



**TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

24 DE SEPTIEMBRE DE 2015

**MEMORIA ANUAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
2014- 2015**

CONTENIDO

1. Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas - TSRA
2. PRESENTACIÓN
3. ORGANIZACIÓN Y ACTIVIDADES DEL TSRA
 - 3.1 Nuestra Organización
 - 3.2 Nuestras Actividades
 - Reuniones de trabajo con la Primera Instancia
 - Proyecto de Ley N° 2528/2013-CG
4. GESTIÓN DEL TSRA TERCER PERIODO
5. DIFUSIÓN DE LA LABOR DEL TSRA
6. LOGROS Y RETOS

1. TRIBUNAL SUPERIOR DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, TSRA, es la segunda y última instancia administrativa en el procedimiento sancionador iniciado a funcionarios y/o servidores públicos por la comisión de infracciones graves o muy graves, derivadas de los Informes de Control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control. Es un órgano colegiado adscrito a la Contraloría General de la República, con independencia técnica y funcional en las materias de su competencia y autonomía en sus decisiones. El marco legal que regula su actuación está conformado por la Ley N° 29622, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, el Reglamento del TSRA aprobado por Resolución de Contraloría N° 244-2013-CG y la Directiva N° 008-2011-CG/GDES aprobada por Resolución de Contraloría N° 333-2011-CG.

En su tercer periodo de gestión, el TSRA se constituye como un Tribunal independiente, en el que se valora la integridad, imparcialidad y profesionalismo, aspirando a constituirse en un apoyo fundamental en la Reforma del Estado a través de la aplicación efectiva de sanciones, cuando esta corresponde, en el marco del pleno y absoluto respeto al derecho de los administrados a un debido proceso.



2. PRESENTACIÓN

Dr. Javier Dolorier Torres



El tercer periodo de gestión supuso para el TSRA la consolidación de su labor jurisdiccional administrativa. De esta manera, desde el inicio de sus funciones hasta la culminación de este período el TSRA se avocó a la resolución de trescientas cincuenta y seis (356) apelaciones, que constituye el resultado de nuestro trabajo con el apoyo constante de la Secretaría Técnica. Durante este período hemos constatado y sancionado las irregularidades en las que incurrieron ciento noventa y tres (193) funcionarios y/o servidores públicos involucrados en los Informes de Control, que sirvieron de insumo básico para el inicio del procedimiento administrativo sancionador, PAS, a cargo de la Contraloría General de la República.

En ese sentido, el presente documento ofrece una visión general de las actividades del TSRA y de las apelaciones que resolvemos. Hemos dado una cabida especial al consolidado de nuestra labor resolutoria desde la implementación del TSRA, en el año 2013 a la actualidad, al constituir este el reflejo de cómo el Tribunal cumple con el encargo conferido legalmente y por la Contraloría General de la República. Asimismo, se da cuenta del compromiso y la profesionalidad de los integrantes del TSRA, así como su empeño y su competencia.

Lima, Setiembre 17 de 2015


JAVIER DOLORIER TORRES

Presidente

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas
Contraloría General de la República



3. ORGANIZACIÓN Y ACTIVIDADES DEL TSRA

3.1 Organización y Actividades del TSRA

El TSRA es un órgano adscrito a la Contraloría General que posee independencia técnica y funcional en las materias de su competencia, así como autonomía en sus decisiones. De esta forma, está conformado por su Presidente, los vocales miembros de la Sala y la Secretaría Técnica.

Para este tercer periodo, el TSRA en cumplimiento de lo dispuesto en su Reglamento, eligió al Vocal Titular doctor Javier Dolorier Torres como nuevo Presidente del TSRA. Asimismo, durante el mes de abril del presente año se emitió la Resolución N° 166-2015-CG que nombró al Vocal Alterno Humberto Bernardo Ramírez Trucíos como Vocal Titular del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, lo que demuestra el fortalecimiento de la institucionalidad de la Segunda Instancia como órgano adscrito a la CGR.

- **Nuestra Organización**

- ✓ La instalación de la nueva Sede del TSRA se llevó a cabo el 23 de julio de 2015, ubicada en la Avenida Arequipa 980-Santa Beatriz, Lima. De este modo, las instalaciones han sido adecuadas a las funciones y necesidades del TSRA y de su órgano de apoyo, estando conformado a la fecha por la Oficina de Presidencia, la Sala de Sesiones, la Sala de Audiencias, la Sala de Lectura de Expedientes y los ambientes de Secretaría Técnica.
- ✓ En la búsqueda de una mejora constante de la eficiencia en nuestra gestión, se han integrado nuevos profesionales a nuestro órgano de apoyo, la Secretaría Técnica, quienes vienen aportando en la atención de los expedientes elevados por los órganos de la primera instancia.
- ✓ También debemos mencionar la constante capacitación de los colaboradores de nuestro órgano de apoyo, la Secretaría Técnica, en temas relacionados a los sistemas administrativos del Estado, lo que redunda en la calidad de las resoluciones emitidas por el TSRA.

- **Nuestras Actividades**

- ✓ No obstante el incremento de la carga procesal elevada al TSRA, el Colegiado en una actitud permanente de apertura e interés por la consolidación del procedimiento sancionador, ha llevado a cabo dos reuniones de trabajo con la primera instancia del procedimiento administrativo sancionador en la sede del TSRA, estableciendo espacios de debate académico sobre temas de interés para el procedimiento, a fin de coadyuvar a la actuación debida de los diversos operadores del procedimiento administrativo sancionador.
- ✓ De esta manera el TSRA contribuye con el desarrollo de procesos imparciales, independientes, eficientes y que garanticen el debido procedimiento a los administrados, generando predictibilidad en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.
- ✓ Asimismo, el TSRA emitió opinión⁽¹⁾ respecto al Proyecto de Ley N° 2528/2013-CG propuesto por la Contraloría General de la República (CGR), a fin de incluir en su potestad sancionadora a los alcaldes y regidores municipales y a los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales. En ese sentido, opinó sobre la modificación de los Arts. 22° y 25° de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades y los Arts. 30° y 31° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para incluir como causal de vacancia o suspensión en el cargo de alcalde, regidor, presidente, vicepresidente y consejero de gobierno regional, las sanciones de inhabilitación y suspensión impuesta por la CGR en ejercicio de su potestad sancionadora.
- ✓ En términos generales, el TSRA resaltó que un gran porcentaje de los expedientes sometidos a su conocimiento provienen de las Municipalidades Provinciales y Distritales y de los Gobiernos Regionales, evidenciando la necesidad de establecer adecuados mecanismos de investigación y sanción de los casos de conducta funcional en que hubiesen incurrido los miembros de los concejos

⁽¹⁾ Oficio N° 027-2014-CG/TSRA, del 7 de noviembre de 2014.

municipales y de los consejos regionales, entre las cuales el ejercicio de la potestad sancionadora ya reconocida a la CGR se alza como una opción viable, efectiva y acorde con el ordenamiento jurídico.

4. GESTIÓN DEL TSRA TERCER PERIODO

Desde el 2013, el TSRA, a través de sus documentos de gestión, viene informando respecto a sus avances en la consecución de los objetivos fijados. Las estadísticas que presentamos a continuación informan sobre nuestros resultados como segunda instancia del PAS, midiendo el impacto de nuestra labor desde el año 2013 hasta el 31 de agosto de 2015.

De manera general, cabe afirmar que la labor jurisdiccional administrativa del TSRA ha crecido exponencialmente desde el año 2013 a la fecha del presente documento. Ello se advierte de la revisión del número de apelaciones ingresadas en los años 2013, 2014 y 2015:

- ✓ Durante el año 2013 ingresaron treinta y uno (31) apelaciones⁽²⁾: 18 apelaciones de sanción y 13 apelaciones de incidentes.
- ✓ Durante el año 2014 ingresaron ciento ochenta y nueve (189) apelaciones⁽³⁾: 151 apelaciones de sanción y 38 de incidentes.
- ✓ Al 31 de agosto del año 2015 han ingresado trescientos y uno (301) apelaciones⁽⁴⁾: 258 apelaciones de sanción y 43 apelaciones de incidentes.

Como resultado de ello, se tiene que a la fecha han ingresado al TSRA quinientos veintiuno (521) apelaciones⁽⁵⁾, siendo que desde su implementación ha resuelto trescientos cincuenta y seis (356) apelaciones⁽⁶⁾, lo que representa casi el 70% de la carga ingresada, conforme al siguiente detalle:

- ✓ Durante el año 2013 fueron resueltas veintisiete (27) apelaciones⁽⁷⁾: 15 apelaciones de sanción y 12 apelaciones de incidentes.

⁽²⁾ Equivalente a diecisiete (17) expedientes PAS.

⁽³⁾ Equivalente a setenta y dos (72) expedientes PAS.

⁽⁴⁾ Equivalente a cien (100) expedientes PAS.

⁽⁵⁾ Equivalente a ciento ochenta y nueve (189) expedientes PAS.

⁽⁶⁾ Equivalente a ciento cuarenta y tres (143) expedientes PAS.

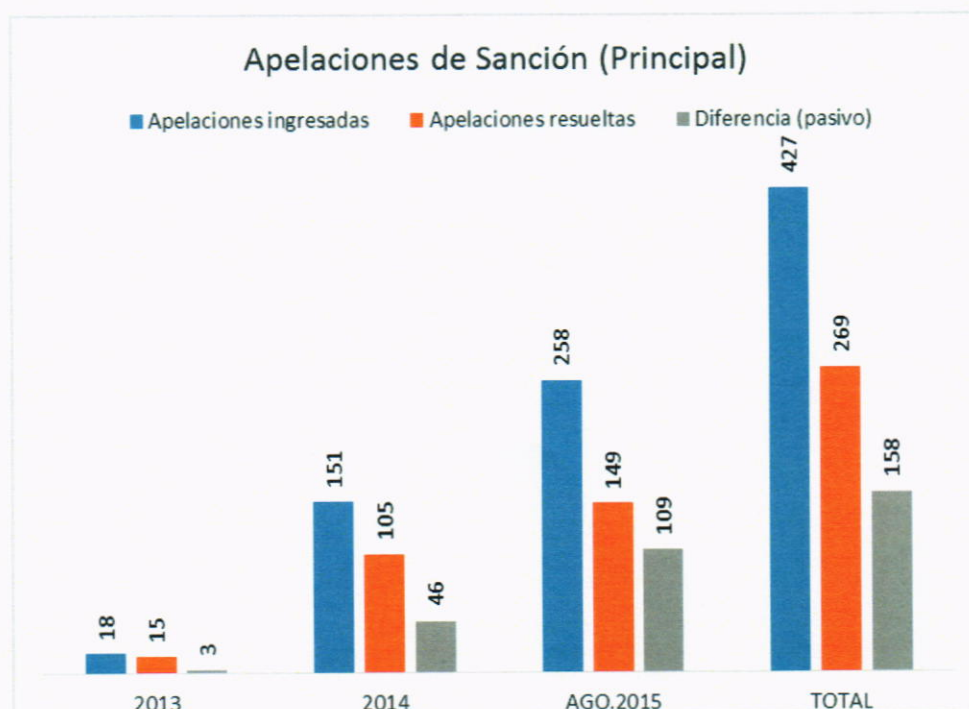
⁽⁷⁾ Equivalente a catorce (14) expedientes PAS.

- ✓ Durante el año 2014 fueron resueltas ciento cuarenta y dos (142) apelaciones⁽⁸⁾: 105 apelaciones de sanción y 37 apelaciones de incidentes.
- ✓ Al 31 de agosto del año 2015 han sido resueltas ciento ochenta y siete (187) apelaciones⁽⁹⁾: 149 apelaciones de sanción y 38 de incidentes.

Para una mejor ilustración, presentamos los siguientes cuadros:

Cuadro N° 01: Apelaciones de Sanción al 31 de agosto de 2015

AÑO	Apelaciones ingresadas	Apelaciones resueltas	Diferencia (pasivo)
2013	18	15	3
2014	151	105	46
AL 31.AGO.2015	258	149	109
Total	427	269	158

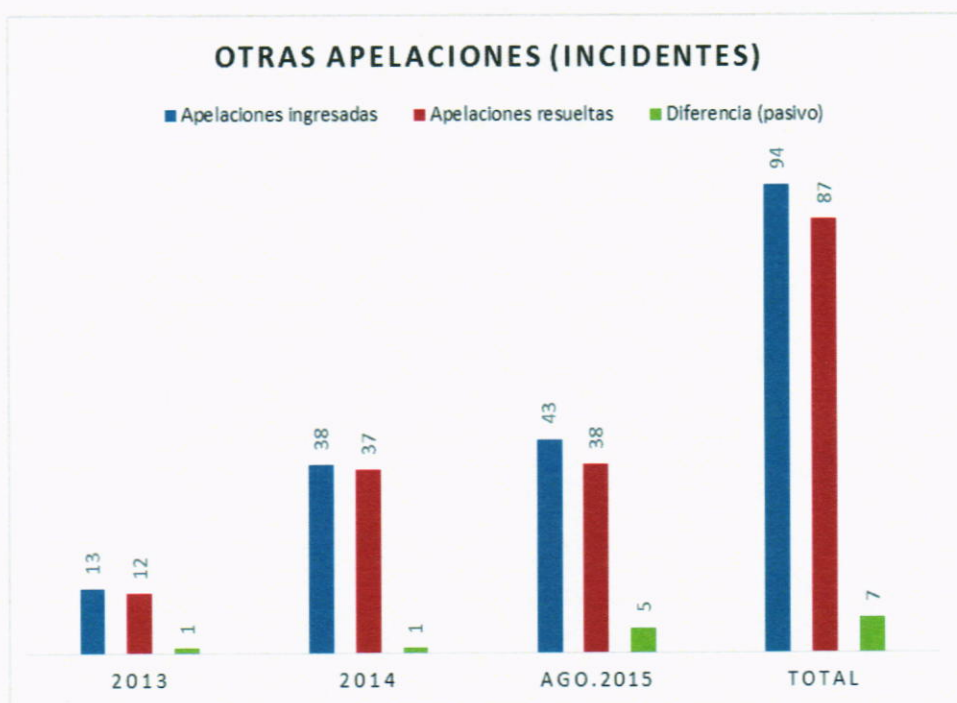


⁽⁸⁾ Equivalente a sesenta (60) expedientes PAS.

⁽⁹⁾ Equivalente a sesenta y nueve (69) expedientes PAS.

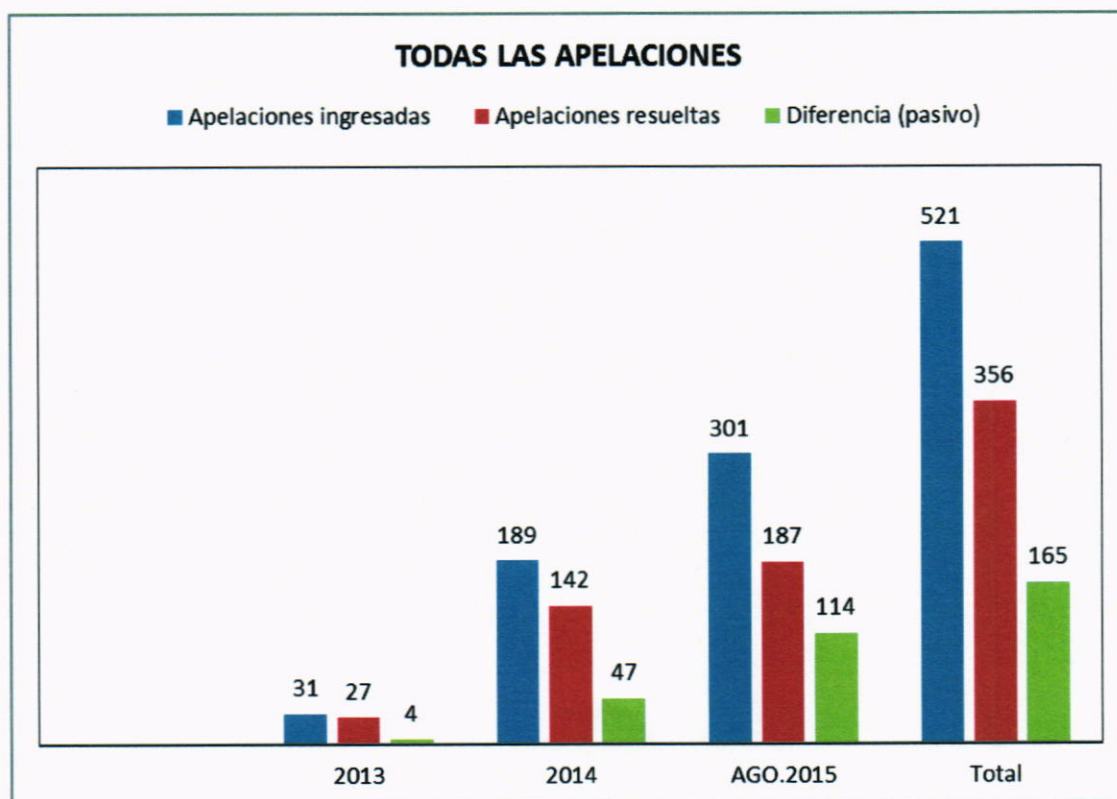
Cuadro N° 02: Apelaciones de incidentes al 31 de agosto de 2015

AÑO	Apelaciones ingresadas	Apelaciones resueltas	Diferencia (pasivo)
2013	13	12	1
2014	38	37	1
Al 31.AGO.2015	43	38	5
Total	94	87	7



Cuadro N° 03: Consolidado de apelaciones (sanción e incidentes) al 31 de agosto de 2015

AÑO	Apelaciones ingresadas	Apelaciones resueltas	Diferencia (pasivo)
2013	31	27	4
2014	189	142	47
AL 31.AGO.2015	301	187	114
Total	521	356	165

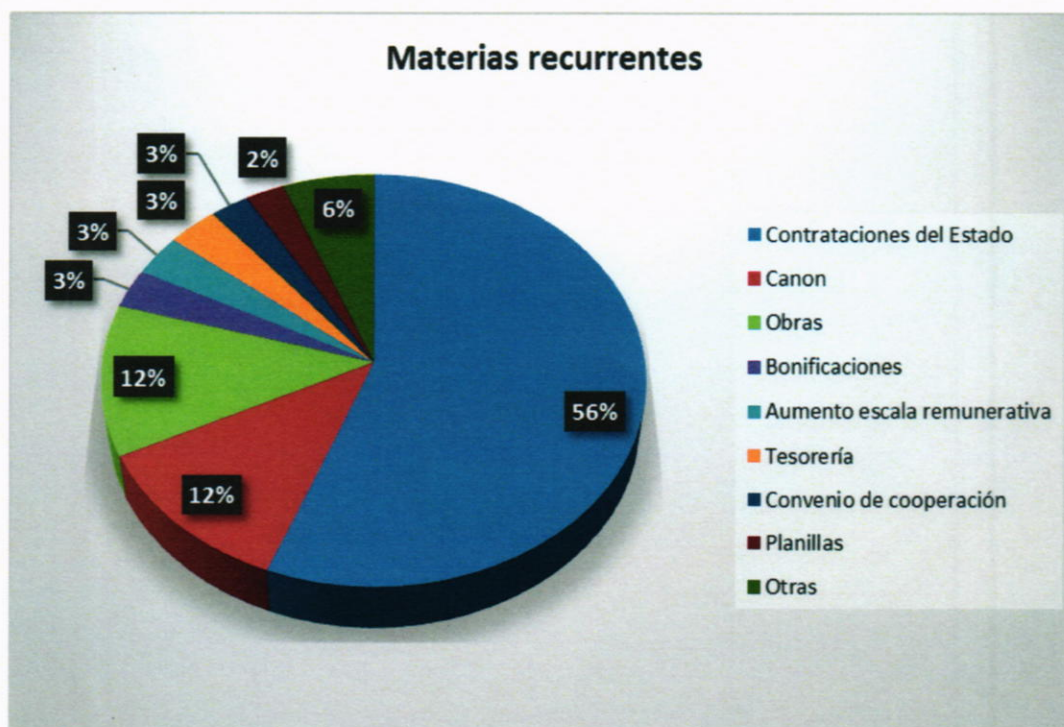


Luego, a lo largo de estos tres años de gestión, el TSRA ha examinado materias recurrentes en las apelaciones de su competencia. De esta forma, de los quinientos veintiuno (521) recursos de apelación ingresados, el mayor porcentaje con un 56% corresponde a irregularidades en el sistema de contrataciones del Estado. Asimismo, las controversias relacionadas a canon y obras públicas representan cada uno el 12% de la carga ingresada al TSRA. Por su parte, las causas referidas a

indebido aumento de escala remunerativa y bonificaciones, tesorería y convenios de cooperación, representan cada uno el 3% de las impugnaciones elevadas al TSRA. Por último, los casos relacionados a planillas de las Entidades en las que se han encontrados irregularidades son el 2% de las apelaciones, mientras que el rubro "otras materias" corresponde el 6% de los recursos ingresados.

Cuadro N° 04: MATERIAS RECURRENTES EN LAS APELACIONES

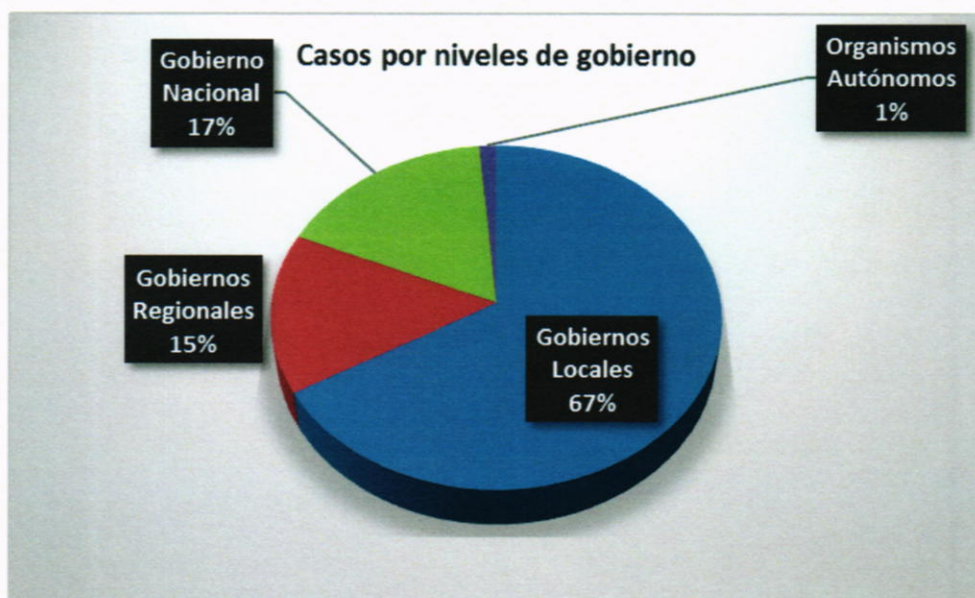
Datos por materia	521
Contrataciones del Estado	291
Canon	62
Obras	61
Bonificaciones	16
Aumento escala remunerativa	17
Tesorería	17
Convenio de cooperación	13
Planillas	13
Otras	31



De otro lado, el TSRA ha atendido apelaciones provenientes tanto de los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, Gobierno Nacional y de Organismos Autónomos. De esta manera, el siguiente gráfico muestra que el 67% de las apelaciones ingresadas corresponden a los Gobiernos Locales, siendo este el mayor porcentaje de casos atendidos por el TSRA. Así, el 15%, 17% y 1% corresponden a Gobiernos Regionales, Gobierno Nacional y Organismos Autónomos, respectivamente:

Cuadro N° 05: APELACIONES POR NIVEL DE GOBIERNO

Apelaciones por niveles de gobierno	521
Gobiernos Locales	346
Gobiernos Regionales	79
Gobierno Nacional	89
Organismos Autónomos	7



Habiendo efectuado el análisis de las apelaciones ingresadas al TSRA desde su implementación a la fecha, corresponde presentar el avance del Tribunal en las apelaciones resueltas durante estos tres años de gestión. En tal sentido, de las doscientas sesenta y nueve (269) apelaciones de sanciones resueltas al 31 de Agosto de 2015, el TSRA ha confirmado ciento cuarenta y cinco (145) de la sanciones impuestas, ha confirmado en parte cuarenta y ocho (48) y ha revocado cuarenta y siete (47) apelaciones de sanciones, mientras que ha declarado la nulidad de veintinueve (29) sanciones impuestas por la Primera Instancia:

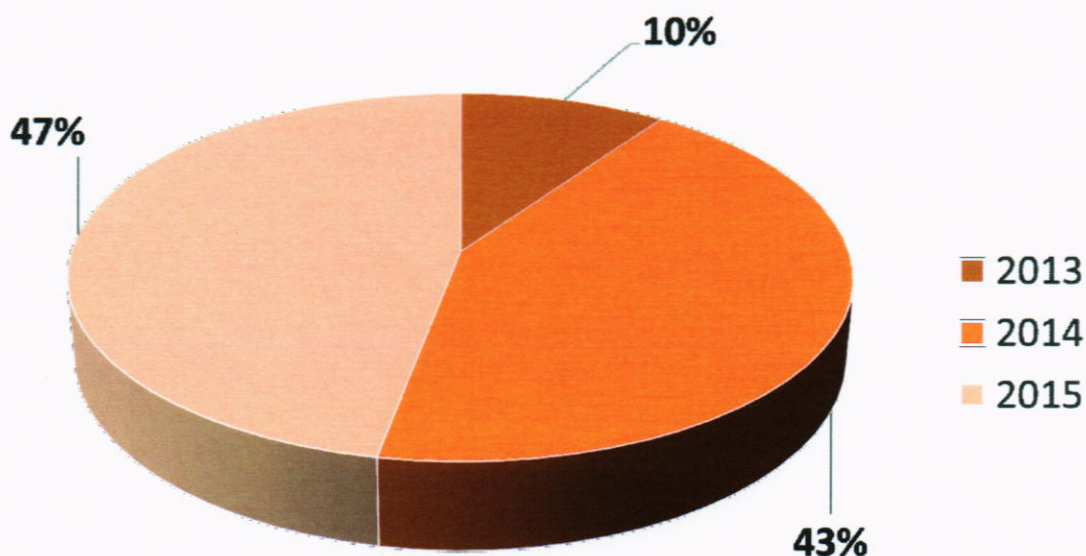
Cuadro N° 06: SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DE SANCIÓN

Sentido de las resoluciones (principal)		
Confirma sanción (en todo)	53.90%	145
Confirma sanción (en parte)	17.84%	48
Revoca sanción	17.47%	47
Declara nulidad	10.78%	29
		269



Por último, resulta conveniente comentar que de las ciento cincuenta y tres (153) resoluciones emitidas por el TSRA, desde 2013 al 31 de Agosto de 2015, el 10% fueron emitidas durante el 2013, el 43% durante el 2014 y el 47% en lo que va al 31 de agosto del año 2015, lo que demuestra el compromiso del Tribunal con su labor resolutoria, toda vez que en lo que va de este último año han sido resueltos el equivalente a lo que se resolvió durante el 2014 y se proyecta que antes de concluir el presente año se emitirán un número de resoluciones superior a lo resuelto en conjunto durante los dos años primeros de gestión del TSRA.

Cuadro N° 07: RESOLUCIONES EMITIDAS 2013-2015



5. DIFUSIÓN DE LA LABOR DEL TSRA

El TSRA se encuentra comprometido con los principios que sustentan la política de gobierno abierto y acceso a la información pública del Estado peruano. En tal sentido, comunica lo que hace de manera transparente y permanente, permitiendo el acceso a los integrantes del Sistema Nacional de Control y a los ciudadanos a las Resoluciones emitidas en el ámbito de su competencia, a través de su publicación en el link del Portal Institucional de la CGR en el que se da cuenta tanto de las Resoluciones que ponen fin al procedimiento sancionador como de las Memorias Anuales del TSRA correspondientes a sus dos primeros periodos de gestión.

Esta información resulta relevante por cuanto permite difundir los criterios resolutivos del TSRA así como las conductas efectivamente sancionadas en el marco de un debido proceso, coadyuvando con la sostenibilidad del procedimiento sancionador y con la labor de la CGR en la prevención y lucha contra la corrupción.

A criterio del TSRA, algunos de los casos relevantes que se resolvieron durante el presente periodo de gestión, por su vinculación a sectores de salud o producción o por la disposición de recursos involucrados, son:

Inf. De Control N°	Entidad Auditada	Sancionados	Sanción	Resolución Firme	Hechos
960-2013-CG/PROD-EE	Gobierno Regional de Piura	Director Regional de Producción	3 años de inhabilitación	006-2015-CG/TSRA	Careciendo de competencia otorgaron autorizaciones a diversas pesqueras artesanales para la extracción de la anchoveta en aguas territoriales de dicha jurisdicción, sin la autorización del Ministerio de la Producción. Asimismo, se permitió que se venciera el plazo para imponer una sanción a una persona probadamente responsable de la comisión de una infracción, con lo cual se dejó de cobrar una multa
		Presidenta de la Comisión Regional de Sanciones	2 años de inhabilitación	006-2015-CG/TSRA	

		Gerente Regional de Desarrollo Económico	2 años de inhabilitación	006-2015-CG/TSRA	ascendiente a más de S/. 17,000.00
		Gerente General	3 años de inhabilitación	006-2015-CG/TSRA	
008-2012-2-5335	Gobierno Regional de Ayacucho	Gerente General Regional	2 años de inhabilitación	036-2015-CG/TSRA	Se realizaron actos de gestión a fin de aprobar la exoneración del proceso de selección por causal de situación de emergencia, para la adquisición de maquinaria pesada, pese a no configurarse la causal en mención y tener conocimiento que dicha situación no se había originado.
		Gerente Regional de Infraestructura	2 años de inhabilitación	036-2015-CG/TSRA	
		Subgerente de Operaciones y Mantenimiento de Equipo Mecánico	2 años de inhabilitación	036-2015-CG/TSRA	
		Director Regional de Asesoría Jurídica	2 años de inhabilitación	036-2015-CG/TSRA	
		Abogado de la Oficina Regional de Asesoría Jurídica	2 años de inhabilitación	036-2015-CG/TSRA	
005-2013-2-4593-OCI-DDC-CUS/MC	Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco	Jefe de la Unidad de Almacén Central	Se declaró la conclusión del procedimiento administrativo	046-2015-CG/TSRA	Se imputó actuación parcializada y falsa declaración al suscribir guías de remisión dando la apariencia de haber recibido bolsas de cemento,

		Técnico de la Unidad de Almacén Central	sancionador y se derivó el caso a la entidad por considerar que tales infracciones no eran graves o muy graves		cuando en realidad éstas permanecieron en poder de los proveedores. El TSRA estableció que estos hechos no configuraban faltas graves o muy graves, toda vez que los funcionarios acreditaron que el almacén de la entidad no se encontraba en condiciones adecuadas para el almacenamiento y conservación del cemento, por lo que su traslado al mismo hubiese significado su deterioro e inutilización, hecho que en su oportunidad, pusieron en conocimiento de sus superiores jerárquicos; asimismo, los funcionarios demostraron que el cemento en su totalidad llegó finalmente a las obras.
Informe de Control N° 025-2013-2-0251	Red Asistencial Tumbes, ESSALUD.	Jefe de la Unidad de Adquisiciones Ingeniería Hospitalaria y Servicios	2 años de inhabilitación	Resolución N° 053-2015-CG/TSRA	Los administrados en su calidad de Jefes de la Unidad de Adquisiciones, Ingeniería Hospitalaria y Servicios, dispusieron compras directas del medicamento Eritropoyetina humana 2000 UI por precios unitarios notoriamente superiores a los del mercado, sin realizarse el estudio de mercado y sin considerar los antecedentes que reportaban precios unitarios notoriamente menores, lo cual ocasionó un perjuicio a la Entidad por Cuatrocientos Veintiséis Mil Novecientos Veintitrés Nuevos Soles (S/. 426,923.00).
		Jefe de la Unidad de Adquisiciones Ingeniería Hospitalaria y Servicios	2 años de inhabilitación	Resolución N° 053-2015-CG/TSRA	
		Jefe de la Unidad de Adquisiciones Ingeniería Hospitalaria y Servicios	3 años de inhabilitación	Resolución N° 053-2015-CG/TSRA	

Informe de Control N° 012-2013-2-0251	Red Asistencial Tacna, ESSALUD	Jefe de la Oficina de Administración	4 años de inhabilitación	Resolución N° 065-2015-CG/TSRA	Favorecimiento a contratista dando trámite al pago por el servicio de alimentación y nutrición, pese a los continuos incumplimientos del contratista, respecto a la planificación de regímenes normales y dietas, dosificación de ingredientes, valoración nutricional, cronograma de higiene y limpieza del Área de Producción y Repostería expuesto en lugar visible, calidad de las dietas que corresponda a los criterios fijados en las especificaciones técnicas. Tales incumplimientos eran de conocimiento de los funcionarios cuya sanción se confirmó.
		Jefe de la Unidad de Adquisiciones	4 años de inhabilitación	Resolución N° 065-2015-CG/TSRA	
		Coordinador del Área Funcional de Asuntos Jurídicos y Asuntos Administrativos	Conclusión del Procedimiento	Resolución N° 065-2015-CG/TSRA	
		Coordinadora del Servicio de Nutrición	Conclusión del Procedimiento	Resolución N° 065-2015-CG/TSRA	

6. LOGROS Y RETOS

Durante los años 2013 y 2014, el TSRA mantuvo el compromiso de consolidarse como un órgano administrativo autónomo e imparcial en la determinación de la responsabilidad administrativa funcional de funcionarios y/o servidores públicos bajo su ámbito de competencia. De esta manera, los ejes de su labor se forjaron a través de la conformación e implementación del TSRA y de su órgano de apoyo, la Secretaría Técnica, así como a partir de la revisión y propuesta de normativa para el procedimiento administrativo sancionador de la CGR.

En su tercer periodo de gestión, el TSRA es un órgano consolidado. Este resultado se ve reflejado en las ciento ochenta y siete (187) apelaciones resueltas durante esta gestión, lo que significó que a la fecha se sancionen a ciento noventa y tres (193) funcionarios públicos, correspondientes en su mayoría, a Gobiernos Locales y Regionales.

Sin embargo, como se puede advertir en las cifras consignadas en el Cuadro N° 03 la carga procesal se encuentra en constante ascenso, principalmente durante este año 2015, lo que se ratifica con la carga procesal en la primera instancia del procedimiento sancionador, por lo que con miras al siguiente periodo (setiembre 2015 – setiembre 2016) el TSRA requiere fortalecer su capacidad operativa a fin de mantener los estándares cualitativos y cuantitativos en las resoluciones de los expedientes a su cargo, manteniendo los plazos de resolución y la garantía del debido proceso en beneficio de los administrados.

Para este nuevo periodo de gestión, el Tribunal tiene como reto fundamental cumplir con incrementar el número de sus resoluciones sin afectar la calidad y fundamento de las mismas, en aras de cumplir con el encargo conferido por la Ley y la Contraloría General de la República.

Asimismo, una meta importante es la implementación de herramientas que permitan identificar los criterios resolutivos y precedentes emitidos, a fin de ofrecer a la comunidad un instrumento que coadyuve a la gestión del conocimiento a los actores del Sistema Nacional de Control y brinde a la ciudadanía información que contribuya a la predictibilidad de la actuación del Tribunal.

Lima, Setiembre 17 de 2015.



JAVIER DOLORIER TORRES

Presidente

Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas
Contraloría General de la República