA de 10 de noviembre de 2022.

También indica que en una anterior oportunidad, a través del Informe n.° 412-2022-MDLV/GDU de 25 de octubre de 2022, en su condición de gerente de Desarrollo Urbano avaló los pronunciamientos del supervisor de obra y del jefe de División de Obras, concluyendo la procedencia del adelanto para materiales o insumos solicitado por el Contratista a través de la Carta n.° 005-2022-RFC-CIX-CSR II de 18 de octubre de 2022, pese a que el Contratista justificó el adelanto tomando como elemento representativo “Maquinaria y equipo”, lo cual no calificaba como material. Dicho pronunciamiento no llegó a concretarse en un pago a favor del contratista debido a la oportuna intervención del Órgano de Control Institucional de la Entidad; quedando evidenciado su actuar reiterado y denotando el favorecimiento que se quiso dar al Contratista.<sup>5</sup>

6

- (ii) **En cualquier procedimiento:** Según el OSAN la actuación parcializada del administrado en su condición de gerente de Desarrollo Urbano, se realizó en el marco de la ejecución de la obra: “*Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo - Lambayeque*”; específicamente en lo que compete a la solicitud de pago del adelanto para materiales e insumos.

Para ello se suscribió el Contrato de Ejecución de Obra n.° 03-2022-MDLV de 26 de setiembre de 2022, en cuya cláusula décima sobre Adelanto para materiales o insumos se señaló que “*La Entidad otorgará adelantos para materiales o insumos por el 20% del monto del contrato original, conforme al calendario de adquisición de materiales o insumos presentado por EL CONTRATISTA (...)*”.<sup>6</sup>

- (iii) **Participación con ocasión de la función:** Según el Órgano Sancionador, la conducta del administrado ocurrió en su condición de gerente de Desarrollo Urbano, designado durante su periodo de gestión por designación según la Resolución de Alcaldía n.° 370-2022-MDLV de 18 de junio de 2022 y el Contrato Administrativo de Servicios n.° 038-2022-MDLV por designación como funcionario de 16 de junio de 2022, hasta el 31 de diciembre de 2022 y con ocasión a sus funciones conferidas en la normativa de Contrataciones del Estado; Bases Integradas del procedimiento de selección y Contrato de ejecución de obra (Disposiciones Funcionales Aplicables<sup>7</sup> y Disposiciones normativas inobservadas<sup>8</sup>).

Indica finalmente que dichas funciones habilitaban al administrado en su condición de gerente de Desarrollo Urbano a participar en el marco de la ejecución de obra, específicamente en el proceso de adelanto de materiales e insumos; materializándose su actuación parcializada al emitir el Informe n.° 4425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre de 2022 y el Informe n.° 437 2022-MDLV/GDU de 10 de noviembre de 2022, a través de los cuales declaró procedente el trámite de pago de adelanto para materiales o insumos solicitado por el Contratista y ratificó el valor otorgado para el adelanto de materiales, pese a que conforme a las Bases Integradas

<sup>5</sup> Ver p. 41 a 43 de la Resolución de Sanción.

<sup>6</sup> Ver p. 43 de la Resolución de Sanción.

<sup>7</sup> Numeral 4.1 del artículo 4 de la Función General y numeral 1 de las Funciones Específicas del Manual de Organizaciones y Funciones de la Entidad - MOF, aprobado mediante Resolución de Alcaldía n.° 377-2011-MDLV, de 12 de julio de 2011, y artículo 32 y 33 del Reglamento de Organizaciones y Funciones – ROF de la Entidad, aprobado mediante Ordenanza Municipal n.° 014-2020-MDLV, de 15 de setiembre de 2020.

<sup>8</sup> Artículos 2, 9 y 38 del Texto Único Ordenado de la Ley n.° 30225, Ley de Contrataciones del Estado (en adelante LCE), numerales 182.1, 182.2 y 182.5 del artículo 182 del Reglamento de la Ley n.° 30225 (en adelante RLCE), artículo 2 y 5 del Decreto Legislativo n.° 1436 – Decreto Legislativo marco de la administración financiera del Sector Público, numeral 6 del artículo 2 del Decreto Legislativo n.° 1440 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Contrato de Ejecución de Obra n.° 03-2022-MDLV de 26 de setiembre de 2022 y Bases Integradas de la Licitación Pública n.° 01-2022-MDLV/CS-1 (Primera Convocatoria), para la contratación de la ejecución de la obra.



y al calendario de adquisiciones solo correspondía otorgar el adelanto de materiales e insumos por el mes de noviembre de 2022.<sup>9</sup>

- (iv) **Beneficio de tercero:** Según el Órgano Sancionador, la actuación parcializada del administrado, benefició ilegalmente al Contratista Santa Rosa II al haber emitido el Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre de 2022 que ratificó con el Informe n.º 437-2022-MDLV/GDV de 10 de noviembre de 2022, a través de los cuales declaró procedente y continuó el trámite de adelanto de materiales e insumos solicitado por el Contratista para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, así como para enero, febrero y marzo de 2023. Ello, a pesar de que solo se debió otorgar el adelanto de materiales e insumos para el mes de noviembre, puesto que el adelanto de materiales del mes de octubre fue solicitado de manera extemporánea y que el adelanto solicitado respecto de los meses de diciembre de 2022 como de enero, febrero y marzo de 2023 fue requerido con una anticipación no prevista en los términos contractuales.

7

En tal sentido, declaró que se proceda con el trámite de la solicitud del adelanto para materiales e insumos por S/ 1 515 611,13; esto es, el íntegro del 20% del monto del contrato, sin observar las fechas, monto y cantidades de la adquisición de los materiales e insumos previstas en el CAM, recomendando en el marco de sus funciones el pago del total del adelanto. No obstante, solamente correspondía pagar por concepto de adelanto de materiales por el mes de noviembre, la suma de S/ 346 310,71 (Trescientos cuarenta y seis mil trescientos diez con 71/100 soles), de conformidad con el calendario de adquisición de materiales e insumos. Dicha actuación habría dado lugar al beneficio a favor de tercero: el contratista, debido a que lo benefició con liquidez o financiamiento expuesto a finalidades disímiles a los fines e intereses públicos, tanto más cuando el pago anteriormente señalado se realizó en su integridad a favor del contratista.<sup>10</sup>

- (v) **Ocasionando Perjuicio al Estado:** Según el Órgano Sancionador, la conducta del administrado generó un efecto adverso a los intereses del Estado con consecuencia **cuantitativa**, advirtiéndose la configuración del perjuicio al Estado, consistente en el efecto inmediato como consecuencia de la infracción de los deberes del funcionario público en su condición de gerente de Desarrollo Urbano, verificándose que no se trata del mero acto de la infracción de un deber, sino del efecto negativo o dañino que tal infracción supone sobre alguno de los intereses del Estado pues como consecuencia de la actuación irregular del administrado se configuró el pago en exceso.

Dicho efecto inmediato se configuró con el pago en exceso en el monto de S/ 1 169 300,4244, tal como se acredita con los Comprobantes de Pago n.ºs 004271, 004270, 004269, 004268, 004267, 004266, 004265, 004264 y 004263, de fecha 11 noviembre de 2022 y, sus respectivas Constancias de Pago - Transferencia a cuenta de terceros (CCI), de fecha 14 de noviembre de 2022. Con lo cual denota que la Entidad perdió el control y custodia de sus recursos públicos, al haberlos transferido de manera irregular al Contratista.<sup>11</sup>

#### b) **Tipicidad subjetiva:**

Sobre el particular, el OSAN indicó que la **intencionalidad** de la conducta del administrado, de beneficiar indebidamente al Contratista Santa Rosa II, queda acreditada, respecto al elemento **cognitivo**:

- No se advierte impedimentos, limitantes o restricciones para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con la normativa vigente, lo que acredita que no ha surgido alguna condición que sirva como justificación para el incumplimiento por parte del administrado.

<sup>9</sup> Ver p. 43 a 47 de la Resolución de Sanción.

<sup>10</sup> Ver p. 47 de la Resolución de Sanción.

<sup>11</sup> Ver p. 47 y 48 de la Resolución de Sanción.



- La conducta del administrado en calidad de gerente de Desarrollo Urbano, de acuerdo a lo establecido literal b) del artículo 33 del ROF de la Entidad, que prescribe: “(...) *supervisar el sistema de inversión pública en sus etapas de (...) ejecución de proyectos de infraestructura urbano y rural a nivel distrital, en concordancia con las disposiciones legales en la materia*”, en concordancia con lo establecido en el numeral 4.1 del MOF de la Entidad, respecto de la función general, que cita: “*Planificar, organizar, dirigir y controlar (...) la supervisión para la elaboración de (...) proyectos y ejecución de obras públicas a efectuarse en el distrito*” y, en los numerales 182.1 y 182.2 del artículo 182 del mismo cuerpo normativo, referidos a la oportunidad de solicitar el adelanto para materiales e insumos por el contratista, teniendo en consideración el calendario de adquisiciones respectivo. Así pues, su actuación irregular debe meritarse considerando el contexto y las condiciones de su comisión.
- Adicionalmente, se verifica que el administrado recibió el Informe n.º 495-2022-MDLV/GDU-DO-E emitido por el jefe de la División de Obras mediante el cual se pronunció por la procedencia al trámite del otorgamiento de adelanto por S/ 1 515 611.13, siendo que como parte de la documentación sustentatoria de dicho informe se aprecia la Carta n.º 013-2022-RFC-CIX-CSR-II, que a su vez adjuntó documentos como: Adelanto específico para materiales e insumos; Justificación de Adelanto para materiales e insumos; y, el calendario de adquisición de materiales o insumos; documentos a partir de los cuales tuvo la posibilidad de observar plenamente la irregularidad de la solicitud, tanto más cuando conocía la contravención al procedimiento establecido en las Bases Integradas del procedimiento de selección.
- En tal razón, considerando las funciones de gerente de Desarrollo Urbano antes descritas, según el OSAN queda evidenciado que el administrado, conocía de los plazos y cálculo del monto que se debían otorgar como adelanto de materiales o insumos; por lo que, era imprescindible que al momento de emitir y suscribir los informes descritos en el elemento a) conociera del procedimiento como los plazos y montos a otorgar, según el calendario de adquisiciones de materiales que se adjuntó por el mismo Contratista al solicitar el adelanto para los materiales e insumos.
- Es decir, como el administrado previamente a la solicitud presentada por el Contratista conocía de los procedimientos señalados, al recibir la solicitud del Contratista pudo advertir si se sujetaba a las condiciones plasmadas en las Bases Integradas; sin embargo, opinó a favor de la aprobación de la solicitud de adelanto de materiales al emitir el Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU, lo que ratificó con Informe n.º 437.2022.MDLV/GDU.
- Aunado a ello, en su condición de Presidente del Comité de Selección, visó las Bases Integradas del Proceso de Selección Licitación Pública n.º 01-2022-MDLV/CS-1 – Primera convocatoria, con lo cual queda evidenciado que tenía pleno conocimiento de la forma, pago y oportunidad respecto al otorgamiento del adelanto de materiales prevista en las Bases integradas señaladas; como lo previsto en la Cláusula Décima: ADELANTO PARA MATERIALES O INSUMOS del contrato de ejecución de obra que también visó en señal de conformidad, lo que demuestra su conocimiento de los requisitos. En tal sentido, al momento de revisar la solicitud de adelanto de materiales o insumos debió efectuar observaciones a las fechas, monto y cantidades de la adquisición de los materiales e insumos previstas en el CAM.

De acuerdo con el Órgano Sancionador, en lo que respecta al elemento **volitivo**, resulta pertinente:

- Lo señalado por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas en el fundamento 6.26 de la Resolución n.º 044 2015-CG/TSRA de 11 de junio de 2015 en cuanto al contexto en que se materializaron las irregularidades cometidas. Estas ocurrieron en el ejercicio de su profesión de Ingeniero, profesión que le dota de la preparación necesaria para la interpretación, ponderación y aplicación de las normas en cuestión y que además no son ajenas al encargo público recibido, sino que se encuentran relacionadas a la función asignada.



- Asimismo, debe considerarse que en una anterior oportunidad, a través del Informe n.º 412-2022-MDLV/GDU de 25 de octubre de 2022 (folios 457 a 458 – Tomo I), en su condición de gerente de Desarrollo Urbano avaló los pronunciamientos del supervisor de obra y del jefe de División de Obras, concluyendo la procedencia del adelanto para materiales o insumos solicitado por el Contratista a través de la Carta n.º 005-2022-RFC-CIX-CSR II de 18 de octubre de 2022, pese a que el Contratista justificó el adelanto tomando como elemento representativo “Maquinaria y equipo”, que no califica como material; pronunciamiento que no llegó a concretarse en pago a favor del Contratista debido a la oportuna intervención del Órgano de Control Institucional de la Entidad; quedando evidenciado su actuar reiterado y denota el favorecimiento que se quiso dar al Contratista Santa Rosa II.

9

Todo ello permite desvirtuar la posibilidad de haber sido inducido a error alguno, máxime si se encuentra acreditado que, de manera consciente y voluntaria, emitió los documentos mencionados en el primer elemento constitutivo de la presente infracción, a través de los cuales se declaró procedente el trámite de pago del adelanto para materiales o insumos, de los meses de octubre y diciembre de 2022, como de enero, febrero y marzo de 2023.<sup>12</sup>

**2.3.2. Sobre la responsabilidad del administrado Mario Oswaldo Nieto Rosado, en su condición de jefe de la Unidad de Logística de la Entidad, por infringir el numeral 32 del artículo 46 de la Ley**

- [23] En el presente PAS, se imputó al administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado** haber incurrido en la infracción prevista como muy grave en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley, según el cual *“los funcionarios o servidores públicos incurren en infracción en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General, por: (...) 9. Actuar en forma parcializada en los contratos, licitaciones, concurso de precios, subastas, licencias, autorizaciones o cualquier otra operación o procedimiento en que participe con ocasión de su función, dando lugar a un beneficio, propio o de tercero, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como muy grave”*.
- [24] Así, según el Órgano Sancionador, el administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado** en su condición de jefe de la Unidad de Logística de la Entidad, incurrió en la infracción muy grave prevista en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley; al haber actuado de forma parcializada con su participación del trámite para el otorgamiento del adelanto de materiales o insumo, en el marco de la ejecución de la obra: *“Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo – Lambayeque”*.
- [25] Al respecto, la Resolución de Sanción tuvo por acreditado lo siguiente:

**a) Tipicidad objetiva**

- (i) **Actuación parcializada**: A criterio del OSAN el administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado** en su condición de jefe de la Unidad de Logística de la Entidad, en el marco de la ejecución de la obra: *“Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo – Lambayeque”*, actuó de forma parcializada al incurrir en la siguiente conducta:
- Derivó a la Unidad de Contabilidad mediante proveído contenido en el Informe n.º 001-2022-MDLV/EEAS de noviembre de 2022, el Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre de 2022, mediante el cual el gerente de Desarrollo Urbano declaró procedente la continuidad del trámite de adelanto para materiales o insumos solicitado por el Contratista, pese a que conocía el procedimiento relacionado al otorgamiento de adelanto para materiales o insumos y tener la posibilidad y obligación, dentro del marco de sus funciones, de adoptar acciones para corregir dicha situación, no lo hizo, por el contrario, infringiendo su deber

<sup>12</sup> Ver p. 48 a 50 de la Resolución de Sanción.



funcional como responsable del órgano encargado de las contrataciones de la Entidad, actuó de forma parcializada a favor de los intereses del Contratista.

Al derivar a la Unidad de Contabilidad, entre otros, el Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre de 2022, dispuso continuar con el trámite del otorgamiento de adelanto para materiales o insumos; en el cual no adoptó acciones orientadas a corregir la irregularidad, por el contrario, dispuso continuar el trámite, lo que conllevó a que la Entidad pague al Contratista el monto de S/ 1 515,611.1327, (equivalente al 20% del monto del contrato original), considerando materiales a utilizar en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, así como, los meses de enero, febrero y marzo de 2023, cuando de acuerdo al CAM, presentado por el Contratista, únicamente, correspondía hacer entrega de adelanto por el mes de noviembre de 2022, cuyo monto ascendía a S/ 346 310,71.

10

En su condición de jefe de la Unidad de Logística, perteneció al comité de selección, con lo cual se acredita que conocía el procedimiento establecido para la solicitud y entrega del adelanto para materiales o insumos previsto en las Bases Integradas y Cláusula Décima del Contrato de ejecución de obra, los cuales cuentan con su visto bueno en su condición de Segundo Miembro del Comité de Selección, con lo cual, el actuar parcializado del administrado queda corroborado.

En tal sentido, pese a que tenía conocimiento del procedimiento establecido para la solicitud y entrega del adelanto para materiales, dispuso continuar el trámite, lo que conllevó a que la entidad pague de manera indebida el monto de S/ 1 169 300,4228; siendo el pago en exceso dado a que el Contratista solicitó el adelanto de materiales por el monto de e S/ 1 515,611.13, correspondiendo únicamente hacer entrega de adelanto por el mes de noviembre de 2022, cuyo monto ascendía a S/ 346 310,71.

Indica que en el cargo de jefe de la Unidad de Logística, el administrado contaba con la función de *“Planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades correspondientes al sistema de abastecimiento y control patrimonial”*. Pese a ello, dispuso continuar con el trámite sin observar la normativa vigente, el Contrato de ejecución de obra y documentos del proceso de selección, evidenciando dolo en su conducta.

Ello, a su juicio, denota la actuación parcializada del administrado, puesto que pese a tener conocimiento del porcentaje, plazo de solicitud, plazo de entrega y finalidad del adelanto de materiales e insumos, declaró procedente el trámite de pago de adelanto para materiales o insumo solicitado por el Contratista mediante Carta n.º 013-2022-RFC-CIX-CSR II de 2 de noviembre de 2022, por el monto de S/ 1 515,611.1327; es decir, se apartó de los criterios objetivos e imparciales que delimitan su actuación funcional.<sup>13</sup>

- (ii) **En cualquier procedimiento:** Según el OSAN la actuación parcializada del administrado en su condición de jefe de la Unidad de Logística, se realizó en el marco de la ejecución de la obra: *“Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo - Lambayeque”*.

Para lo cual se suscribió el Contrato de Ejecución de Obra n.º 03 2022-MDLV de 26 de setiembre de 2022, en cuya cláusula décima sobre Adelanto para materiales o insumos se señaló que *“La Entidad otorgará adelantos para materiales o insumos por el 20% del monto del contrato original, conforme al calendario de adquisición de materiales o insumos presentado por EL CONTRATISTA (...)”*.<sup>14</sup>

- (iii) **Participación con ocasión de la función:** Según el Órgano Sancionador, el administrado en su condición de jefe de Unidad de Logística, participó con ocasión de su función en los hechos que le fueron imputados, toda vez que fue designado el

<sup>13</sup> Ver p. 59 a 60 de la Resolución de Sanción.

<sup>14</sup> Ver p. 61 de la Resolución de Sanción.



17 de mayo de 2022, según Resolución de Alcaldía n.º 289-2022-MDLV de 16 de mayo de 2022 y Contrato Administrativo de Servicios n.º 033-2022-MDLV por designación como funcionario de 17 de mayo de 2022, hasta el 31 de diciembre de 2022, incurriendo en actuación parcializada con ocasión de sus funciones establecidas en Instrumentos de gestión<sup>15</sup> y Ordenamiento Jurídico Administrativo<sup>16</sup>.

Dichas funciones, según indica, habilitaban al administrado en su condición de jefe de la Unidad de Logística, a su participación en el marco de la ejecución de obra; específicamente en el proceso de Adelanto de materiales e insumos; materializándose su actuación parcializada al derivar a la Unidad de Contabilidad el Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre de 2022, mediante el cual el gerente de Desarrollo Urbano declaró procedente la continuidad del trámite de adelanto para materiales o insumos solicitado por el Contratista, pese a que el mismo fue formulado inobservando el procedimiento, respecto a la oportunidad de la solicitud y entrega y monto que correspondía, según el calendario de adquisición de materiales.<sup>17</sup>

11

- (iv) **Beneficio de tercero:** Según el Órgano Sancionador, la actuación parcializada del administrado, benefició ilegalmente al Contratista Santa Rosa II puesto que al derivar a la Unidad de Contabilidad el Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre de 2022, dispuso continuar con el trámite del otorgamiento de adelanto para materiales o insumos. A pesar que solo se debió otorgar el adelanto de materiales e insumos para el mes de noviembre, puesto que el adelanto de materiales del mes de octubre fue pedido extemporáneamente y que el correspondiente a los meses de diciembre de 2022 y enero, febrero y marzo de 2023 fue pedido con una anticipación no prevista en los términos contractuales.

En tal sentido, se declaró que se proceda con el trámite de la solicitud del adelanto para materiales e insumos por S/ 1 515 611,13 por el íntegro del 20% del monto del contrato, sin efectuar observaciones a las fechas, monto y cantidades de la adquisición de los materiales e insumos previstas en el CAM, recomendando en el marco de sus funciones el pago del total del adelanto para materiales.

No obstante, solamente correspondía pagar por concepto de adelanto de materiales por el mes de noviembre la suma de S/ 346 310,71, de conformidad con el calendario de adquisición de materiales e insumos. Por lo que, con dicha actuación, el administrado dio lugar a beneficio a favor de tercero consistente en el contratista, debido a que lo benefició con liquidez o financiamiento expuesto a finalidades disímiles a los fines e intereses públicos, tanto más cuando el pago anteriormente señalado se realizó en su integridad a favor del contratista.<sup>18</sup>

- (v) **Ocasionando Perjuicio al Estado:** Según el Órgano Sancionador, la conducta del administrado generó un efecto adverso a los intereses del Estado con consecuencia **cuantitativa**, advirtiéndose la configuración del perjuicio al Estado, consistente en el efecto inmediato como consecuencia de la infracción de los deberes del funcionario público en su condición de jefe de la Unidad de Logística, verificándose que no se trata del mero acto de la infracción de un deber, sino del efecto negativo o dañino que tal infracción supone sobre alguno de los intereses del Estado pues como consecuencia de la actuación irregular del administrado se configuró el pago en exceso.

<sup>15</sup> Numeral 4.1 del artículo 4 de la Función General del Manual de Organizaciones y Funciones de la Entidad -MOF e Implementación de la Estructura Orgánica según el Reglamento de Organizaciones y Funciones – ROF.

<sup>16</sup> Artículos 2, 8, 9 y 38 de la LCE, artículo 5 y numerales 182.1, 182.2 y 182.5 del artículo 182 del RLCE, artículo 2 y 5 del Decreto Legislativo n.º 1436 – Decreto Legislativo marco de la administración financiera del Sector Público, numeral 6 del artículo 2 del Decreto Legislativo n.º 1440 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Contrato de Ejecución de Obra n.º 03-2022-MDLV de 26 de setiembre de 2022 y Bases Integradas de la Licitación Pública n.º 01-2022-MDLV/CS-1 (Primera Convocatoria), para la contratación de la ejecución de la obra.

<sup>17</sup> Ver p. 61 a 64 de la Resolución de Sanción.

<sup>18</sup> Ver p. 64 a 65 de la Resolución de Sanción.



Dicho efecto inmediato se configuró con el pago en exceso en el monto de S/ 1 169 300,4244, tal como se acredita con los Comprobantes de Pago n.ºs 004271, 004270, 004269, 004268, 004267, 004266, 004265, 004264 y 004263, de fecha 11 de noviembre de 2022 y, sus respectivas Constancias de Pago - Transferencia a cuenta de terceros (CCI), de fecha 14 de noviembre de 2022 (folios 4 a 20 – Tomo II).

Puesto que, del adelanto de materiales e insumos solicitado por el Contratista por el monto de S/ 1 515 611,13, correspondiente al adelanto solicitado para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, como de los meses de enero, febrero y marzo del 2023; solamente se debió realizar el pago del monto ascendente de S/ 346 310,71 correspondiente al adelanto de materiales e insumos por el mes de noviembre de 2022, según el Calendario de adquisición de materiales o insumos presentado por el Contratista, quedó un excedente pagado de S/ 1 169 300,4244. Con ello, según concluye, la Entidad perdió el control y custodia de sus recursos públicos, al haberlos transferido de manera irregular al Contratista.<sup>19</sup>

12

**b) Tipicidad subjetiva:**

Sobre el particular, el OSAN indicó que, en cuanto a la intencionalidad de la conducta del administrado, de beneficiar indebidamente al Contratista Santa Rosa II, se encuentra acreditado el elemento **cognitivo** atendiendo a los siguientes fundamentos:

- En su condición de jefe de la Unidad de Logística, y como tal, responsable del Órgano Encargado de las Contrataciones de la Entidad, tuvo conocimiento previo de la solicitud y aprobación de la procedencia del otorgamiento de adelanto para materiales o insumos a favor del Contratista, a través del Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre del 2022, derivado mediante proveído inserto en el referido informe, por la Gerencia de Administración y, en el cual, el gerente de Desarrollo Urbano señaló: “(...) es **PROCEDENTE continuar con el trámite solicitado en referencia al adelanto directo de materiales**”.
- Del Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU se advirtió que se habían presentado situaciones de irregularidad en la tramitación de la solicitud de adelanto para materiales o insumos presentada por el Contratista y, pese a ello, se limitó a derivar el expediente a la Unidad de Contabilidad, sin observar el cumplimiento del procedimiento establecido para la solicitud y entrega del adelanto previsto en la Cláusula Décima del Contrato de ejecución de obra (el cual visó en señal de conformidad de su contenido), y en las Bases Integradas del procedimiento de selección, las cuales elaboró y visó en calidad de segundo miembro del Comité de Selección.
- Tampoco, se advierte impedimentos, limitantes o restricciones para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con la normativa vigente, lo que acredita que no ha surgido alguna condición que sirva como justificación para el incumplimiento por parte del administrado.

En lo que respecta al elemento **volitivo**, de acuerdo con el Órgano Sancionador, resulta pertinente:

- Traer a colación lo señalado por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas en el fundamento 6.26 de la Resolución n.º 044-2015- CG/TSRA de 11 de junio de 2015; en cuanto al contexto en que se materializaron las irregularidades cometidas estas ocurrieron en el ejercicio de su profesión de Administrador de Empresas, profesión que le dota de la preparación necesaria para la interpretación, ponderación y aplicación de las normas en cuestión y que además no son ajenas al encargo público recibido, sino que se encuentran relacionadas a la función asignada.
- Todo ello permite desvirtuar la posibilidad de haber sido inducido a error alguno, máxime si se encuentra acreditado que, de manera consciente y voluntaria, derivó el documento mencionado en el primer elemento constitutivo de la presente

<sup>19</sup> Ver p. 65 de la Resolución de Sanción.



infracción, documento que tiene como común denominador, continuar con el trámite de pago del adelanto para materiales o insumos, de los meses de octubre y diciembre de 2022, como de enero, febrero y marzo de 2023.

Por ende, se encuentra acreditada la actuación “intencional” del administrado, pues se evidencia que actuó con conocimiento y voluntad, al incurrir en actuaciones que otorgaron el pago del adelanto de materiales o insumos; por el monto de S/ 1 515,611.1327 (equivalente al 20% del monto del contrato original), considerando materiales a utilizar en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, así como, los meses de enero, febrero y marzo de 2023, cuando de acuerdo al CAM presentado por el Contratista (adjunto a la citada carta), únicamente, correspondía hacer entrega de adelanto por el mes de noviembre de 2022, cuyo monto ascendía a S/ 346 310,71.<sup>20</sup>

13

## 2.4 FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS IMPUGNATORIOS:

[26] A tenor de lo resuelto por el Órgano Sancionador, mediante el recurso de apelación presentado contra la Resolución n.º 000412-2024-CG/OSAN de 5 de julio de 2024, el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo** solicitó que se revoque la sanción impuesta, en atención a los siguientes fundamentos:

### Tipicidad:

- ✓ Alega que, corresponde al supervisor o inspector de la obra velar de manera directa y permanente la ejecución contractual de las obras, en los aspectos técnicos, económicos, y administrativos; así como, el cumplimiento del contrato, conforme al numeral 187.1 del artículo 187º del RLCE. Respecto a las solicitudes de adelanto de los contratistas, el supervisor o inspector de la obra, es el responsable de verificar la oportunidad de la solicitud de adelanto de materiales de acuerdo al calendario correspondiente, conforme al numeral 182.5 del artículo 182º del RLCE.
- ✓ Los informes que se cuestionan, en estricto se limitan a dar trámite a una solicitud formulada por el contratista, el cual tenía como sustento los informes favorables del supervisor de obra y del área técnica de la municipalidad.
- ✓ No existe un nexo causal entre la supuesta conducta infractora del suscrito (elaboración de dos informes) con el pago íntegro por concepto de adelanto de materiales, que supuestamente favoreció al contratista, puesto que el monto del mismo corresponde ser aprobado por el supervisor de la obra, quien tiene que verificar la oportunidad de los adelantos conforme al calendario correspondiente, el monto de los adelantos y el cumplimiento de la ejecución de la obra conforme a los términos del contrato.
- ✓ Los dos informes elaborados no eran determinantes para obligar a otros operadores administrativos, puesto que había otros superiores jerárquicos que podían oponerse a los informes de mero trámite emitidos. En conclusión, los dos informes emitidos por el suscrito son de mero trámite y no aprueban la solicitud de pago íntegro por adelanto de materiales presentado por el contratista.
- ✓ No aprobó el pago íntegro del adelanto de materiales, pues se limitó a derivar o dar trámite a los informes técnicos del supervisor de la obra y del área de obras de corporación municipal hacia la Gerencia Municipal para su evaluación. Siendo ello así, la actuación en el trámite de adelanto de materiales cuestionado, no significó un beneficio concreto y real al contratista, puesto que el suscrito no aprobó el pago íntegro del adelanto de materiales. Esto es, no hay un nexo causal directo entre la actuación administrativa del suscrito con el supuesto beneficio otorgado al contratista.
- ✓ La transferencia bancaria íntegra del pago por adelanto de materiales no constituye un perjuicio real, cierto y concreto al Estado, debido a que la suma de dinero entregada al contratista ha sido destinada a la adquisición de materiales para la ejecución de la obra pública, la misma que ha sido culminada, conforme a la documentación que obra en el expediente. Siendo ello así, no existe un perjuicio

<sup>20</sup> Ver p. 66 a 67 de la Resolución de Sanción.



patrimonial real, cierto y efectivo porque la finalidad pública de la obra ha sido realizada a satisfacción de la entidad.

- ✓ Al no haberse cuestionado el uso de los adelantos por materiales recibidos no puede acreditarse fehacientemente el perjuicio económico actual, real, cierto y concreto a la entidad. En el presente caso, el uso del adelanto de materiales otorgado al contratista ha sido utilizado para dicha finalidad pública e incorporado a la obra sin haber sido cuestionado por el órgano de control. Este hecho se ve corroborado porque actualmente la obra ha sido culminada y el contratista ha solicitado la recepción de la obra, conforme se acredita con la documentación que obra en el expediente.
- ✓ El contratista conforme a la normatividad de contrataciones estatales, cumplió entregar una Carta fianza por el monto total del adelanto de materiales solicitado. Esto significa que, ante los riesgos sobre el uso indebido de los recursos públicos por concepto de adelanto de materiales por parte del contratista, el potencial perjuicio económico a la entidad se elimina porque se podría ejecutar la Carta Fianza equivalente al monto total amortizado por la entidad al contratista.
- ✓ La condición de presidente del Comité de Selección no significa tener plena consciencia de las futuras controversias que puedan presentarse en la etapa de ejecución del contrato. El apelante refiere que, su rol de presidente de la Comité de Selección corresponde a una etapa distinta a las solicitudes de pago de adelanto por concepto de materiales.
- ✓ La sola condición de ingeniero y la elaboración de dos informes no puede constituir indicio suficiente de la voluntad de cometer una supuesta infracción grave.
- ✓ El hecho indicador fuente son los dos informes emitidos por el suscrito en su condición de gerente de Desarrollo Urbano con ocasión de la solicitud sobre adelanto de materiales, aunque en sentido estricto, estamos hablando de un solo informe porque el segundo es una ratificación del primero; el cual requiere de otros indicios periféricos, que no se han dado. Al tratarse de un solo hecho indicador fuente sin la corroboración de otros indicios concurrentes y convergentes, resulta insuficiente para evidenciar el elemento volitivo.

14

#### **Principio de Confianza:**

- ✓ El apelante refiere que emitió los informes de mero trámite para continuar con la solicitud sobre pago íntegro de adelanto de materiales presentada por el contratista en base al Principio de Confianza que regula la relación con el supervisor de obra y con el área técnica de obras de la municipalidad. Elaboró los dos informes dando trámite al pedido del contratista basado en que el supervisor de la obra y el responsable del área de obras de la municipalidad, los cuales emitieron sus informes favorables. Siendo ello así, ante cualquier observación de otra área de la corporación municipal se dio preferencia a los informes técnicos especializados que daban cuenta del cumplimiento de la normatividad sobre contrataciones públicas y de los términos del contrato.

#### **Razonabilidad:**

- ✓ Realizó una actuación funcional para lograr una finalidad pública, relativa a la ejecución de una obra en beneficio de la población, lo que puede constituir una causal eximente de responsabilidad. Debió evaluar estas circunstancias que determinaron la emisión de los dos informes del recurrente y podrían haber ponderado una reducción de la sanción, puesto que los actos funcionariales que se imputan (dos informes) no significaron la aprobación de la solicitud adelanto por materiales requerido por el contratista.
- ✓ Solo intervino con la elaboración de dos informes que no son determinantes para aprobar el adelanto de materiales, puesto que, por un lado, dichos informes son de mero trámite y se hicieron en merito a informes técnicos del supervisor de obra y del área de obra de la entidad, y de otro lado, que los informes elaborados por el suscrito eran para derivar la solicitud formulada por el contratista a otras dependencias de la entidad para su aprobación definitiva y el pago respectivo. Siendo ello así, el



grado de participación en el supuesto hecho infractor no fue determinante, y en consecuencia se podría haber reducido la sanción impuesta.

- [27] De igual forma, ante lo resuelto por el Órgano Sancionador, el administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado** presentó recurso de apelación, en atención a los siguientes fundamentos:

**Tipicidad:**

- ✓ Señala que, no se ha tenido en cuenta la obligación exclusiva dispuesta por la normativa de contrataciones, en cuyo numeral 182.5 del artículo 182 de RLCE, establece que *"Es responsabilidad del inspector o supervisor, según corresponda, verificar la oportunidad de la solicitud de los adelantos para materiales e insumos, de acuerdo al calendario correspondiente"*. Únicamente se ha señalado como presunta infracción la normativa, en aspectos generales, que regula las contrataciones del estado.
- ✓ Manifiesta que debe señalarse una función específica de acuerdo a los instrumentos de gestión interna de la entidad; sin embargo, aquellas señaladas tanto en el informe como por el órgano instructor y el órgano sancionador, están referidas a funciones generales de la unidad de abastecimiento.
- ✓ La normativa citada por la comisión de control, el Órgano Instructor y el Órgano Sancionador, no resulta de aplicación, pues si bien la unidad de logística es el órgano encargado de contrataciones, en lo que corresponde a la oportunidad de la solicitud de adelanto de materiales según el calendario, la responsabilidad normativamente establecida recae en el supervisor. Igual sucede con la normativa interna, bases integradas y contrato citados en el Pliego de Cargos, todos están referidas a la oportunidad de la solicitud, entrega y determinación del monto del adelanto de materiales, responsabilidad que recae en la supervisión de la obra, y no en la unidad de logística.
- ✓ Su accionar únicamente se enmarca en la derivación de un documento emitido por el área especializada, para la continuación del trámite que corresponda, afirmación que no necesariamente denota e impone una conformidad, la misma que además no le correspondía otorgar y que fue dada por la gerencia especializada.
- ✓ No generó pago alguno que no correspondiera al contratista, así como tampoco, significó el otorgamiento de liquidez indebida, máxime si la finalidad de los adelantos es otorgar financiamiento y/o liquidez a los contratistas para facilitar la ejecución de sus prestaciones; evitándose, de esta manera, que deban recurrir a fuentes externas de financiamiento que incrementen el costo de la contratación.
- ✓ No constituye de modo alguno un financiamiento ilegal, mucho menos a finalidades distintas a los fines e intereses del estado, máxime si ni la comisión de control, ni el órgano instructor, ni el órgano sancionador, han evidenciado de modo alguno cuales serían o son aquellas finalidades distintas a los intereses del estado a las que alega; máxime si conforme se señaló en los comentarios presentados oportunamente, el uso y destino del adelanto directo finalmente otorgado por la entidad en base a la revisión y aprobación de las unidades especializadas, revirtió en beneficio de la ejecución de la obra, la misma que actualmente cuenta con conformidad técnica.
- ✓ No toma en cuenta que el solo conocimiento de una norma o condición, no implica la intencionalidad de obrar al margen de sus funciones o en contra de los intereses del Estado.
- ✓ La devolución del expediente por parte de Tesorería, incluía también la devolución del informe n.º 001-2022-MDLV/EEAS, emitido por el especialista legal de la unidad de logística, el mismo que inicialmente constituyó un sustento legal, cuya derivación realizada el 8 de noviembre del año 2022, es imputada; dicha devolución realizada por Tesorería, se realizó al considerar que el sustento legal debía ser emitido por la Gerencia de Desarrollo Urbano. Es decir, que este informe ya no fue necesario ni mucho menos incluido como parte del expediente reformulado que dio mérito a la continuación del trámite y pago del adelanto de materiales solicitado por el contratista, el cual finalmente fue tramitado ante Tesorería mediante proveído de la Gerencia de Administración.
- ✓ La sola participación como parte del comité de selección, no evidencia de forma alguna una conducta dolosa de su parte en el trámite de la solicitud de adelanto de



materiales en mención, el cual fue incorporado como resultado de una consulta efectuada durante el desarrollo del procedimiento de selección.

- ✓ Debe señalarse una función específica de acuerdo a los instrumentos de gestión internas de la entidad; sin embargo, aquellas señaladas tanto en el informe como por el órgano instructor y el órgano sancionador, están referidas a funciones generales de la unidad de abastecimiento.
- ✓ En su calidad de jefe de la unidad de logística, no ha recomendado de modo alguno, el pago del total del adelanto de materiales, acción que además no le corresponde a sus funciones, como mal asevera el órgano sancionador; pues la revisión, corroboración, aprobación, conformidad y disposición de trámite de la solicitud de pago de adelanto de materiales, fue exclusivamente otorgada por las áreas competentes y especializadas, es decir, supervisión, gerencia de desarrollo urbano, división de obras y gerencia de administración.
- ✓ No se ha acreditado cuál o cuáles serían aquellas finalidades disímiles a los fines e intereses públicos generados con el accionar imputado, máxime si la finalidad de los adelantos es otorgar financiamiento y/o liquidez a los contratistas para facilitar la ejecución de sus prestaciones; evitándose, de esta manera, que deban recurrir a fuentes externas de financiamiento que incrementen el costo de la contratación.
- ✓ La resolución de sanción no ha motivado de forma clara y precisa cual es el efecto adverso a los intereses del Estado, con consecuencia cuantitativa.
- ✓ No existe un efecto inmediato del accionar imputado, como consecuencia de infracción de deberes, máxime si las funciones consideradas resultan genéricas no específicas, las cual aun así no constituyen una obligación de verificar o revisar la solicitud de materiales; asimismo, tampoco generó un efecto directo para el pago del adelanto directo en mención, como sí lo hizo la emisión del informe n.º 427-2022-MDLVIGDU, en cuya emisión y trámite no se evidencia participación alguna.
- ✓ Tampoco denota la pérdida por parte de la entidad del control y custodia de recursos, por parte de la entidad, pues la unidad de logística no aprobó, dispuso ni otorgó conformidad o documento alguno que haya servido de sustento para el otorgamiento del pago del adelanto directo, ni mucho menos tiene incidencia respecto a la administración, disposición o custodia del presupuesto destinado para la obra o recursos, en general, de la entidad; así como, tampoco ha emitido documento alguno que denote o sustente una transferencia irregular a favor del Contratista.
- ✓ En la determinación del perjuicio, realizada en la resolución de sanción, carece de una motivación congruente y lógica con los hechos, resultando ser únicamente especulaciones o afirmaciones sin sustento; ni mucho menos se encuentra acreditado de forma real y precisa el supuesto perjuicio.
- ✓ La sola derivación de un documento, el mismo que finalmente no surtió efectos al momento de finiquitar el pago del adelanto directo solicitado, no se traduce necesariamente en una actuación intencional, ni mucho menos una intención de beneficiar al contratista; pues si bien, conoce sus funciones como jefe de la unidad de logística, entre las cuales no está la función de verificar la solicitud de adelanto directo, ello no implica necesariamente un ánimo doloso en agravio de la municipalidad.
- ✓ No está acreditada de forma alguna la participación directa y determinante en torno a los hechos imputados a mi patrocinado, toda vez que la acción de derivar no generó directa ni indirectamente el otorgamiento del adelanto de materiales.

16

## 2.5 FIJACIÓN DE ASUNTOS DE DELIBERACIÓN:

[28] 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 los recursos de apelación, respecto de los siguientes puntos de deliberación:

- ✓ **Punto n.º 01:** Determinar los hechos generadores de presunta responsabilidad administrativa funcional.
- ✓ **Punto n.º 02:** Determinar la acreditación de los elementos que configuran el tipo infractor previsto en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley.



- ✓ **Punto n.º 03:** Determinar si se vulneraron los Principios de Confianza, de Proporcionalidad y Razonabilidad alegados por los administrados.

## 2.6 ANÁLISIS DE LA SALA

### 2.6.1. PUNTO n.º 01: Determinar los hechos generadores de presunta responsabilidad administrativa funcional.

17

#### 2.6.1.1 Antecedentes: Licitación Pública n.º 01-2022-MDLV/CS-1

- [29] Con fecha 27 de junio de 2022, el jefe de la División de Obras, mediante el Informe n.º 260-2022-MDLV/GDU-DO-E, presentó a la Gerencia de Desarrollo Urbano el requerimiento para la contratación de la ejecución de la obra, siendo derivado al gerente Municipal de la Entidad, a través del Informe n.º 250-2022-MDLV/GDU de 27 de junio de 2022. En ese sentido, el 05 de julio de 2022, a través de la Resolución de Gerencia Municipal n.º 131-2022-MDLV, se designó al Comité de Selección responsable de llevar a cabo el procedimiento de selección de la Licitación Pública n.º 01-2022-MDLV/CS-1. Dicha comisión fue conformada por el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo**, ingeniero en su condición de gerente de Desarrollo Urbano, Rafael Antonio Enríquez Asalde, ingeniero en su condición de jefe de División de Obras y el administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado**, en su condición de jefe de la Unidad de Logística, como miembros titulares del Comité de Selección, en los cargos de presidente, primer y segundo miembro, respectivamente.
- [30] El 7 de julio de 2022, mediante Resolución de Gerencia Municipal n.º 137-2022-MDLV, se aprobaron las Bases administrativas del procedimiento de selección de la Licitación Pública n.º 01-2022-MDLV/CS-1, donde se puede acreditar que los administrados como miembros del Comité de Selección pusieron su visto bueno, es decir, dieron su conformidad a las Bases administrativas del procedimiento.
- [31] Siendo que no se consideró el otorgamiento de adelanto directo ni adelanto de materiales; el 21 de julio de 2022 mediante la Observación n.º 4 contenida en el Pliego de Absolución de Consultas y Observaciones, se cuestionó que las bases no contemplaran dichos adelantos. En tal sentido, en el “Pliego de Absolución de Consultas y Observaciones” esta observación fue acogida e incorporada por el Comité de Selección. Dejando constancia del análisis realizado respecto a la observación sobre el adelanto de materiales se detalló el procedimiento y plazos. Así se estableció que su entrega sería en días previos a la fecha prevista en el CAM para su adquisición, con la finalidad que el contratista disponga de ellos en la oportunidad prevista en el Calendario de Avance de Obra Valorizado (CAOV).

#### 2.6.1.2 Ejecución de obra: adelanto para materiales e insumos

- [32] El 26 de setiembre de 2022, la Entidad y el Contratista “Consortio Santa Rosa II”, suscribieron el Contrato de ejecución de obra n.º 03-2022-MDLV, por el importe de S/ 7 579 872,57 y un plazo de 180 días calendarios, siendo que, para el otorgamiento de adelanto para materiales o insumos se estipuló lo siguiente:

**“CLAUSULA DECIMA: ADELANTO PARA MATERIALES O INSUMOS”**

La ENTIDAD otorgará adelantos para materiales o insumos por el 20% del monto del contrato original, conforme al calendario de adquisición de materiales o insumos presentados por el CONTRATISTA.

La entrega de los adelantos se realizará en un plazo de 10 días calendarios previos a la fecha prevista en el calendario de adquisición de materiales o insumos para cada adquisición, con la finalidad que EL CONTRATISTA pueda disponer de los materiales o insumos en la oportunidad prevista en el calendario de avance de obra valorizado. Para tal efecto, EL CONTRATISTA debe solicitar la entrega del adelanto de un plazo de siete (7) días calendarios anteriores al inicio del plazo antes mencionado, adjuntando a su solicitud la garantía por adelantos mediante Carta Fianza o Póliza de Caución y el comprobante de pago respectivo. La primera solicitud de EL CONTRATISTA debe realizarse una vez iniciado el plazo de ejecución de la obra. No procede el otorgamiento del adelanto para materiales e insumos en los casos en que las solicitudes correspondientes sean realizadas con posterioridad a las fechas señaladas en el calendario de adquisición de materiales e insumos”.



- [33] En el asiento n.° 01 del cuaderno de obra del 15 de octubre de 2022, el ingeniero residente registró lo siguiente: “se deja constancia que el día **14 de octubre de 2022** se dio inicio al plazo contractual toda vez que se cumplieron todas las condiciones en el artículo 176 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado”, dando de esta manera inicio al plazo de ejecución contractual.
- [34] El 18 de octubre de 2022, mediante Carta n.° 005-2022-RFC-CIX-CSR II, el representante común del Contratista presentó al supervisor de obra la solicitud de adelanto de materiales por el monto de S/ 1 515 975,00 (Un millón quinientos quince mil novecientos setenta y cinco con 00/100 soles), correspondiente al 20% del monto contratado, considerando como elemento representativo “maquinaria y equipo”, donde se adjuntó los documentos requeridos, la cual fue recibida el 19 de octubre de 2022.
- [35] El supervisor de Obra, mediante la Carta n.° 04-2022-CC/SO/LA VICTORIA-MDLV [sin fecha precisa] remitida al representante común del Consorcio Club (contratada para la Supervisión de Obra), y recibida el 24 de octubre de 2022, indicó que es concordante y procedente aprobar dicho adelanto. El representante común del Consorcio Club, presentó la Carta n.° 07-2022-CC/ LA VICTORIA-MDLV [sin fecha precisa], dirigida a la Unidad de Logística, recibida el 24 de octubre de 2022, por el cual remite la solicitud de adelanto de materiales alcanzada por el supervisor de obra, para su revisión y trámite correspondiente. El jefe de la Unidad de Logística, derivó esta última carta al gerente de Desarrollo Urbano; quien, a su vez mediante proveído de 25 de octubre de 2022, lo derivó a la División de Obras, disponiendo su “revisión e informar”.
- [36] El jefe de División de Obras, al recibir la Carta 07-2022-CC/ LA VICTORIA-MDLV, emitió el Informe n.° 481-2022-MDLV/GDU-DO de 24 de octubre de 2022, el que dirigió a la Gerencia de Desarrollo Urbano, en el cual concluye que es procedente la solicitud de adelanto para materiales o insumos presentado por el Contratista CONSORCIO SANTA ROSA II, al haber cumplido lo estipulado en las Bases Integradas y el Contrato, recomendando siga con su trámite correspondiente, a fin de que se haga efectivo el adelanto solicitado.
- [37] Mediante el Informe n.° 412-2022-MDLV/GDU de 25 de octubre de 2022, el gerente de Desarrollo Urbano derivó al gerente de Municipal el Informe n.° 481-2022-MDLV/GDU-DO. Asimismo, mediante proveído de 25 de octubre dicho informe fue derivado al gerente de Administración, disponiendo “continuar trámite” y éste a su vez lo derivó a la Unidad de Logística para “continuar con trámite”.
- [38] El 2 de noviembre de 2022, mediante Carta n.° 013-2022-RFC-CIX-CSR II, el Contratista presentó al gerente de Desarrollo Urbano y al Supervisor de obra, la subsanación de la solicitud de adelanto de materiales. En tal sentido, el Contratista solicitó en el mes de noviembre de 2022, el otorgamiento de adelanto para la adquisición de cinco (5) materiales e insumos por un valor total con IGV de S/ 1 515 611, 13 (Un millón quinientos quince mil seiscientos once con 13/100 soles), lo cual no se condice con lo programado en el CAM.
- [39] Conforme a la Carta n.° 013-2022-RFC-CIX-CSR II, se verifica que considera los meses en los cuales se va a utilizar los materiales e insumos, siendo estos: octubre, noviembre y diciembre de 2022, así como, enero, febrero, marzo y abril de 2023.
- [40] Conforme a lo previsto en las Bases Integradas y Contrato de ejecución de obra, la entrega de los adelantos se debió realizar en un plazo de 10 días calendarios previos a la fecha prevista en el calendario de adquisición de materiales o insumos para cada adquisición. Sin embargo, los materiales utilizados en el mes de octubre de 2022, fueron solicitados de manera extemporánea y para los meses de diciembre de 2022, así como de enero, febrero y marzo de 2023 la solicitud no tuvo en cuenta la referida regla.
- [41] En ese sentido, el Contratista solo debió solicitar el adelanto de materiales e insumos por lo correspondiente al mes de noviembre de 2022, por estar así previsto en el calendario de adquisición de materiales e insumos (documento derivado del procedimiento de selección y que forma parte del contrato de ejecución de obra) y no por los meses de octubre y diciembre de 2022 y enero, febrero y marzo de 2023, de conformidad a lo previsto en las Bases Integradas.



- [42] El 3 de noviembre de 2022, el supervisor de obra remite la Carta n.° 014-2022-CC/SO-MDLV al representante común del Consorcio Club, a través de la cual da conformidad a la subsanación de observaciones encontradas en la solicitud de adelanto de materiales, (Carta n.° 013-2022-RFC-CIX-CSR II). Seguidamente el representante común del Consorcio Club comunica a la Gerencia de Desarrollo Urbano su conformidad.
- [43] El gerente de Desarrollo Urbano deriva la Carta n.° 014-2022-CC/SO-MDLV a la gerencia de División de Obras con proveído “*Revisión, evaluación, trámite*”. Seguidamente, el jefe de División de Obras emite el Informe n.° 495-2022-MDLV/GDU-DO-E de 4 de noviembre de 2022, al gerente de Desarrollo Urbano, a través del cual indica que se puede continuar con el trámite de otorgamiento de Adelanto de Materiales y considera procedente el trámite del pago solicitado por la Supervisión.
- [44] Mediante el Informe n.° 425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre del 2022, el administrado Luis Gustavo Vela Requejo en su condición de gerente de Desarrollo Urbano, comunicó al gerente Municipal que es procedente continuar con el trámite solicitado en referencia al adelanto directo de materiales. El 4 de noviembre de 2022, el gerente Municipal deriva al gerente de Administración, el Informe que le fue derivado por el administrado Vela Requejo, gerente de Desarrollo Urbano consistente en el Informe n.° 425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre del 2022 de 4 de noviembre de 2022, a través de un proveído indicando “*Continuar trámite*”.
- [45] El Asesor Externo en contrataciones de la Unidad de Logística, emitió el Informe n.° 001-2022-MDLV/EEAS [sin fecha precisa], dirigido al jefe de la Unidad de Logística, administrado Mario Oswaldo Nieto Rosado recibido el 8 de noviembre de 2022, en el cual le indica que disponga lo pertinente y definitivo para que se obtenga el trámite que corresponda.
- [46] El 08 de noviembre de 2022, el administrado Nieto Rosado, jefe de la Unidad de Logística derivó el Informe n.° 001-2022-MDLV/EEAS de noviembre de 2022 a la Unidad de Contabilidad, a través del proveído “*para su trámite que lo amerita*”; sin haber evaluado si la solicitud de adelanto de materiales presentada por el Contratista, se sujetaba a lo establecido en las Bases Integradas del procedimiento de selección y en la cláusula décima del Contrato de ejecución de obra.
- [47] El jefe de la Unidad de Contabilidad emitió el Informe n.° 0259-2022- MDLV/UC de 8 de noviembre de 2022 dirigido al gerente de Administración, Guillermo Hermann Stechmann Caballero, indicando que ha procedido con el registro de la Fase de Devengado de la obra. El gerente de Administración emitió el Memorando n.° 642-2022-MDLV/GA de 8 de noviembre de 2022, comunicando al jefe de la Unidad de Tesorería que cancele el Adelanto de Materiales solicitado por Consorcio Santa Rosa II.
- [48] El jefe de la Unidad de Tesorería mediante el Informe n.° 467-2022-MDLV/UT de 10 de noviembre de 2022, devolvió el expediente de adelanto de materiales al gerente de Administración, solicitando que se complemente con un informe donde se sustente y que se aclare aspectos relacionados a la aprobación del adelanto de materiales, como sustentar legalmente si el Adelanto de Materiales solicitado (Factura N° E001-3 por S/ 1 515,611.13) necesariamente debe cancelarse por el importe total y no en forma mensual.
- [49] Mediante el Informe n.° 497-2022-MDLV/GA de 10 de noviembre de 2022, el gerente de Administración derivó el Informe de la Unidad de Tesorería al gerente de Desarrollo Urbano, para su conocimiento e informe correspondiente; en tal sentido, el administrado Luis Gustavo Vela Requejo en su condición de gerente de Desarrollo Urbano emite el Informe n.° 437-2022-MDLV/GDU de 10 de noviembre de 2022, indicando como sustento legal la Ley de Contrataciones del Estado (en adelante LCE), el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado y el contrato de obra, basándose así en los argumentos del supervisor de Obra y del jefe de la División de Obras, para la aprobación de la solicitud de adelanto de materiales e insumos; sin evaluar la solicitud de adelanto presentada por el Contratista, inobservando las condiciones estipuladas en las bases integradas y contrato.
- [50] El gerente de Administración, derivó el Informe n.° 437-2022-MDLV/GDU, a la Unidad de Tesorería con el proveído: “*Tesorería de acuerdo a los descargos realizados por GDU y aclarando las observaciones realizadas, sírvase realizar el pago de adelanto de materiales*”.



Finalmente, se procedió con el giro a favor del Contratista, la suma de S/ 1 515,611.13 (Un millón quinientos quince mil seiscientos once con 13/100 soles).

[51] De los pagos efectuados por adelanto de materiales, se puede advertir que los mismos fueron pagados por el 20% del monto del contrato de ejecución de obra, considerando materiales a utilizar en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, así como, los meses de enero, febrero y marzo de 2023, cuando de acuerdo al calendario de adquisición de materiales presentado por el Contratista únicamente, correspondía hacerle entrega del adelanto por el mes de noviembre de 2022. Asimismo, se corrobora que el valor de los materiales fue empleado en el mes de octubre de 2022, es decir con anterioridad a la solicitud de adelanto de materiales por parte del Contratista y, que, los costos de materiales que serían empleados con posterioridad al periodo que corresponde la solicitud de adelanto, correspondían a los meses de diciembre de 2022 y enero, febrero y marzo de 2023.

20

[52] En tal sentido, este colegiado verifica una irregularidad en el procedimiento de adelanto de materiales e insumos, al quedar establecido que el monto que correspondía pagar por concepto de adelanto de materiales respecto al mes de noviembre era de S/ 346 310,71 en concordancia con el calendario de adquisición de materiales e insumos; sin embargo, se canceló una suma en exceso de S/ 1 169 300,42.

**2.6.2. PUNTO n.º 02: DETERMINAR LA ACREDITACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE CONFIGURAN EL TIPO INFRACTOR PREVISTO EN EL NUMERAL 9 DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY.**

[53] La Resolución de Sanción imputa a los administrados **Luis Gustavo Vela Requejo** y **Mario Oswaldo Nieto Rosado** la comisión de la infracción contenida en el numeral 9 del artículo 46º de la Ley, que señala lo siguiente:

**“Artículo 46º.- Conductas infractoras**

*Los funcionarios o servidores públicos incurren en infracción en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General, por:*

(...)

**9. Actuar en forma parcializada en los contratos, licitaciones, concurso de precios, subastas, licencias, autorizaciones o cualquier otra operación o procedimiento en que participe con ocasión de su función, dando lugar a un beneficio, propio o de tercero, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como muy grave.**

(...)”

[54] De conformidad con el Acuerdo Plenario n.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA<sup>21</sup>, los elementos constitutivos del tipo infractor bajo análisis, se grafican en el siguiente cuadro:

**Cuadro n.º 03**  
**Elementos del tipo infractor del numeral 9 del artículo 46º de la Ley**

1er Elemento (Verbo rector)	2do Elemento (Ámbito fáctico)	3er Elemento (Fuente causal)	4to Elemento (Resultado)	5to Elemento (Consecuencia necesaria)	6to Elemento (Elemento subjetivo)
Actuar en forma parcializada	Operación o procedimiento: - Contratos - Licitaciones - Concursos de precios - Subastas - Licencias - Autorizaciones - En cualquier otra operación - En cualquier procedimiento	Que el funcionario o servidor público participe con ocasión de su función	Beneficio propio o de tercero	Ocasionando perjuicio al Estado	La intencionalidad

Elaborado por: Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Fuente: Acuerdo Plenario n.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA de 14 de febrero de 2024.

<sup>21</sup> De 14 de febrero de 2024, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de marzo de 2024.



### 2.6.2.1 Respetto del administrado Luis Gustavo Vela Requejo

#### a) Actuación en forma parcializada

- [55] Según lo resuelto por la primera instancia del PAS, el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo**, en su condición de gerente de Desarrollo Urbano de la Entidad, actuó de forma parcializada en el marco de la ejecución de la obra: “*Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo - Lambayeque*”; al emitir y suscribir el **Informe n.º 425-2022-MDLV/GDU** de 04 de noviembre de 2022 (folios 417 – Tomo I), a través del cual declaró procedente continuar con el trámite para el otorgamiento del adelanto de materiales o insumo; y, el **Informe n.º 437-2022-MDLV/GDU** de 10 de noviembre de 2022 (folio 402), a través del cual ratificó su decisión, para la continuación del trámite para el otorgamiento del adelanto de materiales o insumo, considerando materiales a utilizar en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, así como, los meses de enero, febrero y marzo de 2023, cuando de acuerdo al calendario de adquisición de materiales presentado por el Contratista únicamente, correspondía hacerse entrega de adelanto por el mes de noviembre de 2022.

21

#### b) Identificar que la actuación se haya realizado en cualquier procedimiento

- [56] La actuación parcializada del administrado en su condición de gerente de Desarrollo Urbano, se realizó en el marco de la ejecución de la obra: “*Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo - Lambayeque*”; específicamente en lo que compete a la solicitud de pago del adelanto para materiales e insumos. Para lo cual se suscribió el Contrato de Ejecución de Obra n.º 03-2022-MDLV de 26 de setiembre de 2022 (folios 353 a 363 – Tomo I), en cuya cláusula décima sobre Adelanto para materiales o insumos se señaló “La Entidad otorgará adelantos para materiales o insumos por el 20% del monto del contrato original, conforme al calendario de adquisición de materiales o insumos presentado por EL CONTRATISTA (...)”. Por lo tanto, se considera acreditado el segundo elemento constitutivo de la infracción imputada al administrado.

#### c) Identificar la participación con ocasión de la función

- [57] El administrado Luis Gustavo Vela Requejo en su condición de gerente de Desarrollo Urbano, según Resolución de Alcaldía n.º 370-2022-MDLV de 18 de junio de 2022 y Contrato Administrativo de Servicios n.º 038-2022-MDLV que lo designaron como funcionario de 16 de junio de 2022 (folios 678 a 683 – Tomo II), hasta el 31 de diciembre de 2022, y con ocasión a sus funciones conferidas en el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, Bases Integradas del procedimiento de selección y Contrato de ejecución de obra, incurrió en actuación parcializada participando con ocasión de sus funciones

#### d) Identificar el beneficio de tercero

- [58] Ahora bien, para que se configure la infracción prevista en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley, el Acuerdo Plenario n.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, ha establecido que no solo basta que se configure el actuar parcializado por parte del actor, apartándose de los criterios objetivos fijados por la norma que deben regir la función pública; sino que es necesario que con dicha conducta el funcionario o servidor público se favorezca ilegalmente o favorezca a un tercero, entendiéndose por tercero, cualquier persona (natural o jurídica) que participe en los procedimientos de la entidad.
- [59] Si bien el favorecimiento propio o de tercero, en sí mismo constituye un elemento del tipo infractor, lo cierto es que en el análisis del elemento “actuar parcializado” se debe considerar anticipadamente este elemento de resultado, o al menos, debe estar plenamente identificado.
- [60] En el presente caso el OSAN establece que el actuar del administrado benefició ilegalmente al Contratista Santa Rosa II, debido a que le aportó liquidez o financiamiento para finalidades disímiles a los fines e intereses públicos, tanto más cuando el pago se realizó en su integridad.




- [61] Considerando que el beneficio ilegal consiste en que el contratista tuviera una liquidez con fines no alineados al objeto de la contratación; este extremo no ha sido acreditado de ninguna forma, pues no se evidencia que haya habido una disposición o uso indebido de tales fondos por parte del contratista. Para este colegiado queda claro que el adelanto de materiales e insumos fue utilizado para la adquisición de insumos o materiales necesarios para la ejecución de una obra. En tal sentido, si bien se le dotó de liquidez para su adquisición sin observar el procedimiento y plazos, este es asunto del destino ilegal de los dineros debió verificarse a nivel de auditoría y/o de instrucción. No siendo tal el caso, a falta de pruebas que demuestren tal uso ilegal y a la luz de la información obrante en el expediente, se encuentra que fue destinado a la adquisición de materiales que fueron utilizados en la obra. Siendo ese el caso, la inobservancia formal de los plazos del calendario constituiría, más bien, un incumplimiento funcional de relevancia disciplinaria.
- [62] Ahora bien, los hechos auditados por la comisión de control, se avocan a un procedimiento (ejecución de obra) que aún se encontraba en curso, tal como se verifica del Informe Técnico n.º 439-2023-MDLV/DO/AJCA de 22 de setiembre de 2023<sup>22</sup>, donde se informa que su avance físico era del 80%:

22

**Imagen n.º 01**  
**Avance físico y financiero previo al informe de control**

<b>INFORME TÉCNICO N°439-2023-MDLV/DO/AJCA</b>	
A	: ING. CESAR LUIS NAVAL NICUDEMOS Gerente de Gestión de Infraestructura Local
DE	: ING. ADRIAN JHONATAN CIEZA ARIAS Jefe de la División de Obras
Asunto	: ALCANZO INFORMACIÓN PARA OCI
Referencia	: OFICIO N°552-2023-OCI/MDLV (a)
Fecha	: La Victoria, 22 de setiembre del 2023



Mediante el presente me dirijo a su despacho para saludarlo cordialmente y a la vez en atención a lo solicitado por el Organismo de Control Institucional (OCI), en relación a la obra: **"Mejoramiento del Servicio de Transitabilidad Vehicular y Peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio del Distrito de la Victoria-Provincia de Lambayeque-Departamento de Lambayeque"**, en la que solicita lo siguiente:

1.- Informar el estado situacional físico y financiero de la misma.

La se encuentra con un avance físico acumulado de 80.45% y se encuentra suspendida desde el 30 de junio del 2023, de la misma forma se cuenta con un avance financiero de S/4,814,180.69.

**Fuente:** Informe Técnico n.º 439 2023-MDLV/DO/AJCA de 22 de setiembre de 2023

- [63] Como se observa, al momento de emitirse el informe de control (8 de noviembre de 2023) no era posible discernir que el contratista hubiera incurrido en un uso o disposición indebida del dinero recibido para la adquisición de insumos y materiales, por cuanto aún no se había finalizado la obra ni liquidado la misma. Dicho de otro modo, a dicha fecha no era identificable algún perjuicio de índole económico. De igual forma, tampoco se encuentra que se hubiese analizado o cuestionado las valorizaciones y cuadernos de obra a efectos de poder determinar alguna falta de utilización de los insumos y materiales en obra. Al respecto, las Normas Generales de Control Gubernamental son muy claras respecto a la naturaleza *ex-post* en la ejecución de los servicios de control posterior, al definir como servicio de control posterior *"aquellos que se realizan con el objeto de examinar de forma objetiva y oportuna los actos y resultados ejecutados en la utilización y gestión de los recursos, bienes y operaciones institucionales"*<sup>23</sup> [énfasis agregado].

<sup>22</sup> Folio 669 del Informe de control.

<sup>23</sup> Numeral VII de las Normas Generales De Control Gubernamental, aprobada con Resolución de Contraloría N° 295-2021-CG de 23/12/2021 y modificatorias.



- [64] De hecho, al día de hoy, aun no existe certeza respecto a la conclusión de la obra. Se recuerda que, mediante el Decreto n.° 000160-2024-CG/TSRA-SALA1 de 15 de octubre de 2024, este colegiado dispuso como prueba de oficio que se oficie a la entidad para que informe sobre el estado de la ejecución financiera, la conformidad de la obra, la liquidación de la obra y el régimen de pagos efectuados; pedido que no ha sido atendido por ella.
- [65] En ese sentido, al no ser posible determinar un efecto económico concreto, dada la falta de certeza sobre el destino final del dinero otorgado al contratista para la adquisición de insumos y materiales, tampoco resulta posible determinar la existencia de algún beneficio en favor de tercero, requisito necesario para establecer un régimen de parcialización.
- [66] En consecuencia y por las razones expuestas, de conformidad con lo establecido en el inciso 2 del numeral 84.1 del artículo 84° del Reglamento, que dispone que “cuando de los hechos, fundamentos y medios de prueba evaluados, considere que la infracción sancionada no se ha cometido, debido a que sus elementos no se han configurado o no están debidamente acreditados, o cuando considere que la sanción impuesta no ha sido debidamente graduada, declara fundado en todo o en parte el recurso de apelación, revocando el acto impugnado o lo modifica en aquello que corresponda”, corresponde declarar fundado este extremo del recurso de apelación interpuesto por el administrado **Luis Gustavo Vela Requejo**, absolviéndolo de la sanción impuesta en primera instancia por la presunta comisión de la infracción descrita en el numeral 9 del artículo 46° de la Ley.
- [67] Se anota que, no encontrándose acreditado el primer elemento constitutivo del tipo infractor descrito en el numeral 9 del artículo 46° de la Ley, carece de objeto pronunciarse respecto de los demás elementos del tipo infractor.

#### 2.6.2.2 Respetto del administrado Mario Oswaldo Nieto Rosado

- [68] La Resolución de Sanción imputó y sancionó al administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado** haber incurrido en la infracción prevista como muy grave en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley, en tal sentido, igualmente corresponde efectuar el análisis de tipicidad en concordancia con lo establecido en el Acuerdo Plenario n.° 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA.

##### a) Actuación en forma parcializada

- [69] Según lo resuelto por la primera instancia del PAS, el administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado**, en su condición de jefe de la Unidad de Logística de la Entidad, actuó de forma parcializada en el marco de la ejecución de la obra: “Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo - Lambayeque”; al derivar a la Unidad de Contabilidad mediante **proveído** contenido en el Informe n.° 001-2022-MDLV/EEAS de noviembre de 2022 (folios 412 a 415 – Tomo I), el Informe n.° 425-2022-MDLV/GDU de 4 de noviembre de 2022, mediante el cual el gerente de Desarrollo Urbano declaró procedente la continuidad del trámite de adelanto para materiales o insumos solicitado por el Contratista, considerando materiales a utilizar en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2022, así como, los meses de enero, febrero y marzo de 2023, cuando de acuerdo al calendario de adquisición de materiales presentado por el Contratista únicamente, correspondía hacerse entrega de adelanto por el mes de noviembre de 2022.

##### b) Identificar la actuación se haya realizado en cualquier procedimiento

- [70] La actuación parcializada del administrado en su condición jefe de la Unidad de Logística, se realizó en el marco de la ejecución de la obra: “Mejoramiento del servicio de transitabilidad vehicular y peatonal de las calles comprendidas dentro del perímetro de CA. Gran Chimú, CA. Los Incas, CA. Eloy Ureta y CA. Imperio, distrito de La Victoria – Chiclayo – Lambayeque”. Para lo cual se suscribió el Contrato de Ejecución de Obra n.° 03-2022-MDLV de 26 de setiembre de 2022 (folios 353 a 363 – Tomo I), en cuya cláusula décima sobre Adelanto para materiales o insumos se señaló “La Entidad otorgará adelantos para materiales o insumos por el 20% del monto del contrato original, conforme al calendario de adquisición de materiales o insumos presentado por EL CONTRATISTA (...)”. En ese sentido, se encuentra acreditado el segundo elemento constitutivo de la infracción imputada al administrado.



**c) Identificar la participación con ocasión de la función**

- [71] Se encuentra acreditado que el administrado Mario Oswaldo Nieto Rosado, en su condición de jefe de Unidad de Logística, participó con ocasión de su función en los hechos que le fueron imputados, toda vez que fue designado el 17 de mayo de 2022, según Resolución de Alcaldía n.º 289-2022-MDLV de 16 de mayo de 2022 y Contrato Administrativo de Servicios n.º 033-2022-MDLV por designación como funcionario de 17 de mayo de 2022 (folios 166 a 171 – Tomo II), hasta el 31 de diciembre de 2022.

24

**d) Identificar el beneficio de tercero**

- [72] Ahora bien, para que se configure la infracción prevista en el numeral 9 del artículo 46 de la Ley, el Acuerdo Plenario n.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, ha establecido que no solo basta que se configure el actuar parcializado por parte del actor, apartándose de los criterios objetivos fijados por la norma que deben regir la función pública; además considera un elemento de resultado, esto es, que con dicha conducta el funcionario o servidor público favorezca ilegalmente o **favorezca a un tercero**, entendiéndose por tercero, cualquier persona (natural o jurídica) que participe en los procedimientos de la entidad.
- [73] Si bien el favorecimiento propio o de tercero, en sí mismo constituye un elemento del tipo infractor, lo cierto es que en el análisis del elemento “actuar parcializado” se debe considerar anticipadamente este elemento de resultado, o al menos, este debe estar plenamente identificado.
- [74] En el presente caso el OSAN establece que el actuar del administrado benefició ilegalmente al Contratista Santa Rosa II, debido a que le confirió liquidez o financiamiento destinado a finalidades disimiles a los fines e intereses públicos, tanto más cuando el pago se realizó en su integridad.
- [75] En este punto, este Colegiado se remite a los argumentos establecidos en el acápite 2.6.2.2 por cuanto, al no ser posible determinar un efecto económico concreto perjudicial por falta de certeza respecto al destino final del dinero otorgado al contratista para la adquisición de insumos y materiales, tampoco es posible determinar la existencia de algún beneficio en favor de tercero, requisito necesario para establecer un régimen de parcialización.
- [76] En consecuencia y por las razones expuestas, de conformidad con lo establecido en el inciso 2 del numeral 84.1 del artículo 84º del Reglamento, corresponde igualmente declarar fundado este extremo del recurso de apelación interpuesto por el administrado **Mario Oswaldo Nieto Rosado**, absolviéndolo de la sanción impuesta en primera instancia por la presunta comisión de la infracción descrita en el numeral 9 del artículo 46º de la Ley.
- [77] Se anota que, no encontrándose acreditado el primer elemento constitutivo del tipo infractor descrito en el numeral 9 del artículo 46º de la Ley, carece de objeto pronunciarse respecto de los demás elementos del tipo infractor.
- [78] Asimismo, al haberse determinado la atipicidad de las conductas imputadas a los administrado, y al corresponder que se declare fundados sus recursos de apelación, carece de objeto desarrollar el punto de controversia n.º 03.
- [79] Por lo expuesto, conforme los alcances de la Constitución Política del Perú, la Ley n.º 27785, modificada por Ley n.º 31288, concordante con el Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444 del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo n.º 04-2019-JUS y el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador aprobado por Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG y modificatorias, por los fundamentos y ordenamiento normativo antes expuesto, estando a lo apelado, esta Sala 1 del TSRA, por unanimidad.



**III. RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR FUNDADOS** los recursos de apelación interpuestos por los administrados **LUIS GUSTAVO VELA REQUEJO** y **MARIO OSWALDO NIETO ROSADO**, contra la Resolución n.º 000412-2024-CG/OSAN de 5 de julio de 2024 emitida por el Órgano Sancionador de la Contraloría General de la República; y por tanto, **ABSOLVIÉNDOLOS** de los cargos imputados, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

**ARTICULO SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente resolución a los administrados **LUIS GUSTAVO VELA REQUEJO** y **MARIO OSWALDO NIETO ROSADO** con arreglo a ley.

25

**ARTÍCULO TERCERO: REMITIR** copia de la presente resolución a la **MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA VICTORIA-CHICLAYO**, al Órgano de Control Institucional que emitió el informe de control y a la Gerencia Regional de Control de Lambayeque.

**ARTÍCULO CUARTO: REMITIR** copia de la presente resolución a la Oficina de Gestión de la Potestad Administrativa Sancionadora de la Contraloría General de la República para conocimiento y fines.

**ARTÍCULO QUINTO: DECLARAR AGOTADA** la vía administrativa con la presente Resolución, conforme a lo establecido en el artículo 59º de la Ley n.º 27785, modificada por la Ley N.º 31288, concordante con los artículos 84º y 120º del Reglamento.

**ARTÍCULO SEXTO: DISPONER LA PUBLICACIÓN** de la presente Resolución en el Portal Institucional ([www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe)).

**ARTÍCULO SÉPTIMO: DISPONER EL ARCHIVO DEFINITIVO** del Expediente PAS n.º 0341-2023-CG/INSLAM.

---

**RICHARD FRANK LEÓN VARGAS**  
Presidente SALA 1  
Tribunal Superior de  
Responsabilidades Administrativas

---

**MÓNICA ROXANA ROSELL MEDINA**  
Vocal SALA 1  
Tribunal Superior de  
Responsabilidades Administrativas



---

**CARLOS ALBERTO ROJAS VIDAL**  
Vocal SALA 1  
Tribunal Superior de  
Responsabilidades Administrativas

26

