

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana*

**ÓRGANO INSTRUCTOR
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

EXPEDIENTE : 0317-2023-CG/OINS

ENTIDAD : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LORETO

ADMINISTRADOS :

- **GIAMPAOLO OSSIO ROJAS FLORINDEZ**
- **MARCO ANTONIO MESIA RODRIGUEZ**
- **OCTAVIO DANIEL SILVA ZAVALETA**
- **PAOLO SAENZ FERREIRA**
- **MARCO ANTONIO LOPEZ SIFUENTES**

SUMILLA : INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN

I. VISTO:

El Informe de Servicio de Control Específico n.º 015-2023-2-0437-SCE denominado *"Otorgamiento y pago de incentivos laborales por responsabilidad y productividad en la Municipalidad Provincial de Loreto, durante el periodo de 2019 al 2022"*; la Resolución N° 000248-2024-CG/OINS de 2 de agosto de 2024, que dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador a Giampaolo Ossio Rojas Florindez, Paolo Sáenz Ferreira, Octavio Daniel Silva Zavaleta, Marco Antonio López Sifuentes y Marco Antonio Mesía Rodríguez; los correspondientes pliegos de cargos de la misma fecha; los actuados del presente procedimiento sancionador, el Pronunciamiento N° 000093-2024-CG/OINS de 27 de setiembre de 2024; así como, el Memorando N° 000917-2024-CG/OSAN de 18 de noviembre de 2024 y su anexo, y;

II. CONSIDERANDO:

2.1 Que, el artículo 45 de la Ley n.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, incorporado por la Ley n.º 29622 y modificado por la Ley n.º 31288 (en adelante, la Ley), confiere a la Contraloría General de la República la potestad para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control, por la comisión de conductas infractoras graves o muy graves en las que incurran los servidores y funcionarios públicos al haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen; conductas que han sido descritas en el artículo 46 de la Ley.

2.2 Que, en concordancia con la norma citada, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, aprobado por Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG y modificatorias (en adelante, Reglamento), enuncia los principios y derechos reconocidos a los administrados, desarrolla la estructura del procedimiento sancionador y establece los criterios aplicables para el ejercicio de la potestad sancionadora.



- 2.3 Que, de conformidad con los artículos 52 y 53 de la Ley, el literal h) del numeral 22.3 del artículo 22 del Reglamento establece que el Órgano Instructor tiene como función emitir Pronunciamiento señalando la existencia o inexistencia de infracción por responsabilidad administrativa funcional y emitir resolución declarando la inexistencia de infracción, en caso corresponda.
- 2.4 Que, este Órgano Instructor realizó la evaluación del Informe de Control y resolvió iniciar procedimiento administrativo sancionador mediante la Resolución n.º 000248-2024-CG/OINS de 02 de agosto de 2024.
- 2.5 El 27 de setiembre de 2024 este Órgano Instructor emitió el Informe n.º 000093-2024-CG/OINS, determinando la existencia de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en contra de los administrados antes señalados, el cual fue remitido al Órgano Sancionador, a través del memorando n.º 000395-2024-CG/OINS de 27 de setiembre de 2024, a fin de que proceda conforme a las atribuciones designadas por el Reglamento.
- 2.6 Posteriormente, mediante el memorando n.º 000917-2024-CG/OSAN de 18 de noviembre de 2024, que adjunta el anexo denominado “Aspectos considerados para la reevaluación del Informe n.º 00093-2024-CG/OINS”, el Órgano Sancionador dispuso devolver a este Órgano Instructor, el Expediente n.º 317-2023-CG/OINS para fines de reevaluación, respecto de los administrados comprendidos en el procedimiento administrativo sancionador, conforme se detalla a continuación:

Cuadro n.º 1
Administrados comprendidos en el procedimiento administrativo sancionador

Ítem	Observación / irregularidad	Nombres	DNI n.º	Cargo	Infracción del Reglamento	Grave / Muy grave
1	01 (Hecho Único)	Giampaolo Ossio Rojas Florindez	30424760	Alcalde de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta	23	Grave
2	01 (Hecho Único)	Paolo Sáenz Ferreira	41759190	Gerente de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta	23	Grave
3	01 (Hecho Único)	Octavio Daniel Silva Zavaleta	41423662	Gerente de Administración y Finanzas de la Municipalidad Provincial de Loreto - Nauta	23	Muy Grave
4	01 (Hecho Único)	Marco Antonio López Sifuentes	05383344	Jefe de la Unidad de Presupuesto de la Municipalidad Provincial de Loreto - Nauta	23	Grave
5	01 (Hecho Único)	Marco Antonio Mesia Rodríguez	05374717	Gerente de Planeamiento Estratégico de la Municipalidad Provincial de Loreto - Nauta	23	Grave

Fuente: Resolución n.º 000248-2024-CG/OINS

Elaborado por: Órgano Instructor Sede Central

- 2.7 Que en ese sentido corresponde hacer el análisis respectivo, según el siguiente detalle:

2.7.1. Hechos objeto de imputación

Funcionarios y directivos aprobaron y autorizaron pago de incentivos laborales por desempeño de función especializada durante los ejercicios 2019 al 2022, sin contar con sustento legal y pese a estar prohibidos en las normativas presupuestales, ocasionando perjuicio económico de S/ 3 463 000,00 (Tres millones cuatrocientos sesenta y tres mil con 00/100 soles).

Otorgamiento de pagos excepcionales por desempeño de función especializada, dedicación exclusiva y a tiempo completo, responsabilidad y productividad, a favor de los funcionarios directivos o de confianza.



De la directiva interna aprobada en el ejercicio 2021

Mediante oficio n.º 001-2021-GAF-MPL-N de 4 de enero de 2021 (**folio 263**), el administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta¹, en su condición de gerente de Administración y Finanzas, remitió al administrado Paolo Sánchez Ferreira, gerente Municipal², la Directiva n.º 001-2021-GM-MPL-N de 4 de enero de 2021, denominada “Directiva que norma incentivos laborales por desempeño de función especializada, responsabilidad y productividad” (**folios 268 a 275**), en adelante “Directiva de incentivos laborales por desempeño de función especializada 2021”, para su revisión y aprobación, respectivamente.

Seguidamente, a través de la Resolución de Gerencia Municipal n.º 002-2021-GM-MPL-N de 4 de enero de 2021 (**folios 265 a 267**), el administrado Paolo Sáenz Ferreira, gerente Municipal, aprobó la Directiva de incentivos laborales por desempeño de función especializada 2021; cuyo contenido es idéntico al descrito en la Directiva aprobada en el ejercicio 2020, toda vez que también estaba dirigida al otorgamiento de incentivos laborales por desempeño de función especializada, en favor de los servidores, funcionarios y directivos que realizaban funciones administrativas de supervisión, control y apoyo a la alta dirección; el cual se encuentra prohibido conforme lo establece el artículo 6º de la Ley n.º 31084 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021, que señala:

“Prohíbese en las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, (...) el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas, y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente”.

Asimismo, se encontraba supeditado a la presentación de un informe de actividades y funciones realizadas en forma mensual, a más tardar los primeros diez (10) días de cada mes, con la finalidad de proceder al trámite de pago con anticipación; habiéndose modificado solo lo referido al anexo n.º 1 - Escala para el Otorgamiento de Incentivo Laboral, al haberse incrementado los importes a percibir respecto a los niveles remunerativos F-1, F-2 y F-3, conforme se muestra en la siguiente imagen:

Imagen n.º 1
Escala para el otorgamiento de incentivos laborales

ANEXO N° 01		
ESCALA PARA EL OTORGAMIENTO DE INCENTIVO LABORAL POR DESEMPEÑO DE FUNCIÓN ESPECIALIZADA, RESPONSABILIDAD Y PRODUCTIVIDAD		
Por Niveles Remunerativos		
Niveles Remunerativos	Escala de Incentivos	
	Mínimo	Máximo
	S/.	S/.
F-4 SP-EC	0	4,000
F-3 SP-EC	0	3,500
F-2 SP-DS	0	2,500
F-1 SP-EJ	0	2,000
Casos excepcionales	0	800

Fuente: Directiva n.º 001-2021-GM-MPL-N de 4 de enero de 2021.

Sin embargo, de la consulta efectuada por la comisión de control a la Entidad sobre los informes emitidos por los beneficiarios de los incentivos laborales, mediante Informe n.º 019-2023-UGRH-GAF-MPL-N de 1 de marzo de 2023³ (**folio 3272**), el

¹ Designado mediante Resolución de Gerencia Municipal n.º 001-2021-GM-MPL-N de 4 de enero de 2021 (**folio 3268 a 3269**)

² Designado mediante Resolución de Alcaldía n.º 090-2020-A-MPL-N de 3 de agosto de 2020 (**folio 3772**)

³ Remitido al Órgano de Control Institucional mediante el Oficio n.º 188-2023-GAF-MPL-N de 2 de marzo de 2023 (**folio 3271 a 3274**)



jefe de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos confirmo la inexistencia de estos, argumentando lo siguiente:

“Que, de la revisión en los archivos de esta Unidad de Gestión de Recursos Humanos, no se encontró informes documentados que sustenten los pagos de Incentivos Laborales por Responsabilidad y Productividad, desde los años 2019 – 2022, presentados por los beneficiarios.

(...)

Asimismo, no existe documentos emitidos donde la Gerencia Municipal, Gerencia de Administración y Finanzas, y esta Unidad de Gestión de Recursos Humanos, solicitando a los beneficiarios informe de actividades o funciones realizadas para sus pagos”.

Cabe precisar, que la citada Directiva, así como la Resolución de Gerencia Municipal n.º 002-2021-GM-MPL-N de 4 de enero de 2021 (**folio 268 a 275**), cuentan con el visto del gerente de Asesoría Legal, gerente de Planeamiento Estratégico, jefe de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos y del administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta, en su condición de gerente de Administración y Finanzas, quienes otorgaron la conformidad a su emisión y aplicación, pese a ser contrario a la normativa presupuestal.

Siendo de resaltar que, los citados funcionarios y directivos no sólo otorgaron y aprobaron el pago de incentivos laborales por desempeño de función especializada, sino también percibieron dicho beneficio en forma mensual, conforme es de verse en el “Cálculo de montos percibidos por cada funcionario por concepto de incentivos laborales por desempeño de función especializada, periodo 2019 al 2022⁴ (**folios 221 a 228**).

Asimismo, se precisa que, estos documentos de aprobación fueron utilizados para sustentar los pagos mensuales realizados por este concepto, **no solo del ejercicio 2021 sino del 2022**, cuyo artículo 6º de la Ley n.º 31365 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022, también prohíbe el pago de este tipo de incentivos.

De la prohibición de incremento de remuneraciones y aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, compensaciones económicas y otros.

El artículo 6 de las Leyes de Presupuesto del Sector Público para los años 2021 y 2022, señalan lo siguiente:

“Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas, y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente (...)” (Resaltado y subrayado es agregado).

Asimismo, el numeral 1) de la Cuarta Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado con Decreto Supremo n.º 304-2012-EF⁵

“Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los Pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la Ley General, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector. Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad” (El subrayado es agregado).

⁴ Se precisa que los hechos irregulares materia del presente procedimiento administrativo comprenden del 1 de agosto de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

⁵ Concordante con lo previsto en el numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto de Urgencia n.º 044-2021 “Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del sector público”.



De igual forma, mediante informe n.° 1465-2023-EF/53.04 de 15 de junio de 2023 (**folio 279 a 284**) remitido al Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Provincial de Loreto, mediante oficio n.° 1092-2023-EF/53.04 de la misma fecha (**folio 278**), la directora de la Dirección de Gestión de Personal Activo del Ministerio de Economía y Finanzas, en atención a la consulta realizada sobre la procedencia de otorgar incentivos laborales por desempeño de función pública especializada, por responsabilidad y productividad, a los funcionarios y servidores nombrados y contratados⁶, ha señalado lo siguiente:

“2.5. Sin perjuicio de lo antes señalado y, en el marco de nuestras competencias, se señala lo siguiente: (...)

- **Los recursos comprendidos en las diversas fuentes de financiamiento que el pliego utilice para financiar sus gastos públicos, deben enmarcarse en las restricciones previstas legalmente para su uso; por lo que, corresponde a los pliegos presupuestarios de los tres niveles de gobierno, evaluar la atención de sus obligaciones diversas, como el gasto de personal, dentro del marco legal vigente.**

2.6 Las normas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que incluye, ingresos de personal, pensiones, reconocimientos estatales y otros gastos por encargo, que impliquen el uso de fondos públicos se autorizan por norma expresa con rango de ley del Gobierno Central, para lo cual previamente deben estar supeditados a la disponibilidad presupuestaria, así como contar con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección General de Presupuesto Público. En ese sentido, para la aprobación, incremento o reajuste de ingresos de personal del Sector Público se requiere norma con rango de ley que autorice su entrega.

2.7 La prohibición para cualquier aprobación, incremento o reajuste de ingresos de personal en las entidades de los tres niveles de gobierno del Sector Público se ha venido reiterando por leyes anuales de presupuesto del Sector Público y se mantiene vigente.

2.8 Todo acto administrativo relacionado con los ingresos del personal, que no cuenten con Ley o norma del mismo rango del Gobierno Central habilitante y crédito presupuestario, no son eficaces, bajo exclusiva responsabilidad del titular de la entidad, del Jefe de la Oficina de Administración y del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos o los que hagan sus veces en la entidad.
(Énfasis agregado).
(...)”

Cabe precisar que, conforme se describe en la opinión precedente, la prohibición para cualquier aprobación, incremento o reajuste de ingresos de personal en las entidades de los tres niveles de gobierno del Sector Público se ha venido reiterando por leyes anuales de presupuesto del Sector Público y se mantiene vigente, conforme es de verse en las Leyes n.°s 28652, 28927, 29142, 29289, 29465, 29626, 29812, 29951, 30114, 30281, 30372, 30518, 30693 y 30879, Decreto de Urgencia n.° 014-2019, Leyes n.°s 31084, 31365 y 31638, para los años fiscales 2006 al 2023, respectivamente.

Asimismo, conforme lo señala la Dirección General de Presupuesto Público, los recursos comprendidos en las diversas fuentes de financiamiento que el pliego utilice para financiar sus gastos públicos, deben enmarcarse en las restricciones previstas legalmente para su uso; por lo que, los funcionarios y directivos de la Entidad, debían evaluar la atención de sus obligaciones diversas, como el gasto de personal, dentro del marco legal vigente.

Siendo ello así, la comisión de control solicitó a la Entidad la remisión de la norma mediante la cual se autorizó el pago de los incentivos laborales por desempeño de función especializada a favor de servidores, funcionarios directivos y confianza; en respuesta, con oficio n.° 508-2023-UGRH-GAF- MPL-N de 2 de junio de 2023 (**folio 287**), la Oficina de Gestión de Recursos Humanos, remitió el Informe n.°

⁶ Consulta realizada por el Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Provincial de Loreto, a través del oficio n.° 083-2022-MPL-OCI-0437 de 20 de abril de 2022 (**folio 285**).



053-2023-AR-UGRH-GAFF-MPL-N de 2 de junio de 2023 (**folio 288**), a través del cual el jefe de Remuneraciones señala “Que, la Municipalidad Provincial de Loreto Nauta a la **fecha no cuenta con ningún Decreto Supremo en la que autoriza pago por incentivos laborales** a los funcionarios y servidores públicos”. (Énfasis agregado).

Por consiguiente, se desprende que **los pagos excepcionales y de incentivos laborales por desempeño de función especializada realizados en los períodos del 2021 al 2022, no cuentan con norma con rango de Ley que autorice su otorgamiento**; por ende, los funcionarios y directivos de la Entidad aprobaron y otorgaron conformidad a la aplicación de las directivas internas para su otorgamiento, contraviniendo lo establecido en las leyes presupuestales emitidas en forma anual.

Siendo, además un agravante el hecho de que los mismos funcionarios y directivos que participaron en su aprobación, fueron beneficiados con estos incentivos laborales durante sus periodos de gestión comprendido entre los años 2021 y 2022, importes que se encuentran descritos en el anexo denominado “Cálculo de montos percibidos por cada funcionario por concepto de incentivos laborales por desempeño de función especializada, periodo 2019 al 2022” (**folios 221 a 228**).

Del proceso de certificación de crédito presupuestario para el pago excepcional de incentivos laborales por desempeño de función especializada pese a no contar con norma legal que la autorice y a ser contrarios a las normas presupuestales.

El administrado Marco Antonio López Sifuentes, jefe de la Unidad de Presupuesto, emitió las certificaciones de crédito presupuestario que permitió comprometer gastos para el pago de incentivos laborales por desempeño de función especializada durante los años 2021 al 2022, pese a que se encontraban prohibidos por las leyes presupuestales emitidas en dichos periodos y a no contar con norma legal que sustente su procedencia y legalidad; asimismo, dichas certificaciones presupuestarias fueron remitidas a la Gerencia de Administración y Finanzas, por los administrados Marco Antonio López Sifuentes (2021) y Marco Antonio Mesías Rodríguez (2022), gerentes de Planeamiento Estratégico, mediante proveídos para su trámite correspondiente, quienes no efectuaron observación alguna pese a tener la función de dirigir y controlar las actividades presupuestarias de la Entidad.

Las certificaciones de créditos presupuestarios emitidos y los proveídos para el trámite correspondiente por cada año fiscal se describen a continuación:

Cuadro n.º 2^Z

Certificaciones de crédito presupuestario emitidos y tramitados⁸

Periodo	Nota n.º	Fecha	Importe S/	Emitida por	Aprobado por	Nº Documento
2021	0000000051 (Folio 305)	18/01/2021	960 000,00	Marco Antonio López Sifuentes, gerente de Planeamiento Estratégico ⁹	Marco Antonio López Sifuentes, Gerente de Planeamiento Estratégico	Proveído n.º 152-2021-GPE-MPL-N (folio 1960)
2022	0000000015 (Folio 307)	12/01/2022	720 000,00	Marco Antonio López Sifuentes, jefe de la Unidad de Presupuesto ¹⁰	Marco Antonio Mesías Rodríguez, Gerente de Planeamiento Estratégico	Proveído n.º 085-2022-GPE-MPL-N (folio 307)

Fuente: Comprobantes de pago por responsabilidad y productividad correspondiente a los años 2021 y 2022

Elaborado: Comisión de Control.

⁷ Corresponde al cuadro n.º 1 del Informe de Control.

⁸ Se precisa que los hechos irregulares materia del presente procedimiento administrativo corresponde al periodo del 1 de agosto de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

⁹ Designado mediante Resolución de Gerencia Municipal n.º 001-2021-GM-MPL-N de 4 de enero de 2021 (**folio 3268**).

¹⁰ Designado mediante Resolución de Gerencia Municipal n.º 003-2022-GM-MPL-N de 5 de enero de 2022 (**folios 3793 a 3795**).



Cabe precisar que, el numeral 13.1 del artículo 13 de la Directiva n.° 001-2019-EF/50.01 “Directiva para la Ejecución Presupuestaria”, aprobada con Resolución Directoral n.° 003-2019-EF/50.01 de 14 de enero de 2019, señala:

“13. Certificación del Crédito Presupuestario y su registro en el SIAF-SP

13.1. La certificación del crédito presupuestario a que hace referencia los numerales 41.1, 41.2 y 41.3 del artículo 41 del Decreto Legislativo n.° 1440, constituye un acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, en función a la PCA, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia de compromiso (...) (El subrayado es agregado).

Lo cual es concordante con lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Directiva n.° 011-2019-EF/50.01 “Directiva de Ejecución Presupuestaria”, aprobada con Resolución Directoral n.° 036-2019-EF/50.01 de 30 de diciembre de 2019; así como en los numerales 12.1 del artículo 12 de la Directiva n.° 0007-2020-EF/50.01 “Directiva para la Ejecución Presupuestaria”, aprobado con Resolución Directoral n.° 0022-2021-EF/50.01 de 29 de diciembre de 2021.

Asimismo, el Decreto Legislativo n.° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, señala:

“Artículo 8. Oficina de Presupuesto de la Entidad”

La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces es responsable de conducir el Proceso Presupuestario de la Entidad, sujetándose a las disposiciones que emita la Dirección General de Presupuesto Público, para cuyo efecto, organiza, verifica y presenta la información que se genere en sus respectivas unidades ejecutoras y en sus centros de costos, así como coordina y controla la información de ejecución de ingresos y gastos autorizados en los Presupuestos y sus modificaciones, los que constituyen el marco límite de los créditos presupuestarios aprobados”
(El subrayado agregado).

De igual forma, el artículo 5° de la Ley n.° 31084 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021 y Ley n.° 31365 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022, señalan:

“Artículo 5. Control del gasto público

5.1. Los titulares de las entidades públicas, el jefe de la Oficina de Presupuesto y el jefe de la Oficina de Administración, o los que hagan sus veces en el pliego presupuestario, son responsables de la debida aplicación de lo dispuesto en la presente ley, en el marco del principio de legalidad, recogido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, modificada por el Decreto Legislativo 1272 (...).”

Por lo tanto, se desprende que los jefes de la Unidad de Presupuesto y los gerentes de Planeamiento Estratégico, emitieron y tramitaron las certificaciones de crédito presupuestario descritos en el cuadro n.° 1, para comprometer gastos para el pago de incentivos laborales por desempeño de función especializada, pese a que se encontraban prohibidos por las leyes presupuestales emitidas en dichos periodos, y a no contar con un dispositivo legal que sustente su procedencia y legalidad, esto es, no controlaron que los gastos se hayan realizado conforme a las disposiciones emitidas para su aplicación.

De la autorización para la ejecución de los pagos de incentivos laborales por desempeño de función especializada

Periodo 2021

a) De la declaración de personas beneficiarias con los incentivos laborales por desempeño de función especializada del ejercicio 2021



Al respecto, se evidenció que los incentivos laborales por desempeño de función especializada fueron pagados en atención a una relación de beneficiarios conteniendo: nombres y apellidos, cargos, niveles y el importe a percibir por éstos, los cuales contaba con los vistos buenos de usted en su condición de gerente de Administración y Finanzas, en lo correspondiente a los meses de enero a octubre y diciembre de 2021¹¹; sin embargo, teniendo en cuenta la entrada en vigencia de la Ley n.º 31288, mediante la cual se modificó, entre otros, el artículo 46º de la Ley 27785, tipificándose con ello las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional, se considera en el año 2021, solo el periodo de agosto a diciembre 2021, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 3¹²

Relación de personas beneficiarias para el pago de incentivos laborales periodo: del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021

Mes	Descripción	Visto bueno de	Nº de comprobante de pago
Agosto	Productividad correspondiente al mes de agosto 2021, Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.	Octavio Daniel Silva Zavaleta, gerente de Administración y Finanzas	2491-2021
Setiembre	Productividad correspondiente al mes de setiembre de 2021. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto - Nauta		2953-2021
Octubre	Productividad correspondiente al mes de octubre 2021. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta		3262-2021
Diciembre	Productividad correspondiente al mes de diciembre 2021. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta		3919-2021

Fuente: Comprobantes de pago de 2021 n.ºs 2491 - Agosto (**folio 2403**), 2953 - Setiembre (**folio 2457**), 3262 - Octubre (**folio 2533**), y 3919 – Diciembre (**folio 2620**).

Elaborado por: Comisión de Control.

Cabe precisar que, el administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta al consignar su visto bueno en las relaciones de beneficiarios otorgó la conformidad a su emisión y aplicación, pese a ser contrario a la normativa presupuestal; siendo que, además, percibió dicho beneficio durante su periodo de gestión, conforme es de verse en el “Calculo de montos percibidos por cada funcionario por concepto de incentivos laborales por desempeño de función especializada, periodo agosto de 2021 a diciembre de 2022” (**Folios 221 a 228**).

b) De la autorización para el trámite de pago de los incentivos por desempeño de función especializada del ejercicio 2021.

Posteriormente, el administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta en su condición de gerente de Administración y Finanzas, mediante diversos oficios, le solicitó al administrado Paolo Sáenz Ferreira, gerente Municipal, autorización para el trámite de los pagos de incentivos laborales por desempeño de función especializada de los meses de enero a diciembre de 2021¹³; quien, con memorándum y proveídos dirigidos a la Gerencia de Administración Finanzas, autorizó los trámites de pagos de dicho periodo, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

¹¹ Se precisa que los hechos irregulares materia del presente procedimiento administrativo comprende del 1 de agosto de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

¹² Corresponde al cuadro 10 del Informe de Control.

¹³ Se precisa que los hechos irregulares materia del presente procedimiento administrativo comprenden del 1 de agosto de 2021 al 31 de diciembre de 2022.



Cuadro n.º 4¹⁴
Autorización de trámite de pago de incentivos laborales, periodo: 1 de agosto al 31 de diciembre de 2021

Mes	Gerencia de Administración y Finanzas solicita autorización de trámite de pago de incentivos laborales a la Gerencia Municipal		Gerencia Municipal autoriza a Gerencia de Administración y Finanzas el trámite de pago de Incentivos Laborales	
	Documento	Fecha	Documento	Fecha
Agosto	Oficio n.º 0240-2021-GAF-MPL-N	13/08/2021	Proveído n.º 4822-2021-GM-MPL-N	13/08/2021
Setiembre	Oficio n.º 0279-2021-GAF-MPL-N	20/09/2021	Proveído n.º 5592-2021-GM-MPL-N	20/09/2021
Octubre	Oficio n.º 0304-2021-GAF-MPL-N	15/10/2021	Proveído n.º 6121-2021-GM-MPL-N	15/10/2021
Noviembre	Oficio n.º 0328-2021-GAF-MPL-N	15/11/2021	Proveído n.º 6676-2021-GM-MPL-N	15/11/2021
Diciembre	Oficio n.º 0356-2021-GAF-MPL-N	13/12/2021	Proveído n.º 7151-2021-GM-MPL-N	13/12/2021

Fuente: Comprobantes de pago de 2021 n.ºs 2491 - Agosto (**folio 2403**), 2953 - Setiembre (**folio 2457**), 3262 - Octubre (**folio 2533**), 3554 - Noviembre (**folio 2585**), 3919 - Diciembre (**folio 2620**).

Elaborado por: Comisión de Control.

Seguidamente, el administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta, en su condición de gerente de Administración y Finanzas, mediante memorándums autorizó al jefe de la Unidad de Tesorería a efectuar el giro de cheques¹⁵, la realización de los pagos de incentivos laborales por desempeño de función especializada correspondiente al ejercicio 2021¹⁶, mediante los documentos que se describen a continuación:

Cuadro n.º 5¹⁷
Autorización de pago de planillas

Mes	Memorándums presentados por el Gerente de Administración y Finanzas, disponiendo el giro al jefe de la Unidad de Tesorería	
	Documentos	Fecha
Agosto	Memorándum n.º 2237-2021-PAGOS-GAF-MPL-N	13/08/2021
Setiembre	Memorándum n.º 2642-2021-PAGOS-GAF-MPL-N	21/09/2021
Octubre	Memorándum n.º 2925-2021-PAGOS-GAF-MPL-N	18/10/2021
Noviembre	Memorándum n.º 3182-2021-PAGOS-GAF-MPL-N	15/11/2021
Diciembre	Memorándum n.º 3490-2021-PAGOS-GAF-MPL-N	14/12/2021

Fuente: Comprobantes de pago de 2021 n.ºs 2491 - Agosto (**folio 2403**), 2953 - Setiembre (**folio 2457**), 3262- Octubre (**folio 2533**), 3554 - Noviembre (**folio 2583**), 3919 - Diciembre (**folio 2620**).

Elaborado por: Comisión de Control.

Posteriormente, luego de haber recibido la autorización por parte del administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta, el jefe de la Unidad de Tesorería, procedió a efectuar el giro de los cheques y órdenes de pago electrónico, conforme se evidencia en el "Reporte libro bancos ampliado" remitido a la comisión de control mediante el oficio n.º 036-2023-UT-GAF-MPL-N de 17 de marzo de 2023 (**folio 1183**), cuyo detalle se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 6¹⁸
Comprobantes de pago Periodo: 1 de agosto al 31 de diciembre de 2021¹⁹

Mes	Comprobante de pago		Exp. SIAF	Concepto	Importe S/	Observación
	Nº	Fecha				
Agosto	2491	17/08/2021	2654	Importe que se gira por el pago de incentivos correspondiente al mes de agosto	33 000,00	Pago realizado mediante cheque n.º 15121403
Setiembre	2953	21/09/2021	3128	Importe que se gira por el pago de incentivos correspondiente al mes de setiembre	50 000,00	Pago realizado mediante cheque n.º 17701180
Octubre	0129	18/10/2021	3448	Importe que se gira por el pago de incentivos correspondiente al mes de octubre	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.º 17701229
Noviembre	0469	15/11/2021	3781	Importe que se gira por el pago de incentivos correspondiente al mes de noviembre	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.º 17701293

¹⁴ Corresponde al cuadro n.º 11 del Informe de Control.

¹⁵ De acuerdo con la información proporcionada por la Entidad, se precisa que en el año 2021 se giró cheques a nombre de Ramón Tamani Canayo, cajero de la Entidad hasta diciembre de 2021.

¹⁶ Se precisa que los hechos irregulares materia del presente procedimiento administrativo comprenden del 1 de agosto de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

¹⁷ Corresponde al cuadro n.º 12 del Informe de Control.

¹⁸ Corresponde al cuadro n.º 13 del informe de Control.

¹⁹ Se precisa que los hechos irregulares materia del presente procedimiento administrativo comprenden del 1 de agosto de 2021 al 31 de diciembre de 2022.



Diciembre	0738	14/12/2021	4147	Importe que se gira por el pago de incentivos correspondiente al mes de diciembre	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.° 17701350
Total, S/					823 000,00	

Fuente: Comprobantes de pago de 2021 n.ºs 2491 - Agosto (**folio 2403**), 2953 - Setiembre (**folio 2457**), 3262 - Octubre (**folio 2533**), 3554 - Noviembre (**folio 2585**), 3919 - Diciembre (**folio 2620**).

Elaborado por: Comisión de control.

En tal sentido, se desprende que el administrado Paolo Sáenz Ferreira, gerente Municipal, pese a ser el responsable de dirigir y administrar la gestión municipal, autorizó los trámites de pagos de los meses de enero a diciembre de 2021, pese a que, el otorgamiento y pago de dicho concepto se encontraba prohibido por la Ley de Presupuesto del Sector Público emitida en dicho año y demás normas complementarias.

Asimismo, el administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta en su condición de gerente de Administración y Finanzas, pese a ser el responsable de la administración de los fondos públicos y de autorizar los devengados conforme a la normativa aplicable²⁰, autorizó mediante memorándums el giro de los cheques para el pago de estos incentivos en los meses de agosto a diciembre de 2021²¹, pese a que, el otorgamiento y pago de dicho concepto se encontraba prohibido por la Ley de Presupuesto del Sector Público emitida en dicho año y demás normas complementarias.

Situación que habría ocasionado perjuicio económico por S/ 263 000,00 (Doscientos sesenta y tres mil con 00/100 soles), que corresponde al total de los importes pagados por incentivos laborales por desempeño de función especializada en los meses de agosto a diciembre de 2021.

Periodo 2022

a) De la relación de personas beneficiarias con los incentivos laborales por desempeño de función especializada del ejercicio 2022

La comisión de control evidenció que los incentivos laborales por desempeño de función especializada fueron pagados en atención a una relación de beneficiarios conteniendo: nombres y apellidos, cargos, niveles y el importe a percibir por éstos, los cuales cuentan con el visto bueno del administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta en su condición de gerente de Administración y Finanzas, en lo correspondiente a los meses de enero a setiembre de 2022, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 7²²
Relación de personas beneficiarias para el pago de incentivos laborales Periodo:
del 1 al 30 de setiembre de 2022

Mes	Descripción	Visto bueno de	Nº de Comprobante de pago
Enero	Productividad correspondiente al mes de enero 2022. Funcionarios – Gerencias y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.		0012-2022
	Productividad correspondiente al mes de febrero 2022. Funcionarios –		

²⁰ Al respecto, el numeral 6.1 del artículo 6° del Decreto Legislativo n.º 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, señala lo siguiente:

“Son responsables de la administración de los Fondos Públicos, el Director General de Administración o el Gerente de Finanzas y el Tesorero, o quienes hagan sus veces, en las Unidades Ejecutoras del Presupuesto del Sector Público y las que hagan sus veces, así como en los Pliegos presupuestarios de los Gobiernos Locales, y su designación debe ser acreditada ante la Dirección General del Tesoro Público, conforme a los procedimientos que se establezca.” (El énfasis es agregado).

Lo cual es concordante con lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13° de la Directiva n.º 001-2007-EF/77.15, Directiva de Tesorería, aprobada con Resolución Directoral n.º 002-2007-EF-77.15, que señala lo siguiente:

“La autorización de los devengados es competencia del Director General de Administración o de quien haga sus veces o del funcionario a quien le sea asignada esta facultad de manera expresa”

²¹ Se precisa que los hechos irregulares materia del presente procedimiento administrativo comprenden del 1 de agosto de 2021 al 31 de diciembre de 2022.

²² Corresponde al cuadro n.º 14 del Informe de Control.



Febrero	Gerencias y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.	Octavio Daniel Silva Zavaleta, gerente de Administración y Finanzas	0440-2022
Marzo	Productividad correspondiente al mes de marzo 2022. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.		0777-2022
Abril	Productividad correspondiente al mes de abril 2022. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.		1216-2022
Mayo	Productividad correspondiente al mes de mayo 2022. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.		1648-2022
Junio	Productividad correspondiente al mes de junio 2022. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.		2038-2022
Julio	Productividad correspondiente al mes de julio 2022. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.		2478-2022
Agosto	Productividad correspondiente al mes de agosto 2022. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.		2888-2022
Setiembre	Productividad correspondiente al mes de setiembre 2022. Funcionarios – Gerentes y Unidades de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.		3314-2022

Fuente: Relación adjunta a los comprobantes de pago n.º 0012 - Enero (**folio 2674**), 0440 – Febrero (**folio 2723**), 0777 Marzo (**folio 2770**), 1216 – Abril (**folio 2819**), 1648 – Mayo (**folio 2872**), 2038 - Junio (**folio 2923**), 2478 - Julio (**folio 2972**), 2888 – Agosto (**folio 3020**), 3314, Setiembre (**folio 3070**).

Elaborado por: Comisión de Control.

En ese sentido, el administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta, al consignar su visto bueno en las relaciones de beneficiarios otorgó la conformidad a su emisión y aplicación, pese a ser contrario a la normativa presupuestal; siendo que además percibió dicho beneficio durante su periodo de gestión, conforme es de verse en el “Cálculo de montos percibidos por cada funcionario por concepto de incentivos laborales por desempeño de función especializada, periodo agosto a diciembre de 2021 y de enero a diciembre de 2022” (**folios 221 a 228**), donde se observa que recibió como pago del citado incentivo el monto de S/ 44 500,00 (Cuarenta y cuatro mil quinientos con 00/100 soles), en el periodo de enero a diciembre de 2022.

b) De la autorización para el trámite de pago de los incentivos por desempeño de función especializada del ejercicio 2022

Al respecto, se tiene que el administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta, en su condición de gerente de Administración y Finanzas, mediante diversos oficios, solicitó al administrado Paolo Sáenz Ferreira, gerente Municipal, autorización para el trámite de los pagos de incentivos laborales por desempeño de función especializada correspondiente a los meses de enero a diciembre de 2022, quien, con memorándum y proveídos dirigidos a la Gerencia de Administración Finanzas, autorizó los trámites de pagos de dicho periodo, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 8²³

**Autorización de trámite de pago de incentivos laborales
Periodo; del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022**

Meses	Gerencia de Administración y Finanzas solicita autorización de trámite de pago de incentivos laborales a Gerencia Municipal		Gerencia Municipal autoriza a Gerencia de Administración y Finanzas mediante proveído el trámite de pago de Incentivos Laborales	
	Documento	Fecha	Proveído	Fecha
Enero	Oficio n.º 0030-2022-GAF-MPL-N	13/01/2022	0261-2022-GM-MPL-N	13/01/2022
Febrero	Oficio n.º 0085-2022-GAF-MPL-N	23/02/2022	2080-2022-GM-MPL-N	24/02/2022
Marzo	Oficio n.º 0122-2022-GAF-MPL-N	14/03/2022	4303-2022-GM-MPL-N	14/03/2022
Abril	Oficio n.º 0182-2022-GAF-MPL-N	11/04/2022	4990-2022-GM-MPL-N	11/04/2022
Mayo	Oficio n.º 0223-2022-GAF-MPL-N	12/05/2022	5526-2022-GM-MPL-N	12/05/2022
Junio	Oficio n.º 0270-2022-GAF-MPL-N	13/06/2022	6136-2022-GM-MPL-N	13/06/2022
Julio	Oficio n.º 0308-2022-GAF-MPL-N	11/07/2022	6626-2022-GM-MPL-N	12/07/2022
Agosto	Oficio n.º 0357-2022-GAF-MPL-N	11/08/2022	7601-2022-GM-MPL-N	11/08/2022
Setiembre	Oficio n.º 0402-2022-GAF-MPL-N	13/09/2022	8228-2022-GM-MPL-N	13/09/2022
Octubre	Oficio n.º 0464-2022-GAF-MPL-N	12/10/2022	8860-2022-GM-MPL-N	13/10/2022
Noviembre	Oficio n.º 0554-2022-GAF-MPL-N	14/11/2022	9446-2022-GM-MPL-N	14/11/2022
Diciembre	Oficio n.º 0573-2022-GAF-MPL-N	12/12/2022	9879-2022-GM-MPL-N	12/12/2022

Fuente: Comprobante de pago del 2022 n.º 0012 - Enero (**folio 2674**), 0440 – Febrero (**folio 2723**), 0777 – Marzo (**folio 2770**), 1216 – Abril (**folio 2819**), 1648 – Mayo (**folio 2872**), 2038 - Junio (**folio 2923**), 2478

²³ Corresponde al Cuadro n.º 15 del Informe de Control.



- Julio (**folio 2972**), 2888 – Agosto (**folio 3020**), 3314 - Setiembre (**folio 3070**), 3799 - Octubre (**folio 3119**), 4167 - Noviembre (**folio 3168**) y 4470 – Diciembre (**folio 3216**).

Elaborado por: Comisión de Control.

Seguidamente, el administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta, en su condición de gerente de Administración y Finanzas, mediante memorándums autorizó al jefe de la Unidad de Tesorería efectuar el giro de cheques²⁴, para que se realizaran los pagos de incentivos laborales por desempeño de función especializada correspondiente al ejercicio 2022, mediante los documentos que se describen a continuación:

Cuadro n.º 9²⁵

**Autorización de pagos de las planillas
Periodo: 1 de enero al 31 de diciembre de 2022**

Mes	Memorándums presentados por el Gerente de Administración y Finanzas, disponiendo el giro al jefe de Unidad de Tesorería	
	Documentos	Fecha
Enero	Memorándum n.º 0006-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	14/01/2022
Febrero	Memorándum n.º 0305-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	28/02/2022
Marzo	Memorándum n.º 0591-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	14/03/2022
Abril	Memorándum n.º 0882-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	12/04/2022
Mayo	Memorándum n.º 1198-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	13/05/2022
Junio	Memorándum n.º 1516-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	13/06/2022
Julio	Memorándum n.º 1887-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	15/07/2022
Agosto	Memorándum n.º 2246-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	11/08/2022
Setiembre	Memorándum n.º 2596-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	13/09/2022
Octubre	Memorándum n.º 2983-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	13/10/2022
Noviembre	Memorándum n.º 3316-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	15/11/2022
Diciembre	Memorándum n.º 3513-2022-PAGOS-GAF-MPL-N	15/12/2022

Fuente: Expedientes de los comprobantes de pago de 2022 n.ºs 0012 - Enero (**folio 2674**), 0440 – Febrero (**folio 2723**), 0777 – Marzo (**folio 2770**), 1216 – Abril (**folio 2819**), 1648 – Mayo (**folio 2872**), 2038 – Junio (**folio 2923**), 2478 - Julio (**folio 2972**), 2888 – Agosto (**folio 3020**), 3314 - Setiembre (**folio 3070**), 3799 - Octubre (**folio 3119**), 4167 - Noviembre (**folio 3168**) y 4470 – Diciembre (**folio 3216**).

Elaborado por: Comisión de Control.

Luego de haber recibido la autorización del administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta, el jefe de la Unidad de Tesorería procedió a efectuar el giro de los cheques y órdenes de pago electrónico, conforme se evidencia en el “reporte libro bancos ampliado” remitido mediante oficio n.º 036-2023-UT-GAF-MPL-N de 17 de marzo de 2023 (**folio 1183**), cuyo detalle se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro n.º 10²⁶

**Comprobantes de pago
Periodo: 1 de enero al 31 de diciembre de 2022**

Mes	Comprobante de pago		Exp. SIAF	Concepto	Importe S/	Observación
	Nº	Fecha				
Enero	0012	14/01/2022	28	Importe que se gira por el pago de incentivos correspondiente al mes de enero.	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.º 17701413
Febrero	0440	01/03/2022	567	Cancelación de planilla de productividad mes de febrero	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.º 17701510
Marzo	0777	14/03/2022	846	Cancelación de planilla de productividad mes de marzo	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.º 17701590
Abril	1216	18/04/2022	1235	Cancelación de planilla de productividad mes de abril	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.º 17701723
Mayo	1648	17/05/2022	1691	Cancelación de planilla de productividad mes de mayo	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.º 17701828

²⁴ De acuerdo con la información proporcionada por la Entidad, se precisa que en el año 2022 se giró cheques a nombre de Ramón Tamani Canayo, cajero de la Entidad hasta diciembre de 2022

²⁵ Corresponde al Cuadro n.º 16 del Informe de Control.

²⁶ Corresponde al Cuadro n.º 17 del Informe de Control.



Junio	2038	13/06/2022	2058	Cancelación de planilla de productividad mes de junio de	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.° 17701905
Julio	2478	15/07/2022	2431	Cancelación de planilla de productividad mes de julio de	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.° 17701985
Agosto	2888	11/08/2022	2898	Cancelación de planilla de productividad mes de agosto de	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.° 17702074
Setiembre	3314	13/09/2022	3341	Cancelación de planilla de productividad mes de setiembre de	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.° 17702158
Octubre	3799	14/10/2022	3670	Cancelación de planilla de productividad mes de octubre de	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.° 17702265
Noviembre	4167	15/11/2022	4069	Cancelación de planilla de productividad mes de noviembre de	60 000,00	Pago realizado mediante cheque n.° 17702354
Diciembre	4470	16/12/2022	4319	Cancelación de planilla de productividad mes de diciembre de	60 000,00	Pago realizado con Orden de Pago Electrónico n.° 22000038
Total, S/					720 000,00	

Fuente: Comprobantes de pago de 2022 n.ºs 0012 (folio 2674), 0440 (folio 2723), 0777 (folio 2770), 1216 (folio 2819), 1648 (folio 2872), 2038 (folio 2923), 2478 (folio 2972), 2888 (folio 3020), 3314 (folio 3070), 3799 (folio 3119), 4167 (folio 3168) y 4470 (folio 3216).

Elaborado por: Comisión de Control.

En tal sentido, se desprende que el administrado Paolo Sáenz Ferreira, gerente Municipal, pese a ser el responsable de dirigir y administrar la gestión municipal, autorizó los trámites de pagos de los meses de enero a diciembre de 2022, pese a que, el otorgamiento y pago de dicho concepto se encontraba prohibido por la Ley de Presupuesto del Sector Público emitida en dicho año y demás normas complementarias.

Asimismo, el administrado Octavio Daniel Silva Zavaleta, en su condición de gerente de Administración y Finanzas, pese a ser el responsable de la administración de los fondos públicos y de autorizar los devengados conforme a la normativa aplicable²⁷, autorizó mediante memorándums el giro de los cheques para el pago de estos incentivos en los meses de enero a diciembre de 2022, pese a que, el otorgamiento y pago de dicho concepto se encontraba prohibido por la Ley de Presupuesto del Sector Público emitida en dicho año y demás normas complementarias.

Además, se comprobó que Octavio Daniel Silva Zavaleta también percibió importes por dicho concepto durante sus periodos de gestión, conforme es de verse en el "Cálculo de montos percibidos por cada funcionario por concepto de incentivos laborales por desempeño de función especializada, periodo agosto de 2021 a diciembre de 2022" (Folio 221 a 228), por el monto de S/ 44 500,00 (Cuarenta y cuatro mil quinientos con 00/100 soles).

Situación que habría ocasionado perjuicio económico por **S/720 000,00** (setecientos veinte mil con 00/100 soles), que corresponde al total de los importes pagados por incentivos laborales por desempeño de función especializada en los meses de enero a diciembre de 2022.

Con ello ocasionaron perjuicio económico por la suma total de S/ 983 000 00 (Novecientos ochenta y tres mil con 00/100 soles), según detalle que se expone en el "Cálculo de montos pagados por concepto de incentivos laborales por desempeño de función especializada gestionado por cada funcionario, periodo de agosto a diciembre de 2021 y de enero a diciembre de 2022"²⁸.

²⁷ Al respecto, el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo n.° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, señala lo siguiente:

"Son responsables de la administración de los Fondos Públicos, el Director General de Administración o el Gerente de Finanzas y el Tesorero o quienes hagan sus veces, en las Unidades Ejecutoras del Presupuesto del Sector Público y las que hagan sus veces, así como en los Pliegos Presupuestarios de los Gobiernos Locales, y su designación debe ser acreditada ante la Dirección General del Tesoro"

²⁸ Se precisa que los hechos irregulares materia del presente procedimiento administrativo comprenden del 1 de agosto de 2021 al 31 de diciembre de 2022.



2.7.2. Infraacción imputada

Según la Resolución de inicio del Procedimiento Sancionador n.º 000248-2024-CG/OINS de 02 de agosto de 2024, los hechos descritos configurarían infraacción grave y muy grave sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, en virtud de lo establecido en el numeral 23 del artículo 46 de la Ley, conforme se precisa a continuación:

“Artículo 46.- Conductas infractoras

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

(...)

23. Contravenir las disposiciones que regulan el régimen de ingresos, remuneraciones, dietas o beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infraacción es considerada como grave. Si el beneficio es propio o se ha generado grave afectación al servicio público, la infraacción es muy grave.

Participes:

1. Respecto de Giampaolo Ossio Rojas Florindez

Se le imputa al administrado la comisión de la citada infraacción, pues en su condición de alcalde de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta, habría contravenido lo dispuesto en el artículo 6º de las Leyes de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022; así como lo establecido en la cuarta disposición transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; al haber omitido objetar u observar la aprobación de la Directiva n.º 001-2021-GM-MPL-N denominada “Directiva que norma incentivos laborales por desempeño de función especializada, responsabilidad y productividad” (**folios 268 a 275**), aprobada con Resolución de Gerencia Municipal n.º 002-2021-GM-MPL-N de 4 de enero de 2021 (**folios 265 a 267**), la cual fue puesta de su conocimiento el 21 de enero de 2021 conforme se advierte del sello de recepción de la oficina de “Alcaldía” con la denominación de “Recibido” obrante al reverso de la citada resolución (**folio 266**), siendo que a partir de esta fecha hasta el fin de su gestión como alcalde la Entidad, el 31 de diciembre de 2022; por tanto, la comisión del cumplimiento de sus funciones le es atribuible desde el 21 de julio de 2021, fecha en la cual entro en vigencia 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”.

En ese sentido, su omisión habría dado lugar a que se otorguen y efectúen pagos por el citado concepto, los cuales no contaban con un dispositivo legal que autorice su otorgamiento, de conformidad con lo señalado por la Dirección de Gestión de Personal Activo del Ministerio de Economía y Finanzas que, en su informe n.º 1465-2023-EF/53.04 de 15 de junio de 2023 (**folios 279 a 284**), indicó: “2.6 Las normas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que incluye, ingresos de personal, pensiones, reconocimientos estatales y otros gastos por encargo, que impliquen el uso de fondos públicos se autorizan por norma expresa con rango de ley del Gobierno Central, para lo cual previamente deben estar supeditados a la disponibilidad presupuestaria, así como contar con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección General de Presupuesto Público. En ese sentido, para la aprobación, incremento o reajuste de ingresos de personal del Sector Público se requiere norma con rango de ley que autorice su entrega”, lo cual es concordante con lo señalado en el Informe n.º 053-2023-AR-UGRH-GAFF-MPL-N de 2 de junio de 2023 (**folio 288**) emitido por la Oficina de Gestión de Recursos Humanos que señala: “Que la



Municipalidad Provincial de Loreto Nauta a la fecha no cuenta con ningún Decreto en la que autoriza pago por incentivos laborales a los funcionarios públicos”

Consecuentemente, al no existir una norma con rango de ley que autorice el pago de este incentivo, dicho pago resultaba contrario a lo establecido en la normativa presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2021 y 2022.

2. Respetto de Paolo Sáenz Ferreira

Se le imputa al administrado la comisión de la citada infracción, en su condición de gerente de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta, en tanto habría contravenido las disposiciones que regulan el régimen de remuneraciones o beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos para el ejercicio fiscal 2021 y 2022; al haber autorizado mediante los proveídos n.ºs 4822-2021 de 13 de agosto de 2021 (**folio 2405**), 5592-2021 de 20 de setiembre de 2021 (**folio 2459**), 6121-2021 de 15 de octubre de 2021 (**folio 2535**), 6676-2021 de 15 de noviembre de 2021 (**folio 2587**), 7152-2021 de 13 de diciembre de 2021 (**folio 2622**), 261-2022 de 13 de enero de 2022 (**folio 2676**), 2080-2022 de 24 de febrero de 2022 (**folio 2768**), 4303-2022 de 14 de marzo de 2022 (**folio 2772**), 4990-2022 de 11 de abril de 2022 (**folio 2821**), 8526-2022 de 12 de mayo de 2022 (**folio 2874**), 6136-2022 de 13 de junio de 2022 (**folio 2925**), 6626-2022 de 11 de julio de 2022 (**folio 2974**), 7601-2022 de 11 de agosto de 2022 (**folio 3022**), 8228-2022 de 13 de setiembre de 2022 (**folio 3072**), 8860-2022 de 13 de octubre de 2022 (**folio 3121**), 9446-2022 de 14 de noviembre de 2022 (**folio 3170**) y 9879-2022 de 12 de diciembre de 2022 (**folio 3218**), el trámite para el pago del incentivo laboral por desempeño de función especializada en favor de los servidores, funcionarios y directivos que realizaban funciones administrativas de supervisión, control y apoyo a la alta dirección de la Entidad.

Con su accionar habría dado lugar a que se efectúen pagos por el citado concepto, los cuales no contaban con un dispositivo legal que autorice su otorgamiento, de conformidad con los señalado por la Dirección de Gestión de Personal Activo del Ministerio de Economía y Finanzas que en su informe n.º 1465-2023-EF/53.04 de 15 de junio de 2023 (**folios 279 a 284**), indico: *“2.6 Las normas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que incluye, ingresos de personal, pensiones, reconocimientos estatales y otros gastos por encargo, que impliquen el uso de fondos públicos se autorizan por norma expresa con rango de ley del Gobierno Central, para lo cual previamente deben estar supeditadas a la disponibilidad presupuestaria, así como contar con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección General de Presupuesto Público. En ese sentido, para la aprobación, incremento o reajuste de ingresos de personal del Sector Público se requiere norma con rango de ley que autorice su entrega”*; consecuentemente, al no existir una norma con rango de ley que autorice el pago de este incentivo, dicho pago resultaba contrario a lo establecido en la normativa presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2021 y 2022.

3. Respetto de Octavio Daniel Silva Zavaleta

Se le imputa al administrado la comisión de la citada infracción, en su condición de gerente de Administración y Finanzas de la Entidad, quien habría contravenido las disposiciones que regulan el régimen de remuneraciones o beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos para el ejercicio fiscal 2021 y 2022; al haber autorizado el trámite de pago del incentivo laboral por desempeño de función especializada correspondiente a los meses de agosto a diciembre de 2021 y de enero a diciembre de 2022, mediante la emisión de los memorandos n.º 2237-2021-PAGOS-GAF-MPL-N de 13 de agosto de 2021 (**folio 2404**), 2642-2021-PAGOS-GAF-MPL-N de 21 de setiembre de 2021 (**folio 2458**), 2925-2021-PAGOS-GAF-MPL-N de 18 de octubre de 2021 (**folio 2534**), 3182-



2021-PAGOS-GAF-MPL-N de 15 de noviembre de 2021 (**folio 2586**), 3490-2021-PAGOS-GAF-MPL-N de 14 de diciembre de 2021 (**folio 2404**), 0006-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 14 de enero de 2022 (**folio 2675**), 0305-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 28 de febrero de 2022 (**folio 2767**), 0591-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 14 de marzo de 2022 (**folio 2771**), 0882-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 12 de abril de 2022 (**folio 2820**), 1198-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 13 de mayo de 2022 (**folio 2873**), 1516-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 13 de junio de 2022 (**folio 2924**), 1887-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 15 de julio de 2022 (**folio 2973**), 2246-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 11 de agosto de 2022 (**folio 3021**), 2596-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 13 de setiembre de 2022 (**folio 3071**), 2983-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 14 de octubre de 2022 (**folio 3120**), 3316-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 15 de noviembre de 2022 (**folio 3169**), 3513-2022-PAGOS-GAF-MPL-N de 15 de diciembre de 2022 (**folio 3217**).

Con los referidos memorandos de forma expresa el administrado señaló lo siguiente: *“por medio del presente se le autoriza a usted, efectuar giro para realizar el pago de incentivo laboral por desempeño de función especializada, responsabilidad y productividad, por la suma de (...), de conformidad con la resolución de gerencia municipal n.º 002-2021-GM-MPL-N y Directiva n.º 001-2021-GM-MPL-N el egreso se afectará a la F/F.: 07 FONCOMUN”*, lo cual realizó sin contar con un dispositivo legal que autorice el otorgamiento del citado incentivo.

Asimismo, se le atribuye responsabilidad al administrado por haber **visado** las relaciones de personal de la Entidad beneficiado con el pago de los incentivos laborales por desempeño de función especializada correspondiente a los meses de agosto (**folio 2441**), setiembre (**folio 2518**), octubre (**folio 2569**), y diciembre (**folio 2627**) de 2021, y de enero (**folio 2721**), febrero (**folio 2766**), marzo (**folio 2817**), abril (**folio 2870**), mayo (**folio 2921**), junio (**folio 2970**), julio (**folio 2988**), agosto (**folio 3037**), setiembre (**folio 3087**), octubre (**folio 3134**), noviembre (**folio 3214**) y diciembre (**folio 3262**) otorgando con ello, conformidad, permitiendo que se efectivice el pago del citado incentivo laboral, en el periodo precedentemente señalado; consecuentemente, al no existir una norma con rango de ley que autorice el pago de este incentivo, dicho pago resultaba contrario a lo establecido en la normativa presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2021 y 2022.

4. Marco Antonio López Sifuentes

Se le imputa al administrado la comisión de la citada infracción, en su condición de jefe de la Unidad de Presupuesto al ser responsable de conducir el proceso presupuestario de la Entidad, sujetándose a las disposiciones que emita para tal fin la Dirección General de Presupuesto Público y en pleno ejercicio de sus funciones, contravino lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley n.º 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022, la cual prohíbe el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento; asimismo, la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.

También habría inobservado lo establecido en la cuarta disposición transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en beneficio de funcionarios y servidores de la Entidad, al emitir la certificación de crédito presupuestario nota n.º 000000015 de 12 de enero de 2022 (**folio 307**), permitiendo con ello la realización de pagos de incentivos de los meses de enero a diciembre del ejercicio 2022; sin que exista una norma con rango de ley que autorice el pago de este incentivo lo cual se acredita con el informe n.º 053-2023-AR-UGRH-GAFF-MPL-N de 2 de junio de 2023 (**folio 288**) remitido por el jefe de Remuneraciones de la Entidad, en el que señala: *“Que, la Municipalidad*



Provincial de Loreto Nauta a la fecha no cuenta con ningún Decreto Supremo en la que autoriza pago por incentivos laborales a los funcionarios y servidores públicos”.

Lo señalado, se condice con lo establecido por la Dirección de Gestión de Personal Activo del Ministerio de Economía y Finanzas, en el Informe n.º 1465-2023-EF/53.04 de 15 de junio de 2023 (**folios 279 a 284**) que señala: **“Las normas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que incluye, ingresos de personal, pensiones, reconocimientos estatales y otros gastos por encargo, que impliquen el uso de fondos públicos se autorizan por norma expresa con rango de ley del Gobierno Central, para lo cual previamente deben estar supeditados a la disponibilidad presupuestaria, así como contar con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección General de Presupuesto Público. En ese sentido, para la aprobación, incremento o reajuste de ingresos de personal del Sector Público se requiere norma con rango de ley que autorice su entrega”.** [Resaltado agregado].

Consecuentemente, al no existir una norma con rango de ley que autorice el pago de este incentivo, dicho pago resultaba contrario a lo establecido en la normativa presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2022

5. Respecto de Marco Antonio Mesía Rodríguez

Se le imputa al administrado la comisión de la citada infracción, en su condición de gerente de la Gerencia de Planeamiento Estratégico siendo responsable de dirigir y controlar las actividades de presupuesto conforme a la normativa vigente, y en pleno ejercicio de sus funciones habría **contravenido** lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley n.º 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022, en las cuales se prohíbe el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento; asimismo, la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente.

De igual forma habría contravenido lo establecido en la cuarta disposición transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en beneficio de funcionarios y servidores de la Entidad, al haber dado trámite a la certificación de crédito presupuestario n.º 000000015 de 12 de enero de 2022, acción que se materializó a través del proveído n.º 085-2022-GPE-MPL-N de 12 de enero de 2022 (**Folio 282**), la misma que remitió a la Gerencia de Administración y Finanzas para la realización de pagos del incentivo laboral de los meses de enero a diciembre del ejercicio 2022; sin que exista una norma con rango de ley que autorice dicho pago, lo cual se acredita con el Informe n.º 053-2023-AR-UGRH-GAFF-MPL-N de 2 de junio de 2023 (**Folio 288**) remitido por el jefe de Remuneraciones de la Entidad, en el que señala: **“ Que, la Municipalidad Provincial de Loreto Nauta a la fecha no cuenta con ningún Decreto Supremo en la que autoriza pago por incentivos laborales a los funcionarios y servidores públicos”.**

Lo expuesto se condice con lo señalado por la Dirección de Gestión de Personal Activo del Ministerio de Economía y Finanzas, en el Informe n.º 1465-2023-EF/53.04 de 15 de junio de 2023 (**Folios 279 a 284**) que señala: **“Las normas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del Sector Público, que incluye, ingresos de personal, pensiones, reconocimientos estatales y otros gastos por encargo, que impliquen el uso de fondos públicos se autorizan por norma expresa con rango de ley del Gobierno Central, para lo cual previamente deben estar supeditados a la disponibilidad presupuestaria, así como contar con la opinión favorable del Ministerio de**



Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos y la Dirección General de Presupuesto Público. En ese sentido, para la aprobación, incremento o reajuste de ingresos de personal del Sector Público se requiere norma con rango de ley que autorice su entrega.
[Resaltado agregado].

Consecuentemente, al no existir una norma con rango de ley que autorice el pago de este incentivo, dicho pago resultaba contrario a lo establecido en la normativa presupuestaria correspondiente al ejercicio fiscal 2022.

2.7.3. Descargos formulados por los administrados

1. Respecto a Giampaolo Ossio Rojas Florindez

El administrado no presentó sus descargos y por ende tampoco medio de prueba alguno, no obstante haber sido válidamente notificado, según el procedimiento establecido en el Reglamento.

2. Respecto a Paolo Sáenz Ferreira

El administrado no presentó sus descargos y por ende tampoco medio de prueba alguno, no obstante haber sido válidamente notificado, según el procedimiento establecido en el Reglamento.

3. Respecto a Octavio Daniel Silva Zavaleta

El administrado no presentó sus descargos y por ende tampoco medio de prueba alguno, no obstante haber sido válidamente notificado, según el procedimiento establecido en el Reglamento.

4. Respecto a Marco Antonio López Sifuentes

El administrado no presentó sus descargos y por ende tampoco medio de prueba alguno, no obstante haber sido válidamente notificado, según el procedimiento establecido en el Reglamento.

5. Respecto a Marco Antonio Mesía Rodríguez

El administrado mediante el escrito, registrado con el Expediente SGD n.º 0820240486692 de 13 de agosto de 2024, formuló sus descargos, siendo sus argumentos de defensa, los siguientes:

1) De la Directiva interna aprobada en el ejercicio 2021

El administrado en sus descargos hace referencia a que la Directiva se aprobó mediante Resolución de Gerencia Municipal n.º 002-2021-GM-MPL-N de 4 de enero de 2021, en ese sentido, señala que formó parte de los funcionarios de la Entidad desde el 17 marzo del año 2021, *motivo por el cual no podría ser plausible de responsabilidad funcional, por lo que no se cumplirían los requisitos de Competencia Temporal, Acreditación e Imputación Funcional en concordancia con el artículo 68 del reglamento.*

2) De la prohibición de incremento de remuneraciones y aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, compensaciones económicas y otros

De otro lado, el administrado señala que existen dos prohibiciones expresas, por un lado, la aprobación de nuevas bonificaciones y por otro el aumento de las ya existentes.

Prohibición uno: Aprobación de nueva bonificación.



Que, el PAS y el Informe de Control Específico n.º 015-2023-2-0437-SCE, no toman en consideración las dos modificaciones respecto de la estructura actual de los ingresos de los trabajadores que forman parte del Decreto Legislativo N° 276. Asimismo, no toman en consideración el significado de nuevo, para determinar el origen del concepto remunerativo contemplado en la “Directiva para el pago excepcional por desempeño de función especializada, responsabilidad y productividad” y esto a entender de la Real Academia de la Lengua precisa como: Recién hecho o fabricado, que se percibe o se experimenta por primera vez, distinto o diferente de lo que antes había o se tenía aprendido. Agrega que, tanto en el año 2020 como en el año 2021, la directiva norma el siguiente concepto remunerativo: *“Incentivo Laborales por Desempeño Especializada, Responsabilidad y Productividad”*, de donde se colige que es exactamente igual, en nombre, número de palabras y hasta signos de puntuación, no quedando lugar a duda que es un concepto remunerativo que se venía pagando en la Municipalidad Provincial de Nauta desde el año 2020, quedando descartada que se trate de un concepto remunerativo nuevo.

Que, es cierto y correcto que laboró durante los años 2021 y 2022, un año después de que el concepto remunerativo fuera aprobado y estuvo vigente durante todo el año 2020, año 2021 y año 2022, por tanto, no encaja en el concepto de la Real Academia de la Lengua respecto de la acepción: “Distinto o diferente de lo que antes había o se venía percibiendo” para adecuarlo al campo remunerativo.

Prohibición dos: Incremento de Remuneraciones.

Que, el PAS y el Informe de Control Específico n.º 015-2023-2-0437-SCE, no toman en consideración sus propios anexos, toda vez que durante el año 2021, dos profesionales ocuparon el mismo puesto inicialmente el señor Marco Antonio López Sifuentes y posteriormente el administrado, de donde se colige que su persona entre los meses de marzo y julio del año 2021 efectivamente percibió S/ 17,000.00 (Diecisiete mil con 00/100 soles); sin embargo, estas percepciones fueron constantes, de manera personal, incluso menor a lo que percibió mi antecesor en el mes de enero del año 202; debiendo advertirse que, durante el año 2021, de manera general, los montos son decrecientes, desvirtuando con ello el aumento de remuneraciones.

Asimismo, señala que se ha obviado tener en consideración el Decreto de Urgencia n.º 038-2019, Decreto de Urgencia que Establece Reglas sobre los Ingresos Correspondientes a los Recursos Humanos del Sector Público, que señala:

Artículo 2. Los Ingresos de Personal de las servidoras públicas y los servidores públicos del régimen del Decreto Legislativo N.º 276.

2.1 Los Ingresos de Personal de las servidoras públicas y los servidores públicos del régimen del Decreto Legislativo N.º 276, se componen de la siguiente manera:

1. **Ingreso de carácter remunerativo:** Es el Monto Único Consolidado (MUCO, de conformidad) a lo establecido en el artículo 3 del presente Decreto de Urgencia.
2. **Ingreso de carácter no remunerativo:** Son los ingresos que pueden estar integrados por los conceptos establecidos en los artículos 4, 5, 6 y 7 según corresponda, y que son los siguientes:
 - a) **Beneficio Extraordinario Transitorio (BET).**
 - b) **Incentivo Único que se otorga a través del Comité**

2.2 Las reglas para la determinación de los Ingresos de Personal de las servidoras públicas y los servidores públicos sujetos al régimen del Decreto Legislativo N° 276, son las siguientes:



1. **EL MONTO TOTAL DE LOS INGRESOS DE PERSONAL NO PUEDEN SER MENOR AL QUE PERCIBIAN ANTES DEL 10 DE AGOSTO DEL 2019.**

Señala que, no se ha tomado en consideración el Decreto Supremo N.º 420-2019-EF, que Dicta disposiciones reglamentarias y complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia N.º 038-2019, Decreto de Urgencia que Establece Reglas Sobre los Ingresos Correspondientes a los Recursos Humanos del Sector Público, que señala:

Artículo 3. Bonificaciones Las bonificaciones que integran el Beneficio Extraordinario Transitorio (BET) variable son las siguientes:

3.2 Bonificación Diferencial: Compensa a una servidora pública o servidor público de carrera por el desempeño de un cargo que implique responsabilidad directiva; y, compensa condiciones de trabajo excepcionales respecto del servicio común.

En ese sentido, se advierte de manera indubitable, que la Contraloría, primero representados por los responsables de la autoría de los informes de control y posteriormente por el Órgano instructor, no tomaron en consideración el marco normativo total respecto de los ingresos de personas bajo el régimen 276 que ocupen cargo directivo como es el caso del suscrito, omitiendo:

- *El monto total de los ingresos de personal bajo el régimen 276 en el marco del artículo 2 del Decreto de Urgencia N.º 038-2019, señala mínimos a las remuneraciones por todo concepto, al afirmar que “no puede ser menor al que percibían antes del 10 de agosto del 2019”*
- *La bonificación diferencial, es legal cuando compensa a una servidora pública o servidor público de carrera por el desempeño de un cargo que implique responsabilidad directiva como se precisa en el artículo 3 del Decreto Supremo N.º 420-2019-EF.*

3) Del proceso de certificación de crédito presupuestario para el pago excepcional de incentivos laborales por desempeño de función especializada pese a no contar con normal legal que la autorice y a ser contrarios a las nomas presupuestales.

El administrado en sus descargos manifiesta que el PAS y el informe de Control Específico n.º 015-2023-2-0437-SCE, precisan que los jefes de la Unidad de Presupuesto y los gerentes de Planeamiento Estratégico, emitieron y tramitaron las certificaciones de crédito presupuestario, específicamente hace referencia a la Nota de Certificación de Crédito Presupuestal 15, y que lo habría aprobado mediante el proveído n.º 085-2022-GPE-MPL-N. En ese sentido se advierte que efectivamente existe el proveído 085-2022, sin embargo, como se aprecia no existe nota alguna de aprobación, por lo que la afirmación de que mediante el mencionado proveído habría aprobado la certificación carece de asidero.

4) De la autorización para la ejecución de los pagos de incentivos laborales por desempeño de función especializada

De otro lado, el administrado señala en sus descargos que el PAS y el Informe de Control Específico n.º 015-2023-2-0437—SCE, presentan documentos objetivos de aprobación de pagos que no corresponden a su persona, ni a la Gerencia de Planeamiento Estratégico que ocupó, por lo que la afirmación de una supuesta autorización de ejecución de pago carece de asidero.

5) De las normas presuntamente infringidas.

Señala el administrado que dentro de la imputación, respecto a la normativa infringida, se hace referencia a la oficina de presupuesto o los que hagan sus veces; sin embargo, en ninguna imputación se precisa que el cargo que ocupe esto es la Gerencia de Planeamiento Estratégico fuese la que hace las veces, máxime si dentro de la Municipalidad Provincial de Nauta, existía una dependencia denominada “Unidad de Presupuesto”, adicionalmente debe precisar que mi



rúbrica no se encontraba ni como formulador ni como instancia que aprobaba las certificaciones de crédito presupuestario, que es un elemento objetivo para determinar a la dependencia “Oficina de Presupuesto a la que se hace referencia en el articulado presuntamente infringido”.

Agrega, que su persona al ingresar en marzo del año 2021, tomó conocimiento de una Directiva que se encontraba vigente desde el año 2020 o dicho de otra manera el concepto remunerativo ya existía un año antes de que ingrese a laborar, por lo que no puede determinarse como nueva, por otro lado respecto del aumento de remuneraciones, esta debe analizarse en el campo cuantitativo y se advierte que su persona siempre percibió un monto constante y por otro lado los desembolsos mensuales generales o eran constantes o eran de forma decreciente, motivo por el cual no se transgredió el artículo 6 de la Ley 31365, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el año fiscal 2022

Asimismo, señala en sus descargos que la certificación presupuestal corresponde a la etapa de ejecución presupuestaria, por concepto y por tiempo de realización; sin embargo, la supuesta función contravenida, esto es, “Dirigir, coordinar, ejecutar y controlar las actividades de Planeamiento y Racionalización, Programación e Inversiones y Presupuesto en la Municipalidad Provincial de Loreto”, no hace referencia a la etapa de “ejecución presupuestaria” por tanto la imputación respecto de mis funciones, vulneran el principio de Tipicidad establecido en el numeral 2 del artículo 4 del Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional.

En ese mismo sentido, se vulnera además el principio de Culpabilidad contenido en el numeral 5 del artículo 4 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, el mismo que precisa: *“Culpabilidad (...) No se puede determinar responsabilidad o imponer sanción por acción y omisión que no es directamente atribuible a la persona”.*

6) De la infracción contenida en el numeral 23 del artículo 46 de la Ley

El administrado señala que se le atribuye responsabilidad administrativa funcional en su calidad de Gerente de Planeamiento Estratégico, por contravenir las disposiciones que regulan el régimen del pago del concepto remunerativo *“Incentivos Laborales por Desempeño Especializado, Responsabilidad y Productividad”*, conducta tipificada como infracción muy grave.

En tal contexto, respecto al primer elemento contravenir las disposiciones que regulan el régimen de beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos, el OINS imputa la contravención de los siguientes dispositivos: Ley n.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, DISPOSICIONES TRANSITORIAS CUARTA. - Tratamiento de las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios del Sector Público, Decreto Legislativo n.º 1442, Decreto Legislativo de la Gestión Fiscal de la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público, Artículo 8.- Normas y opiniones en materia de ingresos de personal del Sector Público; Decreto de Urgencia n.º 044-2021, que establece medidas extraordinarias y urgentes en materia de gestión fiscal de los recursos humanos del sector público, Artículo 2. Materias en Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Sector Público y los artículos 3,5 y 6 de la Ley de Presupuesto del año 2022.

Para el Órgano Instructor, esta contravención normativa se ve reflejada al haber dado trámite a la certificación de crédito presupuestario n.º 000000015 de 12 de enero de 2022, acción que se materializó a través del proveído n.º 085-2022- GPE-MPL-N de 12 de enero de 2022 remitiendo a la Gerencia de Administración y Finanzas dicho certificado para la realización de los pagos por incentivos laborales por desempeño de función especializada en el periodo de enero a diciembre de 2022.



Respecto de la certificación de crédito presupuestario n.° 000000015, señala que el mencionado documento no está suscrito o visado por el administrado; si bien es cierto, firmó el proveído 085-2022, propiamente no suscribe la certificación de crédito presupuestario; en tal sentido se evidencia atipicidad en la imputación de cargo.

2.7.4. Valoración de los hechos y pruebas

De la evaluación efectuada por este Órgano Instructor a los actuados en el presente procedimiento, relacionados a los administrados **Giampaolo Ossio Rojas Florindez, Paolo Sáenz Ferreira, Octavio Daniel Silva Zavaleta, Marco Antonio López Sifuentes y Marco Antonio Mesía Rodríguez**; haciendo un análisis y valoración de los mismos de manera conjunta; se tiene lo siguiente:

Los hechos imputados a los administrados **Giampaolo Ossio Rojas Florindez** en su condición de alcalde; **Paolo Sáenz Ferreira** en su condición de gerente Municipal; **Octavio Daniel Silva Zavaleta en su condición de** gerente de Administración y Finanzas, **Marco Antonio López Sifuentes** en su condición de jefe de la Unidad de Presupuesto; y **Marco Antonio Mesía Rodríguez** en su condición de gerente de la Gerencia de Planeamiento Estratégico; habrían supuesto el incumplimiento de las funciones que estos tenían asignadas, las mismas que se encontraban recogidas en el Manual de Organización y Funciones (en adelante, el MOF) de la Entidad, aprobado por Resolución de Alcaldía n.° 289-2015-A-MPL-N de 4 de mayo de 2015 (**folio 3717 a 3740**) y el Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, el ROF) de la Entidad, aprobado por Ordenanza Municipal n.° 011-2015-CPL-MPL-N de 4 de mayo de 2015 (**folios 3743 a 3760**).

Al respecto, en relación a la imputación funcional, el numeral 4 del artículo 68 del Reglamento, indica que: ***“La acción u omisión del funcionario o servidor público debe haber supuesto el incumplimiento de las funciones que tenía asignadas, las cuales, además, deben constar en normas publicadas conforme a Ley o en instrumentos de gestión, encargos, delegaciones, contratos o disposiciones emitidas en las entidades, y deben haber estado vigentes al momento de la comisión de la infracción”***.

En ese sentido, es importante señalar que la imputación funcional en el marco de la responsabilidad administrativa funcional sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría, esta referida a la acción u omisión de los servidores públicos que no cumplen con sus deberes y obligaciones establecidas por la Ley, los reglamentos, o las normativas institucionales en el ejercicio de sus funciones; siendo para el caso que nos ocupa, el incumplimiento de los deberes y obligaciones contenidas en el MOF y ROF de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta.

Los referidos instrumentos de gestión contienen las funciones, responsabilidades y procedimientos dentro de la Entidad, las cuales para que surjan efectos y sean plenamente vinculantes, deben estar **formalmente publicadas**, asegurando que todos los servidores públicos y personas involucradas en la Entidad tengan conocimiento de su contenido y puedan cumplir con las disposiciones que estas establecen.

En esa línea, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (en adelante, TSRA), en la Resolución n.° 000048-2023-CG/TSRA-SALA 1 de 15 de diciembre de 2023, ha considerado lo siguiente:

“(…)

94. Al respecto, este colegiado advierte que en el año 2009 (año de aprobación del ROF y MOF de la Entidad), se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 043-2006-PCM mediante el cual se “Aprueban Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF por parte de las entidades de la Administración Pública”, en cuyo artículo 35° se establecía que: “Las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las **Municipalidades provinciales** deberán cumplir con publicar el dispositivo



legal aprobatorio, el texto íntegro de su ROF y el organigrama institucional en el Diario Oficial El Peruano”²⁹ (resaltado agregado)

95. En el mismo sentido, la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo de 2003, establecía en su artículo 44º lo siguiente:

“(…)

Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:

1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao³⁰.
2. **En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.**
3. **En los carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos.**
4. **En los portales electrónicos, en los lugares en que existan.**

Las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia.

No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión. (...)” (resaltado agregado).

96. Dichas disposiciones desarrollan para el ámbito municipal el principio contenido en el artículo 51º de la Constitución Política del Perú que dispone “Artículo 51.- Supremacía de la Constitución. La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. **La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado**”.

97. Como se desprende de la disposición constitucional citada, la publicidad de las normas es un requisito sine qua non para su eficacia, de tal suerte que, si la norma no se publica, no rige. Este además es un requisito básico del Estado de Derecho de aceptación universal y cuya exigencia data desde los Proemios del Digesto y la Ley de las Doce Tablas.

98. Cabanillas³¹ manifiesta en este sentido que la efectividad social de las normas jurídicas y la posibilidad que brinda el ordenamiento jurídico para conocerlas, garantizada por la Constitución y el Código Civil mediante su imprescindible publicidad, constituye el fundamento del principio de inexcusabilidad del cumplimiento de las leyes. Agregamos nosotros que sólo mediante la publicidad es que se garantiza la interdicción de la arbitrariedad del poder legislativo y sólo mediante ella es que cobra sentido el adagio que señala que “la ignorancia de la ley no excusa de su cumplimiento”, pues solo puede reputarse conocido aquello que es publicitado debidamente.

99. No cabe duda entonces que el requisito de la publicidad, tanto de las leyes como de las normas con rango de ley, tiene por objeto la difusión de su contenido de manera que todos tengan conocimiento de aquella y pueda exigirse su cumplimiento obligatorio, dentro del ámbito territorial correspondiente³². Téngase presente, conforme indica Rubio Correa, “Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento exigible, es decir, que debe ser aplicada como un mandato dentro del Derecho”³³

100. Por su parte, en la sentencia del Pleno Jurisdiccional recaída en el Expediente N° 0017-2005-PI/TC, el Tribunal Constitucional ante la falta de publicación oficial de una ordenanza municipal señaló que:

“La vigencia de una norma jurídica depende, prima facie, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y además de que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del artículo 51 de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz. De este modo, el efecto práctico de la vigencia de una norma es su eficacia. “Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento exigible, es decir, que debe ser aplicada como un mandato dentro del Derecho (...).

Por lo tanto, los cuestionamientos que puedan surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia. Una ley que no haya sido publicada sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado

²⁹ Derogado por el Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.

³⁰ Numeral modificado por el Artículo Único de la Ley N° 30773, publicada el 23 mayo 2018

³¹ Cabanillas Sánchez, Antonio. Comentarios al CC y Compilaciones Forales, Tomo I, Vol.1.º, 2.ª ed., Madrid, 1992. P..p. 671-672

³² Sentencia recaída en el Expediente N° 1023-2021-PA/TC de 1 de julio de 2021. Caso: Eberth Víctor Espinoza Romaní contra la Municipalidad Provincial de Perené

³³ Rubio Correa Marcial. La vigencia y validez de las normas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Revista Themis 51 p 9.



vigencia. Y sobre aquello que no ha cobrado vigencia, no es posible ejercer un juicio de validez en un proceso de inconstitucionalidad, pues no será posible expulsar del ordenamiento jurídico aquello que nunca perteneció a él (...).

A juicio de este Tribunal, la publicación de las normas en el diario oficial El Peruano, conforme lo exige el artículo citado en su inciso 1), respecto de las municipalidades que se encuentran dentro del ámbito territorial de la Provincia de Lima, es un requisito esencial para la eficacia de las ordenanzas que aprueban el Reglamento del Concejo Municipal, entre otras disposiciones, a tal extremo que una norma no publicada simplemente no se encuentra en vigencia³⁴

101. Como quiera que una ordenanza municipal solo puede regir a partir del día siguiente de su publicación, si no se publica, es ineficaz y no surte efecto alguno, así alcanzara a ser conocida por otros medios.
102. En otro caso el supremo intérprete de la Constitución también ha señalado³⁵ que las ordenanzas municipales son aprobadas por el Concejo Municipal y adquieren eficacia y obligatoriedad al ser publicadas y concluyó que, “55. Por ello, las ordenanzas municipales de la Municipalidad Provincial de Mariscal Cáceres cumplirán con las exigencias de publicidad del artículo 44 de la LOM, siempre que se publique a través del diario encargado de las publicaciones judiciales y en su página web con los requisitos indicados. 56. En consecuencia, **las ordenanzas impugnadas adolecen de vicios de inconstitucionalidad formal, puesto que la municipalidad emplazada omitió su deber de garantizar la publicidad de las normas establecido en el artículo 44 de la LOM, como norma interpuesta con el artículo 51 de la Constitución, y en consecuencia debe estimarse la demanda en este extremo**” (resaltado agregado).

Aunado a ello el TSRA, en la Resolución n.º 000093-2024-CG/TSRA-SALA 2 de 29 de octubre de 2024, ha considerado lo siguiente:

“(…)

52. Al respecto, el artículo 51º de la Constitución establece que la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado:

“Artículo 51.- Supremacía de la Constitución

La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. **La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado**”.

(resaltado agregado).

53. Además, es pertinente señalar que, según el artículo 44º de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, la Ley Orgánica de Municipalidades), publicada el 27 de mayo de 2003, en el caso de municipalidades provinciales, sus ordenanzas deben ser publicadas en el **diario encargado de las publicaciones judiciales**, en los carteles municipales impresos y/o en sus portales electrónicos

“ARTÍCULO 44.- PUBLICIDAD DE LAS NORMAS MUNICIPALES

Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:

1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.

2. En el **diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales** de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.

3. En los **carteles municipales impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales**, de los que dará fe la autoridad judicial respectiva, en los demás casos.

4. En los **portales electrónicos**, en los lugares en que existan.

Las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia.

No surten efecto las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión”. (Resaltado agregado).

54. Sobre ello, Rubio Correa, señala que “el efecto práctico de la **vigencia** de una norma es su **eficacia**. Que una norma sea **eficaz** quiere decir que es de cumplimiento exigible, es decir, que debe ser aplicada como un mandato dentro del Derecho. Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento **exigible**, es decir, que debe ser aplicada como un mandato dentro del Derecho”.
55. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2005-PI/TC91, señaló que la vigencia de una norma jurídica depende de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes y, además, de que haya sido publicada conforme lo prevé el artículo 51º de la Constitución:

³⁴ Fundamentos Jurídicos 5, 7 y 12

³⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 0001-2017-PI/TC de 28 de mayo de 2020, Caso de la publicidad de las ordenanzas municipales y regionales de la región San Martín



- “5. **La vigencia de una norma jurídica depende, prima facie, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y además de que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del artículo 51° de la Constitución.** Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz. De este modo, el efecto práctico de la vigencia de una norma es su eficacia. «Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento exigible, es decir, que debe ser aplicada como un mandato dentro del Derecho». (...)
7. Por lo tanto, los cuestionamientos que puedan surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia. **Una ley que no haya sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia.** Y sobre aquello que no ha cobrado vigencia, no es posible ejercer un juicio de validez en un proceso de inconstitucionalidad, pues no será posible expulsar del ordenamiento jurídico aquello que nunca perteneció a él. (...)
12. A juicio de este Tribunal, la publicación de las normas en el diario oficial El Peruano, conforme lo exige el artículo citado en su inciso 1), respecto de las municipalidades que se encuentran dentro del ámbito territorial de la Provincia de Lima, es un requisito esencial para la eficacia de las ordenanzas que aprueban el Reglamento del Concejo Municipal, entre otras disposiciones, a tal extremo que una norma no publicada simplemente no se encuentra en vigencia”. (Resaltado agregado).
56. En esa misma línea, a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 0001-2017-PI/TC92, el Tribunal Constitucional precisó que, el deber de publicidad de las ordenanzas expedidas por las municipalidades situadas en circunscripciones ajenas al ámbito de Lima y la provincia constitucional del Callao, deberán regirse por las exigencias de publicidad del artículo 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades, pues solo de esa manera todos los ciudadanos tendrán conocimiento de ellas:
- “27. Efectivamente, el deber de publicidad formal de las ordenanzas expedidas por las municipalidades situadas en circunscripciones ajenas al ámbito de Lima y la provincia Constitucional del Callao **deberán regirse por las exigencias de publicidad del artículo 44 de la LOM,** como norma interpuesta al artículo 51 de la Constitución.
32. (...) la exigencia de publicidad de las leyes como de las normas con rango ley tiene por objeto la difusión de su contenido, **de manera que todos los ciudadanos, a nivel nacional o en un determinado territorio tengan conocimiento de ellas y, por lo tanto, sea exigible su cumplimiento.**
33. Por ello, los cuestionamientos que pueden surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave de validez o invalidez, sino de eficacia o ineficacia.
34. En relación con los criterios de eficacia y vigencia de las normas jurídicas, este Tribunal ha señalado en su jurisprudencia lo siguiente:
La vigencia de una norma jurídica depende, prima facie, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y además de que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del artículo 51 de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz. De este modo, el efecto práctico de la vigencia de una norma es su eficacia. «Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento exigible [...]» [Sentencia 0017-2005-PI/TC, fundamento 5].
(...)
51. A partir de lo expuesto supra, se advierte que (...) la LOM admite la posibilidad de publicar las ordenanzas municipales en un medio distinto al encargado de las publicaciones judiciales en el distrito judicial, **siempre que en esa jurisdicción no exista tal medio.**
(...)
59. Este Tribunal recuerda que **la publicidad de las normas es una garantía esencial en todo Estado Constitucional de Derecho,** puesto que el cumplimiento de las exigencias de publicidad del referido principio permite determinar la vigencia de las normas, así como garantizar la seguridad jurídica en todo ordenamiento constitucional”. (Resaltado agregado).
57. En ese orden de ideas, la publicidad de las normas es un requisito indispensable para su eficacia, de manera que, si una norma no es publicada, no resulta exigible y no puede



considerarse obligatoria³⁶. En atención a ello, la publicidad resulta relevante para la difusión del contenido y exigencia de las normas, de tal forma que no hacerlo hace inexigible las disposiciones contenidas en ellas.

58. Así, una ordenanza municipal solo puede regir a partir del día siguiente de su publicación; por tanto, si no se publica, es ineficaz y no surte efecto alguno. Asimismo, con relación a las ordenanzas aprobadas por aquellas municipalidades distritales situadas en circunscripciones ajenas al ámbito de Lima y la provincia constitucional del Callao, si bien el artículo 44° de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que es posible publicar tales ordenanzas a través de portales electrónicos -en caso existan-, **ello no satisface ni reemplaza la exigencia de publicarlas en los diarios encargados de las publicaciones judiciales.**
59. De hecho, mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 00951-2018-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha manifestado que, la existencia de un diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción excluye la posibilidad de que las ordenanzas municipales sean publicadas, únicamente, por “cualquier otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad”:

“9. Entender que solo basta con publicar las ordenanzas municipales por cualquier medio que asegure su publicidad, pese a la presencia de un diario de publicaciones judiciales, implica vaciar de contenido la norma que establece que las ordenanzas municipales se publican «en el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción, siempre que las ciudades cuenten con tales publicaciones». Esta última norma no tendría razón de ser si no fuera obligatoria para las municipalidades, pues, si fuese potestativa, solo hubiese bastado con disponer que la publicación se realice en cualquier medio «que asegure de manera indubitable su publicidad». No está demás precisar que lo expresado no excluye la posibilidad de que, además de la publicación en el diario, las publicaciones judiciales y las ordenanzas municipales sean publicadas, complementariamente, en cualquier otro medio de publicidad.

10. Publicar una ordenanza municipal, únicamente a través de otros medios de publicidad, cuando en la localidad existe un diario encargado de las publicaciones judiciales, implica que los ciudadanos tengan que realizar una labor de investigación para averiguar el medio de publicidad empleado por la municipalidad, lo cual, en vez de facilitar el conocimiento ciudadano de las ordenanzas municipales lo hace más complejo, debido al desconocimiento del medio de publicación. (...).

11. Respecto a la publicación de las ordenanzas municipales, este Tribunal Constitucional ha expresado en el fundamento 10 de la sentencia recaída en el Expediente 00578-2011-PA/TC que «al haberse probado en autos que existe un diario encargado de las publicaciones judiciales de dicha jurisdicción, la publicación de la ordenanza cuestionada debió realizarse mediante ese medio, situación que, como se ha visto, no ocurrió». En este sentido, la publicación de las ordenanzas municipales en el diario encargado de los avisos judiciales, en caso existiese en la localidad, resulta obligatoria para la vigencia de las mismas. (...). (Resaltado agregado).

60. En el presente caso, considerando que la Ordenanza Municipal N° 025-2015/MPCVZ, de 16 de diciembre de 2015, a efectos de cobrar vigencia y, por tanto, ser eficaz, debió haber sido publicada **en el diario encargado de las publicaciones judiciales de la jurisdicción de la Municipalidad Distrital de Contralmirante Villar** (por encontrarse fuera de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao); (...).

En atención a lo indicado, este Órgano Instructor cursó el oficio n.° 000016-2025-CG/OINS de 22 de enero de 2025, al Órgano de Control Institucional (OCI) de la Municipalidad Provincial de Loreto - Nauta, requiriendo información relacionada a la publicación del MOF de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta, aprobado por Resolución de Alcaldía n.° 289-2015-A-MPL-N de 4 de mayo de 2015 y el ROF de la Municipalidad Provincial de Loreto Nauta, aprobado por Ordenanza Municipal n.° 011-2015-CPL-MPL-N de 4 de mayo de 2015. En respuesta a lo solicitado, el referido OCI remitió el oficio n.° 043-2025-MPL-OCI-0437 de 29 de enero de 2025, adjuntando el oficio n.° 021-2025-GM-MPL-N de 28 de enero de 2025, emitido por el gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Loreto, en donde se señala “(...) **la publicación de los ROF y MOF fue publicada a través del responsable**

³⁶ Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC (fundamento 24).



del Portal de Transparencia: Vidal Camus Culqui a través de la oficina de Informática y Estadística, tal como se puede observar en el Portal de Transparencia Estándar de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta”.

En atención a ello, este Órgano Instructor emitió el oficio n.º 000040-2025-CG/OINS de 4 de febrero de 2025, requiriendo a la Entidad información relacionada a la fecha de publicación de los mencionados instrumentos de gestión; solicitud que fue reiterada mediante el oficio n.º 000052-2025-CG/OINS de 13 de febrero de 2025.

El citado requerimiento fue atendido por la Entidad a través del oficio n.º 040-2025-GM-MPL-N de 17 de febrero de 2025, el cual adjunta el oficio n.º 19-2025-OIE-MPL-N de 10 de febrero de 2025, indicando lo siguiente:

(...)

- *Manual de Organización y Funciones (MOF), aprobado por Resolución de Alcaldía N° 289-2015-A-MPL-N de 4 de mayo de 2015, cuya fecha de publicación fue el 02/04/2024.*
- *Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aprobado por Ordenanza Municipal N° 011-2025-CPL-MPL-N de 4 de mayo de 2015, cuya fecha de publicación fue 02/04/2024.*

(...)

Ahora bien, la Resolución de Alcaldía n.º 289-2015-A-MPL-N de 4 de mayo de 2015, mediante la cual se aprobó el MOF de la Entidad, dispone en su artículo segundo **“DISPONER que la vigencia del presente documento sea a partir de la fecha de su publicación, debiendo publicarse en el portal electrónico y panel publicitario de la Municipalidad, para el conocimiento y aplicación”** (Resaltado agregado).

Empero de la información proporcionada por el gerente Municipal de la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta, a través del oficio n.º 021-2025-GM-MPL-N de 28 de enero de 2025, no se advierte que se haya cumplido con efectuarse la publicación en el panel publicitario de la Municipalidad, de conformidad con lo dispuesto en dicha resolución de alcaldía; efectuándose únicamente la publicación del MOF en el Portal de Transparencia de la entidad; el cual fue publicado el 2 de abril de 2024; esto es, con posterioridad a la fecha de los hechos imputados a los administrados.

Respecto al ROF, aprobado por Ordenanza Municipal n.º 011-2015-CPL-MPL-N de 4 de mayo de 2015, se debe tener presente que a la fecha de su aprobación se encontraba vigente el Decreto Supremo n.º 043-2006-PCM³⁷, mediante el cual se “Aprueban Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración Pública”, que en su artículo 35 establecía que **“Las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales deberán cumplir con publicar el dispositivo legal aprobatorio, el texto íntegro de su ROF (...) en el Diario Oficial El Peruano”**. En esa misma línea, la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece en el artículo 44 que, **las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados: (...) 2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.**

En ese sentido, de la información proporcionada por la Municipalidad Provincial de Loreto, a través de los oficios n.ºs 021-2025-GM-MPL-N y 19-2025-OIE-MPL-N de 28 de enero y 10 de febrero de 2025, respectivamente, así como de la documentación obrante en el Informe de Control, no se advierte que la Ordenanza Municipal n.º 011-2015-CPL-MPL-N de 4 de mayo de 2015, haya sido publicada en el Diario Oficial El Peruano, conforme lo establecía el Decreto Supremo n.º 043-2006-PCM, vigente al momento de la emisión de la citada ordenanza municipal; asimismo, considerando que la Entidad es una Municipalidad Provincial correspondía su publicación en el diario encargado de las publicaciones judiciales de la jurisdicción (por encontrarse fuera de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao), lo cual no se advierte de la documentación proporcionada; por lo que, se concluye que la referida ordenanza municipal que aprobó el ROF de la Entidad, no fue publicada conforme a la normativa correspondiente, siendo publicada únicamente en el portal web de la Entidad el 4 de mayo de 2024, por ende, se colige que dicho instrumento

³⁷ Derogado por el Artículo 2 del Decreto Supremo n.º 054-2018, publicado el 18 de mayo de 2018.



de gestión al no haber sido publicado con las formalidades de Ley, carecía de eficacia a la fecha de ocurrencia de los hechos objeto del presente procedimiento administrativo sancionador.

Es importante indicar, que la imputación funcional constituye un requisito de procedencia para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, por el cual la conducta del administrado debe suponer un incumplimiento de funciones asignadas, las que deben estar consignadas en: i) normas publicadas conforme a ley, o ii) en **instrumentos de gestión**, iii) encargos, iv) delegaciones, v) contratos o vi) disposiciones emitidas en las entidades; siendo necesario que estas se encuentren vigentes al momento de la comisión de la infracción; sin embargo, de la revisión del Informe de Control se observa que se ha atribuido a los administrados el incumplimiento de funciones contenidas en instrumentos de gestión, como lo son el MOF y ROF de la Municipalidad Provincial de Loreto, los cuales no fueron publicados con las formalidades que exige el ordenamiento legal, además de ser publicados con posterioridad a la fecha en que ocurrieron los hechos materia de imputación; por lo que se colige que dichos instrumentos de gestión no se encontraban vigentes al momento de los hechos imputados y por tanto carecen de eficacia; pues su cumplimiento no resulta exigible y no puede constituir base para imputaciones que se sustentan en el cumplimiento del principio de legalidad.

En tal sentido, teniendo en cuenta que en los hechos atribuidos a los administrados **Giampaolo Ossio Rojas Florindez** en su condición de alcalde; **Paolo Sáenz Ferreira** en su condición de gerente Municipal; **Octavio Daniel Silva Zavaleta** en su condición de gerente de Administración y Finanzas, **Marco Antonio López Sifuentes** en su condición de jefe de la Unidad de Presupuesto; y **Marco Antonio Mesía Rodríguez** en su condición de gerente de la Gerencia de Planeamiento Estratégico; no se encuentra acreditado el requisito de imputación funcional, exigible en todos los tipos infractores regulados en el artículo 46° de la Ley, no amerita efectuar el análisis de los argumentos de defensa de los administrados, correspondiendo declarar la inexistencia de infracción por responsabilidad administrativa funcional.

Que, sin perjuicio de lo expuesto, y sin que esto suponga un prejuzgamiento sobre la responsabilidad o ausencia de responsabilidad administrativa respecto a los hechos señalados en el informe de control, este Órgano Instructor considera pertinente comunicar a la unidad orgánica que elaboró el informe, a efectos que ésta adopte las acciones que correspondan para el deslinde de dicha responsabilidad, de conformidad a lo establecido en el artículo 130 del Reglamento.

III. RESOLUCIÓN:

Por los fundamentos antes expuestos, en aplicación del artículo 52 y 53 de la Ley, así como, de los artículos 22, 68 numeral 4, 72, 120 numeral 120.1 apartado 1 y 130 del Reglamento.

SE RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN por responsabilidad administrativa funcional por la comisión de las infracciones graves y muy graves especificadas en el numeral 23 del artículo 46 de la Ley, imputadas a **Giampaolo Ossio Rojas Florindez**, **Paolo Sáenz Ferreira**, **Octavio Daniel Silva Zavaleta**, **Marco Antonio López Sifuentes** y **Marco Antonio Mesía Rodríguez**, en la Resolución n.º 000248-2024-CG/OINS de 2 de agosto de 2024, que dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador, conforme con lo expuesto en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR a los administrados señalados en el artículo primero de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR a la Municipalidad Provincial de Loreto – Nauta, la presente resolución.



ARTÍCULO CUARTO: PONER en conocimiento la presente resolución al Órgano de Control Institucional de la Municipalidad Provincial de Loreto en virtud de lo dispuesto en el artículo 130 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, a efectos de que adopte las acciones que correspondan para el deslinde de responsabilidad, respecto a los hechos contenidos en el argumento de hecho específico del Informe de Control.

ARTÍCULO QUINTO: DISPONER la conclusión del presente procedimiento administrativo sancionador respecto de los administrados **Giampaolo Ossio Rojas Florindez, Paolo Sáenz Ferreira, Octavio Daniel Silva Zavaleta, Marco Antonio López Sifuentes y Marco Antonio Mesía Rodríguez**, respecto de los que se ha declarado la inexistencia de infracción; en consecuencia; **ARCHÍVESE** el expediente PAS n.º 317-2023-CG/OINS.

Documento firmado digitalmente
JEFE DE ÓRGANO INSTRUCTOR

