
TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

RESOLUCIÓN N° 036-2019-CG/TSRA-SALA 2

EXPEDIENTE N° 550-2015-CG/INSL

EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD DEL ORIENTE –
ELECTRORIENTE S.A.

ADMINISTRADOS : AMADOR JERI MUÑOZ
JORGE JUAN MENDOZA RODRÍGUEZ
JOSÉ VÍCTOR BOBADILLA HUAMÁN

SUMILLA : Se declaran infundados los Recursos de Apelación.

En Lima, a los 04 días del mes de febrero de 2019, en la Sesión N° 15-2019 de la Sala 2 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, con la asistencia de los Señores Vocales, Gustavo Nilo Rivera Ferreyros, Luigino Pilotto Carreño, Gonzalo José Miguel Pérez Wicht San Román.

I. VISTOS.

Los Recursos de Apelación acumulados interpuestos por los administrados señores **Amador Jeri Muñoz**, **Jorge Juan Mendoza Rodríguez**, y **José Víctor Bobadilla Huamán**, tramitados en el Expediente N° 550-2015-CG/INSL.

II. ANTECEDENTES.

- 2.1 El presente procedimiento tiene como antecedente el Informe de Control N° 002-2015-2-4888, del 15 de mayo de 2015, denominado "*Examen Especial a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. - Electroriente*" correspondiente al periodo del 01 de enero al 31 de diciembre de 2013.
- 2.2 Mediante Resolución N° 001-2017-CG/INSL, del 09 de mayo de 2017, obrante a Fojas 1278 a 1290 del Expediente, el Órgano Instructor Lima Provincias de la Contraloría General de la República, en adelante, la CGR, instauró procedimiento administrativo sancionador (en adelante PAS), entre otros, a los administrados señores **Jeri Muñoz**, en su condición de Gerente de Administración y Finanzas, **Mendoza Rodríguez**, en su condición de Gerente General y **Bobadilla Huamán**, en su condición de Gerente General, en la empresa pública de derecho privado Electroriente S.A. (en adelante la Entidad), por la presunta comisión de las

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

infracciones previstas en los literales a) y b) del Art. 46° de la Ley N° 27785⁽¹⁾, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por la Ley N° 29622, al haber incurrido en las conductas descritas y especificadas como infracciones graves, en el Art. 6° Inc. c) y Art. 7° Inc. n) del Reglamento de la Ley N° 29622⁽²⁾, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM

Administrados	Cargo	Infracción	Calificación
Amador Jeri Muñoz	Gerente de Administración y Finanzas	Art. 6°, Inc. c) Art. 7°, Inc. n)	Grave Grave
Jorge Juan Mendoza Rodríguez	Gerente General	Art. 6°, Inc. c) Art. 7°, Inc. n)	Grave Grave

(1) Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, modificada por Ley N° 29622.

"Artículo 46°.- Conductas infractoras.

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

(...)

- a) Incumplir las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como las disposiciones internas vinculadas a la actuación funcional del servidor o funcionario público.
- b) Incurrir en cualquier acción u omisión que suponga la transgresión grave de los principios, deberes y prohibiciones señalados en las normas de ética y probidad de la función pública."

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

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

Los funcionarios o servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas al incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades para el desarrollo de sus actividades, así como de las disposiciones internas vinculadas a su actuación funcional, específicamente por:

- c) Incumplir las disposiciones que regulan el régimen de ingresos, remuneraciones, dietas o beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos. Esta infracción es considerada como grave.

"Artículo 7°.- Infracciones por transgresión de los principios, deberes y prohibiciones establecidas en las normas de ética y probidad de la función pública.

Los funcionarios o servidores públicos incurren en responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves o muy graves, relacionadas a la transgresión de los principios, deberes y prohibiciones establecidas en las normas de ética y probidad de la función pública, específicamente por:

Infracciones contra el deber de responsabilidad

- n) Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo. Esta infracción es considerada como grave.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

José Víctor Bobadilla Huamán	Gerente General	Art. 6°, Inc. c) Art. 7°, Inc. n)	Grave Grave
------------------------------	-----------------	--------------------------------------	----------------

2.3 Presentados los descargos de los administrados señores **Jeri Muñoz, Mendoza Rodríguez y Bobadilla Huamán**, y sobre la base de las conclusiones del Informe de Pronunciamiento N° 001-2018-CG/INSL la Jefatura del Órgano Sancionador 1, determinó lo siguiente:

2.3.1 En cuanto el administrado señor **Jeri Muñoz**, en su condición de Gerente de Administración y Finanzas:

- **Respecto a la infracción tipificada en el Inc. c) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM (Grave).**


(i) El Órgano Sancionador determinó que incumplió las disposiciones que regulan el régimen de remuneraciones de la Entidad, establecidos en los acuerdos 1 y 2 del acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, así como el numeral 4.2.3. de la Directiva FONAFE, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, que indica que: *“La empresa deberá velar por la correcta administración de los contratos; asegurando que no generen contingencias, bajo responsabilidad del (...) del Gerente de Administración y Finanzas”*; al visar contratos por incremento de actividad y servicio específico N° 125-2013, 137-2013, 140-2013, 142-2013, 145-2013, 148-2013, 210-2013, y 215-2013 de fechas 01 y 29 de agosto, 09 de setiembre y 15 de noviembre de 2013; N° 251-2013, 259-2014, 280-2014, 282-2014, 286-2014, 288-2014, 292-2014, 039-2014, 037-2014, 041-2014, 070-2014, 076-2014, 077-2014, 080-2014, 087-2014, 274-2014, y 275-2014 de fechas 30 de diciembre de 2013, 01 y 10 de abril de 2014, incluyendo remuneraciones por encima de los montos máximos fijados en los referidos acuerdos de FONAFE.

- **Respecto a la infracción tipificada en el Inc. n) del Art. 7° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM (Grave).**


(ii) El Órgano Sancionador determinó que incumplió de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a cargo, establecidas en los

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR



numerales 1, 12, 24 del MOF³, consistentes en: “Conducir, coordinar y supervisar la administración de los recursos humanos en los procesos de (...) administrado de sueldos y salarios (...), 12. Proporcionar información oportuna a la Gerencia General, respecto a la administración de los Recursos Humanos, materiales y servicios para asegurar una adecuada toma de decisiones (...), y, 24. Cumplir con las normas y procedimientos establecidos por la Empresa, las disposiciones internas y el Reglamento Interno de Trabajo”; así como, lo previsto en los numerales 3, 10, 19 y 20 del MOF⁴, referidos a: “Conducir, coordinar y supervisar la administración de sueldos y salarios, capacitación del personal, así como, propiciar y mantener un clima laboral apropiado (...); 10. Proporcionar información oportuna a la Gerencia General, respecto a la administración de los Recursos Humanos, materiales y servicios para asegurar una adecuada toma de decisiones (...); 19. Realizar las funciones que les sean asignadas y las que por norma sean de su competencia; y 20. Cumplir y hacer cumplir con las normas y procedimientos establecidos por la empresa, las disposiciones internas y el Reglamento Interno de Trabajo”; al visar los contratos por incremento de actividad y servicio específico N° 125-2013, 137-2013, 140-2013, 142-2013, 145-2013, 148-2013, 210-2013, y 215-2013 de fechas 01 y 29 de agosto, 09 de setiembre y 15 de noviembre de 2013; N° 251-2013, 259-2014, 280-2014, 282-2014, 286-2014, 288-2014, 292-2014, 039-2014, 037-2014, 041-2014, 070-2014, 076-2014, 077-2014, 080-2014, 087-2014, 274-2014, y 275-2014 de fechas 30 de diciembre de 2013, 01 y 10 de abril de 2014, que contenían remuneraciones con montos superiores a los máximos establecidos por el Directorio de FONAFE, teniendo conocimiento de la obligatoria observancia de los acuerdos, sin embargo, dio su aprobación a los montos consignados de la obligatoria observancia de los acuerdos, sin embargo, dio su aprobación a los montos consignados en los contratos a través de su visto bueno, sin adoptar las medidas correctivas necesarias, lo que permite colegir que el incumplimiento de funciones por parte del administrado resulta injustificado e intencional.

- (iii) El Órgano Sancionador determinó que la conducta desplegada por el administrado viabilizó la realización de pagos irregulares y que se contrate personal con remuneraciones que no se ajustaban a la normativa vigente de la Entidad, ocasionando perjuicio al Estado
- 

³ Aprobado en Sesión de Directorio N° 022-2008 de 12 de noviembre de 2008, mediante Acuerdo de Directorio N° 059-2008.

⁴ Aprobado en Sesión de Directorio N° 016-2013 de 28 de agosto de 2013, mediante Acuerdo de Directorio N° 051-2013.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

referido a la correcta gestión de los Recursos Humanos, además de afectar el principio de Buena Administración, los principios de legalidad y eficiencia en la ejecución de los fondos de los fondos públicos, previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411; así como los principios de respeto y eficiencia, y los deberes de uso adecuado de los bienes del Estado y responsabilidad, establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 6°, y los numerales 5 y 6 del artículo 7° de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.


2.3.2 En cuanto al administrado **Mendoza Rodríguez**, en su condición de Gerente General:

- **Respecto a la infracción tipificada en el Inc. c) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM (Grave).**
 - (i) El Órgano Sancionador determinó que incumplió las disposiciones que regulan el régimen de remuneraciones establecidos en los numerales 1 y 2 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, y el numeral 4.2.3. de la Directiva FONAFE, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, que indica que: *“la empresa deberá velar por la correcta administración de los contratos, asegurando que no generen contingencias, bajo responsabilidad del Gerente General”*; al visar y suscribir contratos por incremento de actividad y servicio específico N° 125-2013, 137-2013, 148-2013, 140-2013, 142-2013, 145-2013 de fechas 01 y 29 de agosto de 2013; y N° 259-2014, 292-2014, 280-2014, 282-2014, 286-2014 de fechas 09 y 10 de enero de 2014, incluyendo remuneraciones por encima de los montos máximos fijados en el Acuerdo.
- **Respecto a la infracción tipificada en el Inc. n) del Art. 7° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM (Grave).**
 - (ii) El Órgano Sancionador determinó que incumplió de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo, contenidas en los numerales 3, 4, 7 y 12 del MOF⁵, consistentes en: *“3. Ejercer todas y*


⁵ Aprobado en Sesión de Directorio N° 022-2008 de 12 de noviembre de 2008, mediante Acuerdo de Directorio N° 059-2008.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR




cada una de las facultades otorgadas por la Ley General de Sociedades y el Estatuto de la Empresa. 4. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, directivas y resoluciones de la Junta de General de Accionistas y el Directorio. (...) 7. Autorizar la contratación de personal..., de acuerdo a... Disposiciones Legales vigentes y/o acuerdos de Directorio (...); 12. Realizar toda función o encargo que le asigne el Directorio y las que le correspondan según lo establecido por la normatividad vigente y disposiciones de la empresa”; así como las previstas en los numerales 2 y 3 del MOF⁶, referidas a “2. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, directivas y resoluciones de la Junta General de Accionistas y del Directorio. 3. Ejercer todas y cada una de las facultades otorgadas por la Ley General de Sociedades y el Estatuto de la Empresa”, y lo dispuesto en el numeral 1.2. de la Directiva FONAFE, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, que refiere que: “Los acuerdos del Directorio de FONAFE o cualquier otra disposición emitida por FONAFE son de cumplimiento obligatorio para la Empresa; el incumplimiento de los mismos genera responsabilidad administrativa...”; al suscribir y visar de manera reiterada los contratos por incremento de actividad y servicio específico N° 125-2013, 137-2013, 148-2013, 140-2013, 142-2013, 145-2013 de fechas 01 y 29 de agosto de 2013; y N° 259-2014, 292-2014, 280-2014, 282-2014, 286-2014 de fechas 09 y 10 de enero de 2014, que contenían remuneraciones con montos superiores a los máximos establecidos por el Directorio de FONAFE, teniendo conocimiento de la obligatoria observancia de los acuerdos, dando su aprobación a los montos consignados en los contratos a través de su visto bueno, y suscribir los mismos, en representación de la Entidad, sin adoptar las medidas correctivas necesarias, lo que permite colegir que el incumplimiento de funciones por parte del administrado resulta injustificado e intencional.

- (i) El Órgano Sancionador determinó que la conducta desplegada por el administrado viabilizó la realización de pagos irregulares y que se contrate personal con remuneraciones que no se ajustaban a la normativa vigente de la Entidad, ocasionando perjuicio al Estado conforme a lo señalado en el apartado 2.3.1 (iii) de la presente resolución.
- 

2.3.3 En cuanto al administrado **Bobadilla Huamán**, en su condición de Gerente General:

⁶ Aprobado en Sesión de Directorio N° 016-2013 de 28 de agosto de 2013, mediante Acuerdo de Directorio N° 051-2013.



TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- **Respecto a la infracción tipificada en el Inc. c) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM (Grave).**
- (ii) El Órgano Sancionador determinó que incumplió las disposiciones que regulan el régimen de remuneraciones establecidas en los acuerdos 1 y 2 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, y el numeral 4.2.3. de la Directiva FONAFE; al suscribir y visar los contratos por incremento de actividad y servicio específico N° 120, 135, 124, 296, 292, 293-2014 de fechas 01 de julio de 2014, en los que se incluyó remuneraciones por encima del monto máximo fijado en los acuerdos de FONAFE.
- **Respecto a la infracción tipificada en el Inc. n) del Art. 7° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM (Grave).**
- (iii) El Órgano Sancionador determinó que incumplió de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo, previstas en los numerales 2 y 3 del MOF⁷, referidas a “2. *Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, directivas y resoluciones de la Junta General de Accionistas y del Directorio.* 3. *Ejercer todas y cada una de las facultades otorgadas por la Ley General de Sociedades y el Estatuto de la Empresa*”, y lo dispuesto en el numeral 1.2. de la Directiva FONAFE, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, que refiere que: “Los acuerdos del Directorio de FONAFE o cualquier otra disposición emitida por FONAFE son de cumplimiento obligatorio para la empresa; el incumplimiento de los mismos genera responsabilidad administrativa...”; al suscribir y visar de manera reiterada los contratos por incremento de actividad y servicio específico N° 120, 135, 124, 296, 292, 293-2014 de fecha 01 de julio de 2014, que contenía remuneraciones con montos superiores a los máximos establecidos por el Directorio de FONAFE, teniendo conocimiento de la obligatoria observancia de los acuerdos, dando su aprobación a los montos consignados en los contratos a través de su visto bueno, y suscribir los mismos en representación de la Entidad, sin adoptar las medidas correctivas necesarias, lo que permite colegir que el

⁷ Aprobado en Sesión de Directorio N° 016-2013 de 28 de agosto de 2013, Acuerdo de Directorio N° 051-2013.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

incumplimiento de funciones por parte del administrado resulta injustificado e intencional.

- (iv) El Órgano Sancionador determinó que la conducta desplegada por el administrado viabilizó la realización de pagos irregulares y que se contrate personal con remuneraciones que no se ajustaban a la normativa vigente de la Entidad, ocasionando perjuicio al Estado conforme a lo señalado en el apartado 2.3.1 (iii) de la presente resolución.

2.4 En consecuencia, el Órgano Sancionador 1 impuso a los señores administrados **Jeri Muñoz, Mendoza Rodríguez y Bobadilla Huamán**, la sanción de UN (1) año de inhabilitación en el ejercicio de la función pública, al haberse determinado que han incurrido en las infracciones imputadas.

2.5 Al no encontrarse de acuerdo con lo resuelto por el Órgano Sancionador 1, el administrado señor **Jeri Muñoz** interpuso Recurso de Apelación el 12 de noviembre de 2018 (fojas 3039/3044); el administrado señor **Rodríguez Mendoza** interpuso Recurso de Apelación el 13 de noviembre de 2018, (fojas 1529/1544) y el administrado señor **Bobadilla Huamán** interpuso Recurso de Apelación el 14 de noviembre de 2008 (fojas 3056/3065); habiéndose emitido el concesorio de apelación por el Órgano Sancionador 1.

2.5.1 El administrado señor **Jeri Muñoz**, formuló sus agravios, alegando lo siguiente:

- (i) La Resolución del Órgano Sancionador vulnera de manera flagrante el principio de tipicidad, pues al no encontrar en la norma una disposición que enmarque su conducta (visar contratos) como violatoria de las disposiciones legales, se ha hecho una interpretación extensiva, es decir, se han aplicado diversos artículos previstos en el MOF, sin que ninguno de ellos encuentre congruencia con la conducta transgresora, siendo excesivamente generales, inútiles para encuadrar la conducta desplegada por su persona.
- (ii) El Órgano Sancionador no se ha pronunciado respecto del principio de confianza, alegato que expuso en su escrito de descargos, en razón del cual, toda vez que los contratos de trabajo que fueron visados por su persona habían sido previamente elaborados y visados por el área de Recursos Humanos, a quien sí le correspondía dicha función según el MOF y el ROF, no se le puede imputar a él la misma infracción por el solo hecho de visarlos.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- (iii) La sanción impuesta es injusta, desproporcional y arbitraria, pues al no estar dentro de sus funciones el de elaborar contratos y ser garantes de los mismos, debió eximirse de cualquier sanción en tanto no se ha acreditado en la investigación que tenga responsabilidad alguna en los hechos materia de procedimiento sancionador.

2.5.2 El administrado señor **Mendoza Rodríguez**, alegó lo siguiente:

- (i) El Órgano Sancionador aplicó y utilizó dos normas genéricas o de remisión, sin considerar que el hecho que se le imputa no se encuadra en las normas previstas como tipos que sustentan la sanción impuesta ya que como puede observarse (principio de tipicidad).
- (ii) La resolución contiene incoherencias y vacíos pues no hay relación entre el hecho que configura la supuesta infracción y las normas que justifican la imposición de la sanción y su gradualidad (derecho a una debida motivación).
- (iii) En ningún momento hubo intencionalidad de incumplimiento del ejercicio de las funciones a su cargo y bajo ningún contexto se dejó de resguardar los acuerdos, directivas, disposiciones vigentes y/o acuerdos de directorio.

2.5.3 El administrado señor **Bobadilla Huamán**, alegó lo siguiente:

- (i) No tiene participación ni competencia alguna en los hechos suscitados, en tanto el año 2013 aún no era funcionario de la Entidad, esto teniendo en cuenta que el período analizado en los procesos de selección de RRHH fue el año 2013; el Acuerdo de Directorio de FONAFE 002-2013/006 se emitió el 13 de junio de 2013; la implementación de los contratos se llevó a cabo el año 2013, año en el que aún no era funcionario de la entidad.
- (ii) Las condiciones de los contratos de trabajo ya habían sido establecidas, por lo que estos solo se renovaron en los mismos términos, esto en la fecha de 01 de octubre de 2013, 01 de enero de 2014, 01 de abril de 2014, 01 de julio de 2014, 01 de setiembre de 2014, y así sucesivamente, suscribiendo seis (06) contratos observados el 01 de julio de 2014. Por lo que no existe incremento y/o modificación alguna

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

que le sea imputable, además que dichas renovaciones fueron contratos en bloque que fueron llevados para firma a su despacho, previamente elaborados por el área de Recursos Humanos en coordinación con la Gerencia de Planeamiento y Regulación Tarifaria, con el visado del Gerente de Administración y Finanzas, y finalmente, con el visado de la Jefa de Asesoría Jurídica.

- (iii) No existe ningún perjuicio a la entidad ya que lo autorizado se ejecutó con el mismo monto de la autorización; y además es una autorización por tres años, es decir, del mes de junio de 2013 al mes de junio de 2016, sin que se haya creado contingencia alguna.
- (iv) En su gestión se comunicaba mes a mes las remuneraciones de todo el personal nombrado y contratado a la Unidad de Recursos Humanos de FONAFE, lo que se puede verificar del cargo del Oficio SIED N° 002-2014/G/ELOR, que si bien es cierto no cuenta con cargo de recepción, es porque el FONAFE implementó un sistema de información electrónico, en función del cual, los documentos se suscriben con firma digital y no existe cargo de recepción.
- (v) No existe razonabilidad, menos proporcionalidad en la sanción de un (01) año de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, pues no ha suscrito la totalidad de los contratos observados, sino solo seis.

2.5. Con escrito FOSE N° 08-2019-04628 recibido el 25 de enero de 2019, el administrado **Bobadilla Huamán** añadió alegatos para resolver, entre ellos, que la resolución impugnada vulnera el principio de proporcionalidad y razonabilidad; que la resolución de sanción vulnera el principio de causalidad, pues en la medida que los hechos imputados se produjeron el año 2013, en ningún momento habría incumplido disposición alguna.

2.6 Con escrito FOSE N° 08-2019-04629 recibido el 25 de enero de 2019, el administrado **Mendoza Rodríguez** añadió alegatos para resolver, entre ellos, que la resolución impugnada vulnera el principio de presunción de licitud, en tanto señala no se ha acreditado perjuicio económico alguno; por otro lado, aduce que la resolución de sanción vulnera el principio de tipicidad y el principio de proporcionalidad y razonabilidad.

III. DE LAS ACTUACIONES PROCEDIMENTALES DEL TSRA.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 3.1 Mediante Decreto N° 30-2019-CG/TSRA-SALA2, del 11 de enero de 2019, se resolvió acumular los Recursos de Apelación interpuestos por los administrados contra la Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1, la misma que es materia de controversia en el presente caso.
- 3.2 Asimismo, con el decreto señalado en el párrafo precedente, esta Sala resolvió programar audiencia de vista de la causa para que los administrados señores **Jeri Muñoz, Mendoza Rodríguez, y Bobadilla Huamán** y/o sus representantes hagan uso de la palabra, fijando como fecha para la realización de la audiencia el 25 de enero de 2019; desarrollándose la audiencia pública en la fecha prevista, haciendo uso de la palabra el administrado señor Amador Jeri Muñoz, representado por su abogado Manuel Antonio Quevedo Márquez, con Reg. CAL N° 18720; y los administrados señores Jorge Juan Mendoza Rodríguez, y José Víctor Bobadilla Huamán, en la sede del TSRA, ciudad de Lima; sujetando su conducta procesal a las reglas de la buena fe, veracidad y respeto a la Sala, conforme consta en la grabación correspondiente y en el Acta N° 10-2019-CG/TSRA-SALA2, del 25 de enero de 2019, que obra en el Expediente.
- 3.3 Luego, mediante Decreto N° 70-2019-CG/TSRA-Sala 2, del 25 de enero de 2019, se declaró que el expediente se encuentra listo para resolver.

IV. BASE LEGAL Y COMPETENCIA DEL TSRA.

- 4.1 Conforme al Art. 82° de la Constitución, la CGR es el órgano constitucional superior del Sistema Nacional de Control encargado de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control, para lo cual goza de autonomía conforme a su ley orgánica.
- 4.2 El Inc. d) del Art. 22° y el Art. 45° de la Ley N° 27785, incorporado por la Ley N° 29622, confieren a la CGR la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control a los servidores y funcionarios públicos que incurran en conductas graves y muy graves que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la Entidad a la que pertenecen.
- 4.3 De conformidad con los Arts. 51°, 56° y 59° de la Ley N° 27785, incorporados por la Ley N° 29622, su modificatoria Ley N° 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control y su Reglamento, así como por los Arts. 3° y 8° del Reglamento del Tribunal Superior de

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Responsabilidades Administrativas, aprobado por Resolución de Contraloría N° 244-2013-CG, en adelante Reglamento del TSRA, el Tribunal, es el órgano colegiado encargado de conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos por los administrados contra las resoluciones emitidas por la primera instancia del procedimiento sancionador, con independencia técnica y autonomía en sus decisiones, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 27° del "Reglamento de Infracciones y Sanciones para la Determinación de la Responsabilidad Administrativa Funcional Derivada de los Informes emitidos por los Órganos del Sistema Nacional de Control", aprobado por Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG.

- 4.4 La Tercera Disposición Complementaria Transitoria del "Reglamento de Infracciones y Sanciones para la Determinación de la Responsabilidad Administrativa Funcional Derivada de los Informes emitidos por los Órganos del Sistema Nacional de Control", aprobado por Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG; establece que: *"Los procedimientos sancionadores en curso a la entrada en vigencia del presente Reglamento, incluyendo a la segunda instancia, continúan rigiéndose hasta su conclusión por las disposiciones vigentes al momento de su inicio, salvo en lo relacionado a la implementación del nuevo régimen de funcionamiento del Tribunal Superior que se rige por la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del presente Reglamento"*; en virtud de lo cual a la presente causa le sigue siendo de aplicación las disposiciones vigentes al momento del inicio del procedimiento.
- 4.5 La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 29622, establece que en todo lo no previsto en el citado Reglamento se aplica en forma supletoria lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, según el Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, en adelante Ley N° 27444; así como las fuentes del procedimiento administrativo que esta última establece.

V. CONSIDERANDO.

§ Controversia.

- 5.1 En lo que corresponde al administrado señor **Jeri Muñoz**, la controversia radica en determinar si: (i) La Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1 vulneró el principio de tipicidad; (ii) Resulta aplicable el principio de confianza y; (iii) La Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1 vulneró el principio de razonabilidad y proporcionalidad.
- 5.2 En cuanto al administrado señor **Mendoza Rodríguez**, la controversia radica en determinar si: (i) La Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1 vulneró el principio de

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

tipicidad, (ii) Se generó perjuicio a los intereses del Estado y; (iii) La Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1 carece de una debida motivación.

- 5.3 En relación al administrado señor **Bobadilla Huamán**, la controversia radica en determinar si: (i) Le resulta atribuible la responsabilidad administrativa funcional por los hechos materia de sanción; (ii) Se generó perjuicio a los intereses del Estado y; (iii) La Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1 vulneró el principio de razonabilidad y proporcionalidad.

§ **Del marco legal que regula las remuneraciones del personal contratado por la Entidad, materia de cuestionamiento en el presente PAS.**

- 5.4 De conformidad con el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 27170 "*Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado*" de 8 de setiembre de 1999⁸, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), es el ente encargado de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado, siendo sus disposiciones de observancia y cumplimiento obligatorio por las empresas del sector, entre ellas, la Entidad ("ELECTRORIENTE S.A).
- 5.5 En ese sentido, la Entidad se encontraba subordinada a los lineamientos y disposiciones emitidas por FONAFE, entre ellas el numeral 1.2. de la "*Directiva de Gestión de FONAFE*" aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, que dispuso lo siguiente:

"Los acuerdos del directorio de FONAFE o cualquier otra disposición emitida por FONAFE son de cumplimiento obligatorio para la Empresa, el incumplimiento de los mismos genera responsabilidad administrativa (...)".
(Resaltado nuestro).

- 5.6 Asimismo, la "*Directiva de Gestión de FONAFE*" establecía en su numeral 4.2.3, lo siguiente:

*"Numeral 4.2.3 Contratación de personal
La Empresa deberá velar por la correcta administración de los contratos, asegurando que no generen contingencias, bajo responsabilidad del Gerente*

⁸ Art. 1.1. Ley N° 27170: "*El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE es una persona jurídica de Derecho Público perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado*".

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

General y del Gerente de Administración y Finanzas o equivalentes.”
(Resaltado nuestro).

- 5.7 Bajo ese contexto, en el presente caso, se tiene que la Entidad requería efectuar contrataciones de personal por incremento de actividad y servicio específico; ante lo cual, mediante Hoja de envío SIED N° 032-2013/G/ELOR de 8 de mayo de 2013⁹, el administrado señor **Mendoza Rodríguez** solicitó la autorización respectiva a FONFAFE.
- 5.8 Con Oficio SIED N° 232-2013/DE/FONAFE de 18 de julio de 2013¹⁰, el FONAFE comunicó a la Entidad, el Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE, en cuyos acuerdos 1 y 2 - Anexo N° 01 y 02¹¹, se fijaron los topes remunerativos máximos que se podía establecer en las veintiocho (28) contrataciones laborales por incremento de actividad y catorce (14) por servicio específico que había resuelto realizar, en los términos que a continuación se transcriben:

“Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE

1. *Aprobar la contratación de veintiocho (28) personas bajo la modalidad de incremento de actividad hasta por el plazo máximo permitido por ley y hasta por la remuneración máxima que se señala en el Anexo 1 del presente acuerdo.*
2. *Aprobar la contratación de catorce (14) personas bajo la modalidad de servicio específico para que desarrollen los servicios que figuran en el Anexo 2 y hasta por la remuneración máxima que se señala en dicho anexo.* (Subrayado nuestro).

(...).”

- 5.9 Estando a lo expuesto, a partir de esta base legal que resulta vinculante para la Entidad, esta Sala procederá a analizar los argumentos expuestos por los administrados que forman parte de las controversias esgrimidas.

§ **Sobre la comisión de las infracciones sancionadas a los administrados Jeri Muñoz y Mendoza Rodríguez.**

- 5.10 El administrado señor **Jeri Muñoz** argumenta que se vulneró el principio de tipicidad puesto que la acción de visar no se encuentra prevista en las infracciones sancionadas; asimismo, el administrado señor **Mendoza Rodríguez** también alega

⁹ A fojas 770.

¹⁰ A fojas 831.

¹¹ A Fojas 833 a 835.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

vulneración del citado principio señalando que los hechos materia de cuestionamiento en el presente PAS no se subsumen en las infracciones sancionadas. Adicionalmente, el administrado señor **Mendoza Rodríguez** sostiene que: (i) El elemento subjetivo de intencionalidad en el incumplimiento de funciones no se encuentra acreditado y (ii) Se ha vulnerado el principio de licitud, en tanto no se cuentan con los elementos objetivos para acreditar el dolo o incumplimiento deliberado de sus funciones.

5.11 Sobre el particular, este Tribunal en anteriores oportunidades ya se ha pronunciado respecto al contenido del principio de Tipicidad, recogido en el inciso 4 del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, habiendo señalado que: *“exige tres aspectos concurrentes: (i) la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; (ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; (iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de supuestos descritos como ilícitos”*¹². Asimismo, ha precisado que: *“el mandato de tipificación (...) no solo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”*¹³.

5.12 Estando a ello, corresponde a este Colegiado corroborar si la conducta que motivó la sanción reúne los elementos típicos de las infracciones descritas y especificadas como graves en el Inc. c) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622, que señala así: *“Incumplir las disposiciones que regulan el régimen de ingresos, remuneraciones, dietas o beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos”*, y en el Inc. n) del Art. 7° del mismo Reglamento, que prescribe así: *“Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo”*.

Respecto a la comisión de la infracción grave prevista en el Inc. c) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622:

5.13 En cuanto al administrado **Jeri Muñoz**, el Órgano Sancionador determinó que los hechos que configuran la comisión de la citada infracción se circunscriben al visado que efectuó, en su condición de Gerente de Administración y Finanzas, en los contratos por incremento de actividad y servicio específico detallados en el

¹² MORÓN URBINA, JUAN CARLOS (2014) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Décima Edición. Lima, Gaceta Jurídica. p.766.

¹³ Fundamento 6.35 de la Resolución N° 0099-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Considerando 3.17 de la resolución apelada¹⁴, incluyendo remuneraciones por encima de los montos máximos fijados en el Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE.

Asimismo, en lo que corresponde al administrado **Mendoza Rodríguez**, los hechos que configuran la comisión de la infracción analizada comprenden el visar y suscribir, en su condición de Gerente General, los contratos por incremento de actividad y servicio específico detallados en el Considerando 3.17 de la resolución apelada¹⁵, incluyendo remuneraciones por encima de los montos máximos fijados en el Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE.

5.14 Al respecto, a pesar que conforme ya ha sido señalado en los fundamentos 5.4 a 5.8 de la presente Resolución, la Entidad se encontraba obligada a cumplir con lo dispuesto en el Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE y que, conforme al Num. 4.2.3 de la "Directiva de Gestión FONAFE" tanto el Gerente General como el Gerente de Administración y Finanzas, tenían el deber de "velar por la correcta administración de los contratos, asegurando que no generen contingencias (...)"; de la revisión de los contratos de trabajo visados y suscritos por el administrado **Mendoza Rodríguez** en su condición de Gerente General y, aquellos visados por el administrado **Jeri Muñoz** en su condición de Gerente de Administración y Finanzas, se aprecia que las remuneraciones establecidas para los trabajadores contratados, superaban los montos máximos fijados en los anexos N° 01 y 02 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013.

5.15 En consecuencia, está plenamente acreditado que los administrados al visar y suscribir, según corresponda, los contratos de trabajo materia de cuestionamiento en el presente PAS, incumplieron las disposiciones que FONAFE estableció sobre las remuneraciones de personal que la Entidad requería contratar (acuerdos 01 y 02 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE y Num. 4.2.3 de la "Directiva de Gestión FONAFE") de obligatorio cumplimiento por parte de la misma.

¹⁴ A fojas 3018 del expediente. Contratos por incremento de actividad y servicio específico: N° 125, 137, 140, 142, 145, 148, 210, y 215-2013 (folios 850 a 852, 876 a 878, 897 a 899, 909 a 911, 921 a 923, 885 a 887, 855 a 857, 838 a 840, respectivamente) de fechas 01 y 29 de agosto, 09 de setiembre y 15 de noviembre de 2013; así como los contratos N° 251-2013, 259, 280, 282, 286, 288, 292, 039, 037, 041, 070, 076, 077, 080, 087, 274 y 275-2014 (folios 841 a 843, 858 a 860, 888 a 890, 900 a 902, 924 a 926, 912 a 914, 879 al 881, 903 al 905, 915 al 917, 927 al 929, 882 al 884, 891 al 893, 844 al 846, 861 al 863, 873 al 875, 867 al 869, 870 al 872, respectivamente) de fechas 30 de diciembre de 2013, 01 y 10 de abril de 2014.

¹⁵ A fojas 3019 del expediente. Contratos por incremento de actividad y servicio específico: N° 125, 137, 148, 140, 142 y 145-2013 (folios 850 al 852, 876 al 878, 885 al 887, 909 al 911, 897 al 899, 921 al 923, respectivamente) de fechas 01 y 29 de agosto de 2013; y N° 259, 292, 280, 282 y 286-2014 (folios 858 al 860, 879 al 881, 888 al 890, 900 al 902, 924 al 926, respectivamente) de fechas 09 y 10 de enero de 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

5.16 Estando a ello, habiéndose identificado la disposición que regula el régimen de remuneraciones que fue incumplida y la participación de los administrados en dicho incumplimiento, al visar y suscribir los contratos conforme al detalle que consta en el fundamento 5.13 de la presente Resolución, han concurrido los elementos típicos requeridos para la configuración del tipo infractor descrito y especificado en el Inc. c) del Art. 6° del Reglamento de la Ley N° 29622; por lo que esta Sala considera que ha existido una debida tipificación de los hechos materia de imputación en la citada infracción.

Respecto a la comisión de la infracción grave prevista en el Inc. n) del Art. 7° del Reglamento de la Ley N° 29622:

5.17 En cuanto al administrado **Jeri Muñoz**, el Órgano Sancionador determinó que los hechos que configuran la comisión de la citada infracción se circunscriben al incumplimiento injustificado e intencional del ejercicio de sus funciones como Gerente de Administración y Finanzas, al visar los contratos por incremento de actividad y servicio específico detallados en el fundamento 5.13 de la presente Resolución, que establecían remuneraciones que superaban los montos máximos fijados en los anexos N° 01 y 02 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE.

De igual manera, en cuanto al administrado **Mendoza Rodríguez**, los hechos que configuran la comisión de la infracción analizada se refieren al incumplimiento injustificado e intencional del ejercicio de sus funciones como Gerente General, al visar los contratos por incremento de actividad y servicio específico detallados en el fundamento 5.13 de la presente Resolución, que establecían remuneraciones que superaban los montos máximos fijados en los anexos N° 01 y 02 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE.

5.18 Al respecto, teniendo en cuenta que, conforme a los fundamentos precedentes se encuentra acreditado que los contratos por incremento de actividad y servicio específico que fueron visados y suscritos por los administrados, según corresponda, establecían remuneraciones que superaban los montos máximos fijados en los anexos N° 01 y 02 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013; resulta importante analizar, a efectos de dilucidar una presunta vulneración al principio de tipicidad que alegan los administrados; si dicha circunstancia irregular constituye un incumplimiento injustificado e intencional de sus funciones.

5.19 Sobre dichas modalidades del tipo infractor (incumplimiento injustificado e intencional de sus funciones), el Acuerdo Plenario N° 03-2018 de 25 de junio de 2018, emitido por la Sala Plena del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas,

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

establece en su fundamento 2.2., que: "(iii) (...) deben concurrir de forma copulativa: a. Injustificada: Es la ausencia de una justificación adecuada por parte del administrado respecto de la conducta realizada: b. Intencional. – **Acreditar el conocimiento y voluntad en la conducta del administrado (dolo administrativo). Para estos efectos, se puede acreditar la intencionalidad a través de prueba documental o indiciaria que se encuentren vinculados al hecho considerado como infracción, desvirtuándose la posibilidad de error en la acción u omisión**".

5.20 En ese sentido, las funciones que les fueron atribuidas a los administrados se detallan a continuación:

(i) Al administrado **Jeri Muñoz**, en su condición de Gerente de Administración y Finanzas: Numerales 1, 12 y 24 del MOF¹⁶, consistentes en:

"1. Conducir, coordinar y supervisar la administración de los recursos humanos en los procesos de (...) administración de sueldos y salarios (...), 12. Proporcionar información oportuna a la Gerencia General, respecto a la administración de los Recursos Humanos, materiales y servicios para asegurar una adecuada toma de decisiones. (...) y, 24. Cumplir con las normas y procedimientos establecidos por la Empresa, las disposiciones internas y el Reglamento Interno de Trabajo";

Así como, lo previsto en los numerales 3, 10, 19 y 20 del MOF¹⁷, referidos a:

"3. Conducir, coordinar y supervisar la administración de los recursos humanos en los procesos de reclutamiento, prestaciones sociales, administración de sueldos y salarios, capacitación del personal, así como, propiciar y mantener un clima laboral apropiado (...); 10. Proporcionar información oportuna a la Gerencia General, respecto a la administración de los Recursos Humanos, materiales y servicios para asegurar una adecuada toma de competencia; 19. Realizar las funciones que les sean asignadas y las que por norma sean de su competencia; y 20. Cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos establecidos por la empresa, las disposiciones internas y el Reglamento Interno de Trabajo."

(ii) Al administrado **Mendoza Rodríguez** en su condición de Gerente General de la Entidad, numerales 3, 4, 7 y 12 del MOF¹⁸, consistentes en:

¹⁶ Aprobado en Acta de Sesión de Directorio N° 022-2008 de 12 de noviembre de 2008, Certificación de Acuerdo N° 059-2008.

¹⁷ Aprobado en Sesión de Directorio N° 016-2013 de 28 de agosto de 2013, mediante Acuerdo de Directorio N° 051-2013.

¹⁸ Aprobado en Acta de Sesión de Directorio N° 022-2008 de 12 de noviembre de 2008, Certificación de Acuerdo N° 059-2008.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

"3. Ejercer todas y cada una de las facultades otorgadas por la Ley General de Sociedades y el Estatuto de la Empresa. 4. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, directivas y resoluciones de la Junta General de Accionistas y el Directorio (...). 7. Autorizar la contratación de personal..., de acuerdo a... Disposiciones Legales vigentes y/o acuerdos de Directorio (...); 12. Realizar toda función o encargo que le asigne el Directorio y las que le correspondan según lo establecido por la normatividad vigente y disposiciones de la empresa";

Así como las previstas en los numerales 2 y 3 del MOF¹⁹, referidas a:

"2. Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, directivas y resoluciones de la Junta General de Accionistas y del Directorio. 3. Ejercer todas y cada una de las facultades otorgadas por la Ley General de Sociedades y el Estatuto de la Empresa", y;

Lo dispuesto en el numeral 1.2 de la Directiva FONAFE, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, que refiere: *"Los acuerdos del Directorio de FONAFE o cualquier otra disposición emitida por FONAFE son de cumplimiento obligatorio para la Empresa; el incumplimiento de los mismos genera responsabilidad administrativa."*

- 5.21 De lo señalado en el párrafo precedente, se aprecia que el administrado señor **Jeri Muñoz**, en virtud de las normas de gestión interna de la Entidad que regulaban sus funciones en su condición de Gerente de Administración y Finanzas, especialmente aquella referida a: *"realizar las funciones que les sean asignadas y las que por norma sean de su competencia"*, tenía pleno conocimiento que era competente para efectuar las acciones necesarias y pertinentes a efectos de velar por la correcta gestión y administración de los contratos de trabajo, conforme a la Directiva de Gestión de FONAFE, que señala: *"La empresa deberá velar por la correcta administración de los contratos, asegurando que no generen contingencias, **bajo responsabilidad del (...) Gerente de Administración y Finanzas**"*, no obstante, sin que exista justificación alguna incumplió sus funciones al visar los contratos que contenían montos que superaban aquellos autorizados por FONAFE, siendo que se evidencia el carácter intencional de dicho incumplimiento toda vez que, tenía pleno conocimiento del Oficio SIED N° 232-2013/DE/FONAFE mediante el cual FONAFE remitió el Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE precisando los montos máximos de remuneración que podía percibir el personal a contratar, e incluso dicho documento fue citado en varios de los contratos que visó.

¹⁹ Aprobado en Sesión de Directorio N° 016-2013 de 28 de agosto de 2013, mediante Acuerdo de Directorio N° 051-2013.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 5.22 Asimismo, en cuanto al administrado **Mendoza Rodríguez**, se puede concluir que se le confió legalmente un deber especial de cuidado en mérito a las normas de gestión interna de la Entidad que regulaban sus funciones y competencias en su condición de Gerente General de la Entidad, citando particularmente aquella que señala: "7. *Autorizar la contratación de personal (...) de acuerdo a (...) Disposiciones Legales vigentes y/o acuerdos de Directorio (...)*", así como la prevista en el Num. 4.2.3. de la "Directiva de Gestión de FONAFE", que señala: "La empresa deberá velar por la correcta administración de los contratos, asegurando que no generen contingencias, **bajo responsabilidad del Gerente General (...)**"; deber especial que consistía en gestionar y administrar la contratación de personal conforme a las disposiciones legales vigentes, constituidas en el presente caso por los acuerdos 1 y 2 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, que fijaban los topes máximos remunerativos que la Entidad debía observar en la implementación de los contratos de trabajo.
- 5.23 Sin embargo, pese a tener conocimiento de sus competencias y funciones en su calidad de Gerente General, se advierte de los contratos de trabajo por incremento de actividad y servicio específico que visó y suscribió, el quebrantamiento del deber especial que se le confió, al haberse incluido montos de remuneración superiores a los que fueron autorizados por FONAFE en el Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE; lo que evidencia el incumplimiento injustificado de las funciones así como también el carácter intencional de dicho incumplimiento puesto que desconoció las disposiciones de FONAFE a pesar que tuvo pleno conocimiento de las mismas dado que no solo fue su persona quien solicitó la autorización para contratar personal sino que también fue la unidad orgánica a su cargo que recibió la respuesta de dicha entidad, conforme se aprecia del sello de la Gerencia General en el Oficio SIED N° 232-2013/DE/FONAFE.²⁰
- 5.24 Con lo cual, encontrándose acreditado el incumplimiento injustificado e intencional de las funciones de los administrados, materializado al visar y suscribir los contratos conforme al detalle que consta en el fundamento 5.17 de la presente Resolución, han concurrido los elementos típicos requeridos para la configuración del tipo infractor descrito y especificado en el Inc. n) del Art. 7° del Reglamento de la Ley N° 29622; por lo que esta Sala considera que ha existido una debida tipificación de los hechos materia de imputación en la citada infracción.
- 5.25 Por las consideraciones expuestas en los fundamentos precedentes, el argumento de los administrados **Jeri Muñoz y Mendoza Rodríguez** sobre una vulneración al principio de tipicidad, carece de sustento, debiendo ser desestimado. En esa misma

²⁰ A fojas 831 del expediente.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

línea, el argumento del administrado señor **Mendoza Rodríguez** sobre la falta de acreditación del elemento subjetivo de intencionalidad en el incumplimiento de funciones y la vulneración al principio de licitud; tampoco pueden ser acogidos por esta Sala, procediendo a desestimarlos.

§ De la aplicación del principio de confianza alegado por el administrado Jeri Muñoz.

- 5.24 El administrado señor **Jeri Muñoz** alegó en su recurso de apelación que los contratos de trabajo que fueron visados por su persona habían sido previamente elaborados y visados por el área de Recursos Humanos, a quien sí le correspondía dicha función según el MOF y el ROF, por lo que, en virtud del principio de confianza, no se le puede imputar a él la misma infracción por el solo hecho de visarlos.
- 5.25 Sobre el particular, el principio de confianza, en el marco de una estructura organizacional compleja como lo son las Entidades del sector público, opera en el marco del principio de distribución de funciones, en el cual se fundamenta la actuación de un servidor conforme al deber estipulado por las normas, confiando a su vez, en que otros servidores actuaran reglamentariamente, operando así la presunción de que todo administrado actúa bajo el cabal cumplimiento de sus funciones.⁽²¹⁾
- 5.26 Para efectos de realizar el análisis de la aplicabilidad del principio de confianza en el marco de una estructura organizacional, resulta ser fundamental el conocimiento de las competencias asignadas a cada funcionario o servidor público, de ahí que resulte de suma importancia establecer, para el presente caso, las competencias y el alcance de las funciones del administrado **Jeri Muñoz**; en tal sentido, de acuerdo al numeral 4.2.3. de la Directiva FONAFE, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, que señala: "*La empresa deberá velar por la correcta administración de los contratos, asegurando que no generen contingencias, bajo responsabilidad del Gerente de Administración y Finanzas...*"; y de acuerdo con los numerales 1, 12 y 24 del MOF²² y numerales 3, 10, 19 y 20 del MOF²³; se tiene que el referido administrado era responsable de la gestión y manejo de las contrataciones en la Entidad, así como, competente de **conducir, coordinar y supervisar la administración de los recursos humanos en los procesos de administración de sueldos y salarios.**"

(21) Casación N° 23-2016, Corte Suprema de Justicia, Sala Penal Permanente, Fundamento 4.47.

²² Aprobado en Acta de Sesión de Directorio N° 022-2008 de 12 de noviembre de 2008, Certificación de Acuerdo N° 059-2008.


²³ Aprobado en Sesión de Directorio N° 016-2013 de 28 de agosto de 2013, mediante Acuerdo de Directorio N° 051-2013.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

5.27 Por tanto, dadas las funciones confiadas por la normativa antes citada al referido administrado, no es atendible su argumento que alega la aplicación del principio de confianza, toda vez que dicho principio se restringe ante la existencia de un deber especial de garante que impone la obligación de revisar el trabajo realizado, como sucede en el presente caso, en que el administrado señor **Jeri Muñoz** se encontraba compelido a revisar que los contratos que visó se ajustaban a los acuerdos del directorio de FONAFE debidamente comunicados a la Entidad, máxime si el acto de visar constituye un acto de gestión en el que al brindar conformidad se impone el deber de revisar el trabajo objeto de visado; siendo ello así, debe descartarse el argumento formulado por el administrado recurrente en este extremo.


§ **Sobre la presunta vulneración al deber de motivación alegada por el administrado Mendoza Rodríguez.**



5.28 El administrado señor **Mendoza Rodríguez** señaló en su Recurso de Apelación que la resolución de sanción contiene incoherencias y vacíos, pues no habría relación entre el hecho que configura la supuesta infracción y las normas que justifican la imposición de la sanción y su gradualidad. No obstante, debemos precisar en este extremo, que a lo que hace referencia el referido administrado en su alegato es a una falta de justificación interna de las premisas, en tanto, aduce falta de conexión entre las premisas establecidas en la Resolución de Sanción.

5.29 Ahora bien, sobre el deber de motivación de los actos administrativos, este Colegiado se ha pronunciado en anteriores resoluciones señalando que el mismo constituye una garantía constitucional de la administración de justicia, en general, y el debido procedimiento, en particular²⁴, en concordancia con lo establecido por el inc. 5 del Art. 139° de la Constitución Política del Perú, y la pacífica jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que establece que la exigencia de motivación no es privativa de las decisiones judiciales sino se extiende modo horizontal en todo el sistema jurídico a todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional; significando no solo **“expresar únicamente bajo que norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta, pero suficiente las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada”**²⁵ (énfasis nuestro).

5.30 En atención a lo anteriormente expuesto y conforme a lo establecido por este Colegiado, la motivación *“comprende tanto un aspecto interno, que exige que la*



²⁴ Resolución N° 004-2013-CG/TSRA, publicada en el Portal Web de la Contraloría General de la República.

²⁵ Fundamento 9 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 0091-2005-PA/TC.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

*decisión haya sido correctamente inferida de las premisas que la sustentan, como externo, que consiste en justificar las premisas que lo fundamentan. Mientras que el primer aspecto se agota en el armazón argumentativo racional, que permite presentar a la decisión final como el resultado de decisiones antecedentes, el segundo exige que la motivación empleada sea congruente, completa y suficiente para justificar la decisión final adoptada*²⁶.

5.31 De acuerdo a lo señalado en el fundamento precedente, corresponde analizar si la Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1 ha cumplido con la **justificación interna y externa** del pronunciamiento venido en alzada:

- (i) En cuanto a la *justificación interna*, se aprecia que en los considerandos expresados en la Resolución apelada (3.8.8 a 3.8.14, y 3.17) se corrobora que existe conexión directa entre las premisas establecidas por el Órgano Sancionador, sus inferencias y la decisión adoptada, por lo que apreciamos una motivación congruente entre los distintos acápite de la resolución sobre las razones que determinan la subsunción de las conductas imputadas en el tipo infractor, carente de incoherencias y vacíos.
- (ii) En cuanto a la *justificación externa*, tenemos que en el considerando 3.17 de la resolución apelada se realiza el análisis del Órgano Sancionador de la CGR con respecto a la responsabilidad específica de cada uno de los administrados, habiéndose analizado la concurrencia de los elementos típicos configuradores de las infracciones descritas y especificadas en el ln. c) del Art. 6° e Inc. n) del Art. 7° del Reglamento de la Ley N° 29622; incluyendo las razones que lo condujeron a establecer la existencia de responsabilidad administrativa funcional de los referidos administrados, así como las razones que llevaron al Órgano Sancionador 1 de la CGR a aplicar la sanción de inhabilitación al administrado **Mendoza Rodríguez**.

5.32 En ese sentido, este Colegiado encuentra que la Resolución materia de grado ha sido motivada observando el contenido esencial de la garantía constitucional prevista en el Inc. 5 del Art. 139° de la Constitución, por lo que esta Segunda Sala estima que se han satisfecho los estándares requeridos del debido procedimiento administrativo en cuanto al requisito de la motivación de los actos administrativos, actos de la administración, hechos de la administración y resoluciones administrativas, sea de alcance general o particular, concordado con la exigencia de validez establecida en el Inc. 4 del Art. 3° del TUO de la Ley N° 27444, desestimándose por ello lo alegado por el administrado en cuanto a la falta de motivación de la Resolución apelada.

²⁶ Resolución N° 004-2013-CG/TSRA, publicada en el Portal Web de la Contraloría General de la República.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ **Sobre la responsabilidad administrativa funcional del administrado señor Bobadilla Huamán.**

5.33 El administrado señor **Bobadilla Huamán** alega en su Recurso de Apelación que no se ha corroborado su responsabilidad administrativa funcional respecto de las infracciones que se le imputan, pues los hechos se produjeron en el año 2013, fecha en la que aún no era funcionario público de la Entidad. En esa misma línea, argumenta que se vulneró el principio de causalidad.

5.34 El principio de causalidad, previsto en el numeral 8 del Art. 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁽²⁷⁾ y el Inc. a) del numeral 6.3 de la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD⁽²⁸⁾, establece que: *“La responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de la potestad sancionadora, recae en el funcionario o servidor público que, debiendo y pudiendo actuar de manera diferente, realizó la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción (...)”⁽²⁹⁾ (el subrayado es nuestro); por lo que a este punto, resulta importante verificar que en efecto se hayan producido dichas condiciones exigidas en virtud del principio de causalidad.*

5.26 Al respecto, en el presente PAS el Órgano Sancionador determinó que los hechos que configuran la comisión de la citada infracción se circunscriben a visar y suscribir, en su condición de Gerente General, los contratos por incremento de actividad y servicio específico detallados en el Considerando 3.17 de la resolución apelada³⁰, incluyendo remuneraciones por encima de los montos máximos fijados en el Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE.

⁽²⁷⁾ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

(...)”

⁽²⁸⁾ Directiva N° 010-2016-CG/GPROD Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional”.

“a) Principio de causalidad

La responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de la potestad sancionadora, recae en el funcionario o servidor público que, debiendo y pudiendo actuar de manera diferente, realizó la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción grave o muy grave. No se pueden imponer sanciones por acciones u omisiones que no sean directamente imputables a la persona.”

⁽²⁹⁾ Lit. a) del Art. 6.3 de la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD “Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional”.

³⁰ A fojas 3020 del expediente. contratos por incremento de actividad y servicio específico N° 120-2014, 135-2014, 124-2014, 296-2014, 292-2014, 293-2014 (folios 847 al 849, 864 al 866, 894 al 896, 906 al 908, 918 al 920, 930 al 932, respectivamente) de fecha 01 de julio de 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 5.27 En ese sentido, teniendo en cuenta que, conforme a los fundamentos precedentes se encuentra acreditado que los contratos por incremento de actividad y servicio específico que fueron visados y suscritos por los administrados, según corresponda, establecían remuneraciones que superaban los montos máximos fijados en los anexos N° 01 y 02 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, lo cual no ha sido controvertido por el administrado; queda claro que, el visado y suscripción que efectuó en los contratos de trabajo materia de cuestionamiento en el presente PAS, significó el incumplimiento de las disposiciones que FONAFE estableció sobre las remuneraciones de personal que la Entidad requería contratar (acuerdos 01 y 02 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE y Num. 4.2.3 de la “Directiva de Gestión FONAFE”) de obligatorio cumplimiento por parte de la misma.
- 5.28 De igual manera, dado que el administrado tenía entre sus funciones aquellas contenidas en los numerales 2 y 3 del MOF³¹ referidas a: “2. *Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, directivas y resoluciones de la Junta General de Accionistas y del Directorio. 3. Ejercer todas y cada una de las facultades otorgadas por la Ley General de Sociedades y el Estatuto de la Empresa*”, y lo dispuesto en el numeral 1.2 de la Directiva FONAFE, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2013/006-FONAFE de 13 de junio de 2013, que refiere: “*Los acuerdos del Directorio de FONAFE o cualquier otra disposición emitida por FONAFE son de cumplimiento obligatorio para la Empresa; el incumplimiento de los mismos genera responsabilidad administrativa (...)*”; se encuentra acreditada la obligación que tenía el administrado en su condición de Gerente General, de cumplir con las disposiciones de FONAFE, lo que no ocurrió en el presente caso, debido a que visó y suscribió contratos con montos remunerativos que superaban el máximo permitido por dicha entidad.
- 5.29 Habiéndose determinado que el administrado tenía el deber de cumplir con sus funciones y con las disposiciones que regulan el régimen de remuneraciones del personal contratado por la Entidad; se procederá a analizar si se encontraba en la posibilidad de advertir las circunstancias irregulares que le han sido atribuidas y actuar de manera diferente; teniendo en cuenta que su argumento de defensa sostiene que dichas irregularidades se produjeron en el año 2013 habiéndose desempeñado como Gerente General de la Entidad a partir de 01 de marzo de 2014.
- 5.35 En este extremo, resulta necesario señalar que, si bien es cierto, el Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE, a través del cual se fijaron los topes máximos del monto de las remuneraciones de la Entidad para cada trabajador contratado bajo

³¹ A fojas 1248 a 1249.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

modalidad, se emitió el 13 de junio de 2013, fecha en la cual aún el administrado **Bobadilla Huamán** no tenía vínculo laboral con la Entidad³², también es verdad que, el numeral 4.2.3 de la Directiva de Gestión de FONAFE, le confería un deber especial de garante que le imponía la obligación de realizar las acciones necesarias y pertinentes a efectos de administrar correctamente la contratación de personal efectuada por la Entidad, lo que implicaba mínimamente el deber de informarse respecto de los acuerdos emitidos por FONAFE que resultaran vinculantes en los procesos de contratación de personal; más aún cuando el numeral 1.2. de la Directiva FONAFE, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE establecía que: *“Los acuerdos del directorio de FONAFE o cualquier otra disposición emitida por FONAFE son de cumplimiento obligatorio para la Empresa, el incumplimiento de los mismos genera responsabilidad administrativa (...)”*, por lo que, a criterio de esta Sala, el administrado debía y podía conocer las disposiciones que FONAFE estableció respecto de las remuneraciones del personal cuya contratación suscribió el administrado.

5.36 Cabe señalar, que, en su escrito de 25 de enero de 2019, el administrado indicó: *“cuando suscribí estos contratos vinieron a mi despacho visados por la GA, RRHH, AJ (...) me tomé la molestia de preguntar a los Gerentes sobre estas contrataciones y me explicaron que estaba autorizado por el FONAFE, por el Directorio y que estaba con arreglo a la normativa de FONAFE (...)”*, de lo cual se desprende que conocía que los contratos debían estar acordes con las disposiciones de FONAFE y que, a pesar de ello, sólo se limitó a *“preguntar”* sobre la legalidad de los mismos, cuando en virtud del numeral 4.2.3 de la Directiva de Gestión de FONAFE, quien tenía exclusiva responsabilidad de *“velar por la correcta administración de los contratos, asegurando que no generen contingencias”* no era ninguna de las áreas a las que consultó, sino su persona, por lo que estaba obligado a tomar las acciones necesarias para verificar con certeza la legalidad o no de los referidos contratos que iba a suscribir.

5.37 Con lo cual, teniendo la obligación de administrar correctamente la contratación de personal y que pudo advertir que los contratos incumplían las disposiciones establecidas por FONAFE sobre los montos de las remuneraciones; se encontraba facultado a tomar las acciones correctivas para evitar continuar con la ilegalidad advertida, pudiendo, de ser el caso, observar o desaprobar la renovación de los referidos contratos, pues no se estaba cumpliendo con los acuerdos 1 y 2 del Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE, que eran de observancia obligatoria por parte de la Entidad, desestimando, por tanto, sus argumentos referidos a la

³² José Víctor Bobadilla Huamán, fue encargado como Gerente General de la Entidad, mediante Acuerdo de Directorio N° 029-2014 de 26 de febrero de 2014 (folios 1254 y 1255), período 01 de marzo de 2014 al 30 de setiembre de 2014.



TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

inexistencia de responsabilidad administrativa funcional y de vulneración al principio de causalidad.

- 5.38 En consecuencia, a criterio de esta Sala, se encuentra acreditado que la actuación del administrado al visar y suscribir los contratos por incremento de actividad y servicio específico detallados en el Considerando 3.17 de la resolución apelada³³, incluyendo remuneraciones por encima de los montos máximos fijados en el Acuerdo de Directorio N° 002-2013/006-FONAFE; configuró la comisión de las infracciones graves previstas en el Inc. c) del Art. 6° e Inc. n) del Art. 7° del Reglamento de la Ley N° 29622, conforme a los términos señalados en la Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1.

§ Sobre la existencia de perjuicio a los intereses del Estado.

- 5.39 Los administrados señores **Bobadilla Huamán** y **Mendoza Rodríguez** en su Recurso de Apelación han alegado que la fijación irregular de las remuneraciones de los contratos de trabajo bajo modalidad, no ha causado perjuicio alguno al Estado, pues no se ha modificado el presupuesto aprobado por FONAFE para las contrataciones realizadas. 
- 5.40 Al respecto, debemos precisar que los intereses del Estado no solo pueden ser afectados a través de un perjuicio económico sino también a través de un perjuicio funcional, entendido como el irregular desempeño de los funcionarios y servidores públicos, que al no ceñirse a las disposiciones legales que definen sus competencias y funciones, afectan la finalidad pública que subyace al quehacer de la administración a través de las diversas entidades que componen el Estado, incluyéndose los principios sobre los que cada acto de administración se legitima; siendo ello así, la conducta desplegada por los administrados **Bobadilla Huamán** y **Mendoza Rodríguez** (establecidas en los fundamentos 5.16, 5.24 y 5.38) ha causado un perjuicio funcional al Estado, en tanto, al haber coadyuvado a efectivizar los pagos de remuneraciones superiores al tope máximo fijado por FONAFE, se han afectado los principios de legalidad y eficiencia de la ejecución de los fondos públicos, previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411; así como los principios de respeto y eficiencia, y los deberes de uso adecuado de los bienes del Estado y responsabilidad, establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 6°, los numerales 5 y 6 del artículo 7° de la Ley N° 27815, Ley de Código de Ética de la Función Pública. 

³³ A fojas 3020 del expediente. contratos por incremento de actividad y servicio específico N° 120-2014, 135-2014, 124-2014, 296-2014, 292-2014, 293-2014 (folios 847 al 849, 864 al 866, 894 al 896, 906 al 908, 918 al 920, 930 al 932, respectivamente) de fecha 01 de julio de 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ De la graduación y razonabilidad de la sanción impuesta a los administrados.

- 5.41 Los administrados señores **Jeri Muñoz** alega en su Recurso de Apelación que la sanción impuesta es injusta, desproporcional y arbitraria, pues al dentro de sus funciones no se encuentra de elaborar contratos y ser garantes de los mismos, debió eximirse de cualquier sanción. Añadiendo el administrado **Bobadilla Huamán** que la sanción resulta desproporcional en tanto no suscribió la totalidad de los contratos observados, sino solo seis.
- 5.42 Al respecto, vale señalar como se precisó en el Fundamento 5.32 de la Resolución N° 005-2014-CG/TSRA³⁴, que: *“los criterios para la graduación de las sanciones están claramente establecidos entre las normas comunes del procedimiento sancionador, determinadas en el Art. 48° de la Ley N° 27785 y desarrollados en la Directiva N° 008-2011-CG-GDES, las cuales establecen reglas que respetan los límites dispuestos para la sanción de cada infracción, según sea el caso, las mismas que serán aplicadas al caso concreto por el órgano competente en cuanto corresponda y su oportunidad. En ese sentido, un principio básico inserto en ello, como una garantía constitucional de la administración de justicia, en este caso de la justicia administrativa, es que el derecho sancionador debe ser siempre razonable y proporcional en sus consecuencias”*.
- 5.43 Asimismo, conforme ha sido desarrollado por este Colegiado en los Fundamentos 4.24 al 4.28 de la Resolución N° 004-2013-CG/TSRA³⁵, el Principio de Proporcionalidad, previsto en el Art. 200° de la Constitución como criterio que debe examinar el juzgador al momento de pronunciarse sobre las demandas de amparo y de hábeas corpus, constituye una exigencia extensiva a toda intervención estatal que pudiera tener efectos sobre los derechos fundamentales que, a su vez, requiere la satisfacción de los sub principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La razonabilidad, con respecto al cual, el concepto de proporcionalidad guarda una relación de especie a género, se encuentra expresamente prevista como principio fundamental que rige la legítima potestad sancionadora de las entidades públicas, conforme a lo dispuesto por el Inc. 3 del Art. 246° del TUO de la Ley N° 27444.
- 5.44 En el caso específico del PAS a cargo de la CGR, cabe recordar que el literal o) del apartado 6.3 de la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD resalta la necesidad de mantener la debida proporción entre la obtención del interés público y los medios a emplear, asegurando que estos últimos respondan a lo estrictamente necesario y la

³⁴ Publicada en el Portal Institucional de la CGR.

⁽³⁵⁾ Publicada en el Portal Institucional de la CGR.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

necesidad de una equivalencia entre la medida impuesta y la gravedad del hecho cometido.

5.45 En atención a lo señalado, esta Sala considera necesario realizar el correspondiente test de proporcionalidad con la finalidad de determinar si sobre este extremo la resolución impugnada se ajusta a los cánones impuestos por el Principio de Razonabilidad, sobre lo cual cabe señalar lo siguiente:

(i) En cuanto a la **idoneidad**, estando a lo dispuesto por el Art. 13° del Reglamento de la Ley N° 29622, se aprecia que la sanción de un año de inhabilitación en el ejercicio de la función impuesta a los administrados señores **Jeri Muñoz, Mendoza Rodríguez, y Bobadilla Huamán** cumple razonablemente con el objetivo de evitar que la comisión de la infracción resulte más ventajosa que la sanción impuesta o que el sufrir sus consecuencias, puesto que se encontrarán inhabilitados para el ejercicio de sus funciones; lo que, a criterio de este Colegiado, constituye una sanción suficiente para disuadir el incumplimiento de las disposiciones que integran el marco legal aplicable a las entidades y disposiciones relacionadas a la actuación funcional y, consecuentemente, para orientar la conducta de los funcionarios y servidores públicos.

(ii) En cuanto a la **necesidad**, se debe precisar que, estando a las sanciones previstas en los literales a) y b) del Art. 46° de la Ley N° 27785, incorporado por la Ley N° 29622⁽³⁶⁾, complementado por los numerales 3 y 32 del cuadro anexo al Reglamento de la Ley N° 29622, la sanción impuesta a los administrados **Jeri Muñoz, Mendoza Rodríguez y Bobadilla Huamán** resulta necesaria, como se aprecia en el desarrollo de los criterios de graduación expresados en el Fundamento 3.18. de la Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1.

(iii) En cuanto a la **proporcionalidad en sentido estricto** es necesario indicar lo siguiente:

⁽³⁶⁾ Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

*Art. 47°.- Tipos de sanciones

1. Las infracciones de responsabilidad administrativa funcional que fueron referidas en el Art. 46° dan lugar a la imposición de cualquiera de las siguientes sanciones:
 - a) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública de uno (1) a cinco (5) años.
 - b) Suspensión temporal en el ejercicio de las funciones, sin goce de remuneraciones, no menor de treinta (30) días calendario ni mayor de trescientos sesenta (360) días calendario.
2. El reglamento especificará las sanciones a imponer para cada conducta constitutiva de responsabilidad administrativa funcional".

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- El administrado **Jeri Muñoz**: Conforme a los fundamentos 5.16 y 5.24 de la presente resolución, se ha acreditado su responsabilidad administrativa funcional por la comisión de las infracciones graves previstas en el Inc. c) del Art. 6°, y en el literal n) del artículo 7° del Reglamento, habiéndosele impuesto la sanción de UN (01) año de inhabilitación en el ejercicio de la función pública, ello como consecuencia del incumplimiento de las disposiciones que regulaban el régimen de remuneraciones en el sector público, así como el incumplimiento injustificado e intencional de sus funciones y competencias.
- El administrado **Mendoza Rodríguez**: Conforme a los fundamentos 5.16 y 5.24 de la presente resolución, se ha acreditado su responsabilidad administrativa funcional por la comisión de las infracciones graves previstas en el Inc. c) del Art. 6°, y en el literal n) del artículo 7° del Reglamento, habiéndosele impuesto la sanción de UN (01) año de inhabilitación en el ejercicio de la función pública, ello como consecuencia del incumplimiento de las disposiciones que regulaban el régimen de remuneraciones en el sector público, así como el incumplimiento injustificado e intencional de sus funciones y competencias.
- El administrado **Bobadilla Huamán**: Conforme a los fundamentos 5.38 de la presente resolución, se ha acreditado su responsabilidad administrativa funcional por la comisión de las infracciones grave descritas y especificadas en el literal c) del Art. 6°, y en el literal n) del artículo 7° del Reglamento, habiéndosele impuesto la sanción de UN (01) año de inhabilitación en el ejercicio de la función pública; en este extremo si bien es cierto, se aprecia del contenido del expediente PAS que, solo suscribió y visó seis (06) contratos, también es verdad que el incurrir en pocas o más oportunidades en la conducta infractora no ha sido prevista legalmente como causal atenuante o agravante de la sanción establecida, por lo que el alegato formulado por el administrado Bobadilla Huamán no puede ser objeto de recibo.

Por lo tanto; esta Sala considera que, al existir concurrencia de infracciones, dado el grado de participación del administrado en los hechos imputados, las circunstancias en las que cuales ocurrieron y el efecto que produjo la comisión de las infracciones, en cuanto al perjuicio funcional ocasionado al Estado, se debe mantener la sanción de UN (01) año de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, por la comisión de las infracciones antes citadas.

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

§ Otros argumentos alegados por los administrados.

- 5.46 Los administrados **Mendoza Rodríguez** y **Bobadilla Huamán** han alegado en sus Recursos de Apelación que se comunicó oportunamente a FONAFE respecto al monto de las remuneraciones fijadas en los procesos de contratación de personal bajo modalidad, conforme se verifica del Oficio SIED N° 002-2014/G/ELOR de 01 de setiembre de 2014, sin que FONAFE haya emitido alguna observación al respecto.
- 5.47 Al respecto, de la revisión del contenido del Expediente PAS, en efecto, a fojas 3051, consta el Oficio SIED N° 002-2014/G/ELOR, sin embargo, dicho documento presenta diversas irregularidades, como el hecho que carezca de sello y firma de recepción por parte del funcionario encargado de la mesa de partes de FONAFE, o que en todo caso, se aprecie el logo de FONAFE en caso se trate de un mensaje virtual; además, se debe tener en cuenta que, conforme a las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Directorio N° 001-2013-006/FONAFE "*Directiva de Gestión de FONAFE*", cualquier modificación que se realice a las contrataciones, debían estar autorizadas por acuerdo de directorio de FONAFE, no siendo suficiente la presunta comunicación que hizo la Entidad a FONAFE para validar los incrementos de remuneraciones materia de cuestionamiento; por tanto, se debe desestimar el argumento de defensa del administrado al respecto.

VI. RESOLUCIÓN.

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

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR INFUNDADOS los Recursos de Apelación interpuestos por los administrados **AMADOR JERI MUÑOZ, JORGE JUAN MENDOZA RODRÍGUEZ** y **JOSÉ VÍCTOR BOBADILLA HUAMÁN**, contra la Resolución N° 002-550-2018-CG/SAN1 de 18 de octubre de 2018, emitida por el Órgano Sancionador 1 de la Contraloría General de la República; **CONFIRMANDO** la sanción de **UN (01) AÑO DE INHABILITACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**, al haberseles determinado responsabilidad administrativa funcional por la comisión de las conductas infractoras tipificadas en el Inc. a) y b) del Art. 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, descritas y especificadas como infracciones graves en el Inc. c) del Art. 6° e

TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

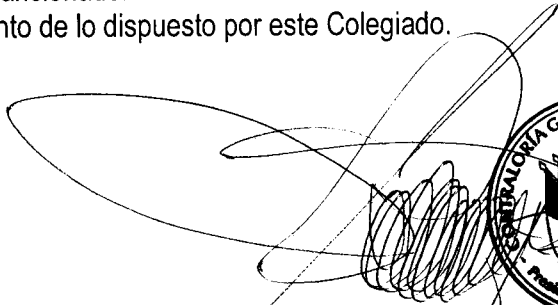

Inc. n) del Art. 7° de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM; por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

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

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR, con arreglo a ley, la presente Resolución a los administrados señores **AMADOR JERI MUÑOZ, JORGE JUAN MENDOZA RODRÍGUEZ** y **JOSÉ VÍCTOR BOBADILLA HUAMÁN**; y a la **EMPRESA ELECTROORIENTE S.A.**

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

ARTÍCULO QUINTO: DISPONER la devolución del Expediente N° 550-2015-CG/INSL al Órgano Sancionador 1 de la Contraloría General de la República para el debido cumplimiento de lo dispuesto por este Colegiado.

GUSTAVO NILO RIVERA FERRETTOS
PRESIDENTE


LUIGINO PILOTTO CARREÑO
VOCAL


GONZALO JOSE MIGUEL PÉREZ WICHT SAN ROMAN
VOCAL