

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen
Gobierno

Los Límites de la Potestad Sancionadora: La
Responsabilidad Funcional a Partir del Acuerdo Plenario
01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en
Derecho Público y Buen Gobierno

Autor:

Carlos Abraham Aguilar Chacón

Asesor:

Hugo Andrés León Manco


Lima, 2025

INFORME DE SIMILITUD

Yo, HUGO ANDRÉS LEÓN MANCO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado *“Los Límites de la Potestad Sancionadora: La Responsabilidad Funcional a Partir del Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA”*, del autor AGUILAR CHACON, CARLOS ABRAHAM, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 06 de diciembre del 2025.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el trabajo académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 16 de diciembre del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: HUGO ANDRÉS LEÓN MANCO	
DNI: 09834484	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0958-5856	

RESUMEN

El presente artículo analiza los límites de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República a partir del Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA-Sala Plena, el cual busca unir criterios sobre la responsabilidad administrativa funcional. El trabajo examina la coherencia y suficiencia de dicho acuerdo, especialmente en lo relacionado a la determinación del beneficio indebido, la imputación causal y las exigencias probatorias aplicables a los procedimientos sancionadores del Sistema Nacional de Control.

A través de un enfoque analítico, se identifican problemas entre el diseño teórico y su aplicación práctica. En particular, se evalúan los riesgos derivados del uso de conceptos amplios o indeterminados, como el beneficio indebido, el deber funcional o el nexo causal, los cuales podrían generar interpretaciones incompatibles con los principios de tipicidad, culpabilidad e imputación objetiva recogidos en la Ley N° 27444 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El análisis también incorpora el contraste entre la responsabilidad funcional y la responsabilidad administrativa general. Se evidencia que la configuración del beneficio indebido como elemento de la infracción exige una acreditación concreta y verificable, la cual no siempre se garantiza en la práctica sancionadora.

El artículo concluye que el Acuerdo Plenario constituye un avance en términos de sistematización, pero presenta vacíos interpretativos y riesgos de aplicación que justifican su revisión crítica. Por ello se propone una lectura más garantista que refuerce los límites de la potestad sancionadora y asegure una imputación funcional estricta, respetando el debido procedimiento y la razonabilidad en la determinación de la responsabilidad.

Palabras clave

Potestad Sancionadora, Contraloría General de la República, Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, Beneficio al Tercero, Nexos Causales

ABSTRACT

This article analyzes the limits of the Comptroller General of the Republic's sanctioning powers based on Plenary Agreement 01-2024-CG/TSRA-Sala Plena, which seeks to unify criteria regarding functional administrative liability. The paper examines the coherence and sufficiency of this agreement, particularly concerning the determination of undue benefit, causal attribution, and the evidentiary requirements applicable to the sanctioning procedures of the National Control System.

Through an analytical approach, problems are identified between the theoretical design and its practical application. In particular, the risks arising from the use of broad or indeterminate concepts, such as undue benefit, functional duty, or causal link, are evaluated, as these could generate interpretations incompatible with the principles of legality, culpability, and objective imputation enshrined in Law N° 27444 and the jurisprudence of the Constitutional Court. The analysis also incorporates the contrast between functional responsibility and general administrative responsibility. It is evident that establishing undue benefit as an element of the infraction requires concrete and verifiable proof, which is not always guaranteed in sanctioning practice.

The article concludes that the Plenary Agreement represents progress in terms of systematization, but presents interpretive gaps and application risks that justify its critical review. Therefore, a more rights-based interpretation is proposed, one that reinforces the limits of the power to impose sanctions and ensures strict functional imputation, respecting due process and reasonableness in determining responsibility.

Keywords

Sanctioning Power, Comptroller General of the Republic, Superior Court of Administrative Responsibilities, Benefit to the Third Party, Causal Link

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1: El Principio de Tipicidad y la Definición de “Beneficio Indebido” en el Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA- SALA PLENA	5
1.1 El Principio de Tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionador.....	5
1.2 El Concepto de Beneficio Indebido en la Normativa y el Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA.....	6
1.3 Riesgos de Indeterminación y Discrecionalidad.....	7
1.4 Análisis Crítico.....	9
1.5 Propuesta Interpretativa Alternativa.....	10
Capítulo 2: El principio de Culpabilidad como Límite a la Potestad Sancionadora Funcional de la Contraloría General de la República	12
2.1 El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador...	13
2.2 La Prueba del Dolo y la Culpa Grave en la Responsabilidad Funcional....	14
2.3 El Principio de Culpabilidad y el Principio de Proporcionalidad.....	15
2.4 La Carga de la Prueba en la Determinación de la Culpabilidad.....	16
2.5 La Conexión Entre el Principio de Culpabilidad y el Principio de Legalidad.....	17
2.6 Profundización Doctrinaria: Naturaleza, Alcance y Evolución del Principio de Culpabilidad.....	18
2.7 La Imputación Funcional y la Culpa Grave: Criterios de Delimitación.....	18
2.8 Repercusiones Institucionales de la Falta de Culpabilidad.....	19
Capítulo 3: El Principio de Proporcionalidad y la Necesidad de Acreditar el Perjuicio o Beneficio Como Límites Materiales a la Potestad Sancionadora Funcional	20
3.1 Fundamento Normativo y Jurisprudencial del Principio de Proporcionalidad.....	20
3.2 Proporcionalidad, Culpabilidad y Tipicidad: Una Relación Necesaria.....	23
3.3 La Necesidad de Acreditar Perjuicio o Beneficio Como Elemento de Proporcionalidad.....	24
3.4 El Test de Proporcionalidad Como Herramienta de Control.....	25
3.5 La Proporcionalidad y Discrecionalidad Administrativa.....	26
Conclusiones	28
Bibliografía	30

Introducción

La potestad sancionadora administrativa constituye uno de los instrumentos más relevantes del Estado para garantizar la corrección en el ejercicio de la función pública. La Contraloría General de la República, como ente rector del Sistema Nacional de Control, ha asumido un rol protagónico en la lucha contra la corrupción y en la protección del patrimonio público mediante el desarrollo de un régimen de responsabilidad administrativa funcional. Sin embargo, este poder punitivo del Estado debe ejercerse bajo límites claros que respeten los principios del derecho administrativo sancionador, de lo contrario corre el riesgo de convertirse en un mecanismo arbitrario.

En este contexto, el Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA surge como un esfuerzo institucional para unir criterios sobre la responsabilidad administrativa funcional. Entre sus principales objetivos se encuentra precisar los alcances de conceptos como beneficio indebido a tercero, establecer pautas sobre el estándar probatorio y reafirmar principios del sistema sancionador. No obstante, su aparición ha suscitado un intenso debate, pues si bien pretende dotar de seguridad jurídica, también deja interrogantes respecto de la claridad de sus conceptos, la exigencia probatoria y la proporcionalidad de las sanciones.

El problema general que se aborda en este artículo es el siguiente: ¿Cuáles son los límites de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República a partir del Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA? A partir de ello, el objetivo general es analizar los límites de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República a partir del Acuerdo Plenario, evaluando su coherencia con los principios de tipicidad, culpabilidad, imputación objetiva y proporcionalidad.

La hipótesis general sostiene que, aunque el Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA constituye un avance importante para uniformizar criterios, presenta deficiencias al no precisar con suficiente claridad el alcance del beneficio indebido, ni establecer estándares probatorios y de proporcionalidad robustos, lo que puede derivar en riesgos de arbitrariedad en el ejercicio de la potestad sancionadora.

Capítulo 1: El Principio de Tipicidad y la Definición de “Beneficio Indebido” en el Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA- SALA PLENA

1.1. El Principio de Tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionador

El principio de tipicidad no solo asegura certeza jurídica, sino que también constituye un límite material a la potestad sancionadora de la Administración. Este ha sido constitucionalizado en el numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú cuando se señala que “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la Ley”.

En palabras de Morón Urbina (2018), la tipicidad opera como un mecanismo de control frente al poder punitivo estatal, garantizando que la sanción sea el resultado de una infracción claramente descrita en la norma y no de la voluntad discrecional del órgano sancionador. Agrega además que, este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración Pública; 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 los supuestos descritos como ilícitos.

En el derecho administrativo sancionador peruano, este principio se encuentra expresamente reconocido en el inciso 4 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, que establece que las infracciones deben estar previamente determinadas por la ley o reglamento, evitando interpretaciones extensivas o analógicas.

En este marco, resulta evidente que cualquier desarrollo doctrinal de la Contraloría debe observar con estricta rigurosidad este principio, pues de

lo contrario se corre el riesgo de configurar infracciones demasiado abiertas que habiliten sanciones arbitrarias.

1.2. El Concepto de Beneficio Indebido en la Normativa y el Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA

El concepto de “beneficio indebido” tiene una importancia crucial en el régimen sancionador de la Contraloría, al ser el núcleo del numeral 9 del artículo 46 de la Ley N° 27785. Sin embargo, desde la incorporación de este precepto, no se estableció una definición legal expresa, generando un vacío interpretativo.

Normalmente, el legislador optó por dejar su desarrollo a la práctica administrativa y a la jurisprudencia del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. Ello ha derivado en criterios dispersos y, en ocasiones, contradictorios. Mientras en algunos casos se ha entendido como cualquier ventaja económica otorgada al contratista, en otros se ha exigido la acreditación de un perjuicio paralelo al Estado.

El Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA buscó uniformizar estos criterios, estableciendo que el beneficio indebido:

- Debe ser ilegal.
- Debe estar concretamente acreditado.
- Debe vincularse directamente a la conducta del funcionario.

Si bien este esfuerzo representa un avance hacia la seguridad jurídica, deja zonas grises:

- No distingue entre beneficios formales y beneficios sustanciales.

- No aclara si basta el intento de favorecer, aunque el beneficio no se concrete.
- No precisa qué se entiende por ilegalidad.

El riesgo es que, bajo una interpretación amplia, un funcionario podría ser sancionado por actos de trámite que no generaron una ventaja ilícita real.

1.3. Riesgos de Indeterminación y Discrecionalidad

El principal riesgo que se deriva de una definición incompleta de “beneficio indebido” es la indeterminación normativa, que abre espacio a interpretaciones amplias y poco uniformes. Esto es problemático por varias razones:

a) Riesgo de Sanciones por Irregularidades Formales.

La experiencia muestra que, en diversos procedimientos, funcionarios han sido sancionados por emitir informes de mero trámite o derivar documentos, aun cuando carecían de poder decisorio. En la Resolución N° 000098-2024-CG/TSRA-SALA 1, se sancionó inicialmente a dos funcionarios municipales por tramitar adelantos de materiales, pese a que:

- La obra fue culminada.
- Los adelantos estuvieron garantizados con carta fianza.
- No existió prueba de un perjuicio patrimonial al Estado.

La sanción fue revocada en apelación, justamente por no probarse un beneficio indebido. Este caso refleja cómo la amplitud del concepto puede derivar en sanciones arbitrarias.

b) Discrecionalidad excesiva de la Administración Sancionadora.

Cuando un tipo infractor es abierto, la administración se convierte en la verdadera “creadora” de la infracción, determinando en cada caso qué es o no indebido. Ello vulnera el principio de seguridad jurídica. Como recuerda Cassagne (2004), la discrecionalidad sin límites en materia sancionadora equivale a trasladar al órgano administrativo la función legislativa, lo que contraviene la reserva de ley.

c) Inseguridad para los Funcionarios.

La falta de certeza sobre qué conductas son sancionables genera un efecto inhibitor en los servidores públicos, quienes pueden optar por la inacción para evitar ser sancionados. Esto es especialmente grave en el ámbito de contrataciones públicas, donde la demora en trámites o la paralización de proyectos puede tener efectos sociales y económicos negativos.

d) Problemas de Uniformidad en la Contraloría General de la República.

Antes del Acuerdo Plenario, diferentes salas del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas aplicaban criterios divergentes sobre qué constituía beneficio indebido. Con el Acuerdo Plenario se buscó uniformizar, pero al mantener definiciones ambiguas, perpetúa la posibilidad de decisiones contradictorias.

e) Impacto en el Principio de Proporcionalidad.

La indeterminación no solo afecta la tipicidad, sino que incide en la proporcionalidad: si no está claro qué es beneficio indebido, tampoco puede graduarse adecuadamente la sanción según la gravedad de la conducta.

En resumen, la falta de una definición cerrada de beneficio indebido genera un efecto dominó, donde la inseguridad jurídica conlleva a una discrecionalidad excesiva, lo cual se materializa en sanciones arbitrarias que terminan debilitamiento de la legitimidad de la potestad sancionadora.

1.4. Análisis Crítico

Si bien el Acuerdo Plenario 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA constituye un esfuerzo loable de sistematización, su contribución aún resulta insuficiente frente a las exigencias de los principios del derecho sancionador. A continuación, se desarrollan algunos ejes críticos:

a) Omisión de una Distinción entre Beneficio Formal y Sustancial.

El Acuerdo no aclara que no todo incumplimiento formal equivale a beneficio indebido. Por ejemplo, si un informe se emite fuera de plazo, pero no genera ventaja patrimonial al contratista, no debería considerarse infracción. Esta distinción es crucial para no sancionar meras irregularidades procedimentales.

b) Falta de Exigencia de Perjuicio Real o Potencial.

El Acuerdo Plenario exige que el beneficio sea ilegal, pero no siempre conecta esa ilegalidad con un perjuicio al Estado. Así, un contratista podría recibir un pago anticipado, garantizado por carta fianza y destinado a la obra, lo que en la práctica no perjudica al Estado. Sancionar en estos casos carece de proporcionalidad.

c) Débil Incorporación del Nexo Causal.

La imputación a los funcionarios debería requerir que su conducta haya sido determinante en la obtención del beneficio. Sin embargo, el Acuerdo Plenario no desarrolla suficientemente este aspecto, dejando

espacio para sancionar a quienes solo participaron de manera limitada en el trámite.

d) Ausencia de Criterios de Exclusión.

El Acuerdo Plenario no establece expresamente supuestos en los que no procede sancionar, como cuando:

- El beneficio es aparente o formal.
- El recurso se destinó a la finalidad pública sin desviación.
- Existe garantía que elimina el riesgo patrimonial.

1.5. Propuesta Interpretativa Alternativa

Se propone que el beneficio indebido se configure únicamente cuando concurren los siguientes elementos:

- **Ilicitud Sustancial:** El beneficio debe contrariar la ley o el contrato en su esencia, no en aspectos meramente formales.
- **Ventaja Patrimonial Ilegítima:** El tercero debe haber obtenido un enriquecimiento injustificado, más allá de lo que corresponde legal o contractualmente.
- **Perjuicio o Riesgo Real al Interés Público:** Debe existir un daño concreto o un riesgo cierto para el patrimonio estatal o el interés general.
- **Nexo Causal Directo:** La conducta del funcionario debe ser condición determinante para que el beneficio se produzca; la simple derivación de un documento no basta.

Estos criterios, recogidos de la doctrina y jurisprudencia comparada, permitirían diferenciar con claridad los supuestos de verdadera infracción de aquellos que constituyen simples irregularidades administrativas.

Beneficios de esta propuesta:

- Refuerza la seguridad jurídica de los funcionarios.
- Reduce la discrecionalidad de la Contraloría General de la República.
- Evita sanciones desproporcionadas y fomenta la confianza en la función pública.
- Fortalece la legitimidad del sistema sancionador.

En definitiva, la crítica central es que el Acuerdo Plenario perdió la oportunidad de establecer un estándar más estricto y garantista, limitando con claridad el alcance del beneficio indebido. Su formulación actual, aunque mejora respecto a la dispersión previa, mantiene riesgos latentes de arbitrariedad.

Capítulo 2: El principio de Culpabilidad como Límite a la Potestad Sancionadora Funcional de la Contraloría General de la República

El principio de culpabilidad constituye uno de los límites esenciales del derecho sancionador en un estado constitucional de derecho. En el marco de la responsabilidad administrativa funcional, este principio adquiere relevancia porque la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República se ejerce sobre funcionarios y servidores públicos cuyas decisiones y actuaciones pueden implicar consecuencias patrimoniales y profesionales graves. Por ello, toda sanción debe estar sustentada no solo en la constatación de un hecho irregular, sino en la comprobación de dolo o culpa grave, elementos que justifican el reproche funcional.

El inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú garantiza el principio de culpabilidad como parte integrante del debido proceso, señalando que nadie puede ser sancionado sin que exista una conducta culpable. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 21 del Expediente N° 02868-2004-AA/TC que el principio de culpabilidad impide la imposición de sanciones basadas exclusivamente en el resultado, exigiendo la prueba de la intencionalidad o negligencia grave del funcionario.

21. “La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable”.

En el ámbito del control gubernamental, este principio se convierte en una garantía material frente al ejercicio del poder sancionador por parte de la Contraloría General de la República, pues asegura que la atribución de responsabilidad funcional no se sustente en presunciones o imputaciones genéricas. De este modo, la culpabilidad actúa como un contrapeso frente a la expansión del ius puniendi administrativo, garantizando que la sanción se base

en un reproche personal y subjetivo, y no en una responsabilidad objetiva derivada del cargo o de la simple producción del daño.

2.1. El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador

El Derecho Administrativo Sancionador comparte los principios básicos del derecho penal, dado que ambos son manifestaciones del poder punitivo del Estado. Entre estos principios se encuentra el de culpabilidad, que prohíbe la imposición de sanciones sin dolo o culpa.

En el Perú, el Tribunal Constitucional ha consolidado que este principio puede ser aplicado analógicamente a la potestad sancionadora de la Administración. En los fundamentos 64 y 67 del Expediente N° 010-2002-AI/TC, el Tribunal afirmó que la responsabilidad debe sustentarse en un comportamiento imputable a título de dolo o culpa grave, y que no es admisible la responsabilidad objetiva en materia sancionadora.

64. El principio de culpabilidad es una garantía y al mismo tiempo un límite a la potestad punitiva del Estado; por consiguiente, la aplicación del artículo 2° del Decreto Ley N° 25475 queda supeditada a que, al infringirse los bienes jurídicos señalados por la norma penal, ello se haya realizado con intención del agente. A mayor abundamiento, la prohibición de que la pena sólo pueda basarse en un tipo de responsabilidad objetiva se encuentra prevista en el artículo VII del Título Preliminar del Código Penal, según el cual “La pena requiere de la responsabilidad penal del autor. Queda proscriba toda forma de responsabilidad objetiva”.

67. En efecto, la norma que exige la responsabilidad subjetiva como condición para imponerse una pena, se encuentra comprendida en el ordenamiento penal, de manera que cuando este Tribunal Constitucional adiciona, con la finalidad de reducir los márgenes de aplicación del tipo penal, en realidad no crea nada, sino simplemente se limita a reducir los alcances del supuesto de hecho previsto en la ley penal (bonam parten), ya previsto en el ordenamiento, esto es, en el artículo VII del Título Preliminar del Código Penal (Cf. Crisafulli, Vezio, “La Corte Costituzionale ha vent’anni”, en Nicola Occhiocupo, La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent’anni di attività, Cedam, Padova 1984, pág. 85). Aun así, este Tribunal Constitucional debe señalar que, en la noción de ley, a la cual se refiere el principio de legalidad penal, para reservar la

determinación de las hipótesis del delito, incluso, debe considerarse las sentencias del Tribunal Constitucional” que, por su propia naturaleza, tienen valor de ley. (Pizzorusso, Alessandro, “Las sentencias ‘manipulativas’ del Tribunal Constitucional italiano”, en AA.VV. El Tribunal Constitucional, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1981, pág. 292).

De acuerdo con Juan Carlos Morón Urbina (2018), la culpabilidad en el derecho administrativo sancionador implica que la sanción debe ser producto de un juicio de reproche que recaiga sobre un acto voluntario y consciente que haya contravenido las normas funcionales. Así, la sanción debe tener como presupuesto una conducta intencional o gravemente negligente, nunca el mero resultado desfavorable o la existencia de irregularidades formales.

En el contexto de la Contraloría General de la República, el principio de culpabilidad garantiza que el servidor público no sea sancionado por simples omisiones o errores administrativos, sino únicamente cuando se demuestre una infracción funcional dolosa o gravemente culposa, que haya generado un perjuicio al Estado o un beneficio indebido a un tercero.

2.2. La Prueba del Dolo y la Culpa Grave en la Responsabilidad Funcional

El elemento subjetivo de la infracción, dolo o culpa grave, debe ser probado de manera concreta y suficiente por el órgano instructor y sancionador. El dolo se configura cuando el funcionario actúa con conocimiento y voluntad de infringir la norma funcional, mientras que la culpa grave se produce cuando incurre en una inobservancia inexcusable del deber funcional.

La Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N.º 023-2011-PCM, establecen que la sanción debe estar fundada en la responsabilidad subjetiva del servidor. Por tanto, la carga de la prueba recae en el órgano sancionador, quien debe acreditar la intencionalidad o negligencia grave del funcionario.

El Acuerdo Plenario N.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, al sistematizar criterios interpretativos sobre la responsabilidad funcional, reconoce la necesidad de probar la culpabilidad, pero deja margen a la interpretación de los órganos instructores al no precisar criterios uniformes sobre los grados de culpa. Esto puede dar lugar a la imposición de sanciones sin suficiente acreditación del elemento subjetivo, desnaturalizando la garantía del principio de culpabilidad.

De hecho, Cassagne (2004) advierte que la ausencia de parámetros claros genera inseguridad jurídica, ya que la culpabilidad se convierte en un concepto elástico susceptible de ser interpretado discrecionalmente. En el ámbito funcional, ello podría traducirse en sanciones impuestas sobre la base de presunciones o apreciaciones subjetivas, en lugar de pruebas objetivas del dolo o culpa grave.

2.3. El Principio de Culpabilidad y el Principio de Proporcionalidad

El principio de culpabilidad se vincula estrechamente con el principio de proporcionalidad, pues la intensidad del reproche y de la sanción debe guardar relación con el grado de culpa o dolo del funcionario. No es jurídicamente razonable imponer sanciones muy graves cuando el comportamiento solo revela negligencia leve o cuando la infracción no produjo perjuicio efectivo.

El Tribunal Constitucional, en los fundamentos 195 y 197 del Expediente N° 010-2002-AI/TC, señala que el principio de proporcionalidad exige una relación racional entre la conducta y la sanción impuesta. En materia de responsabilidad funcional, esto se traduce en la obligación de graduar la sanción según el grado de culpabilidad comprobado.

195. El principio de proporcionalidad es un principio general del derecho expresamente positivizado, cuya satisfacción ha de analizarse en cualquier ámbito del derecho. En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico, éste se halla constitucionalizado en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución. En su

condición de principio, su ámbito de proyección no se circunscribe sólo al análisis del acto restrictivo de un derecho bajo un estado de excepción, pues como lo dispone dicha disposición constitucional, ella sirve para analizar cualquier acto restrictivo de un atributo subjetivo de la persona, independientemente de que aquel se haya declarado o no. Y las penas, desde luego, constituyen actos que limitan y restringen esos derechos de la persona.

197. En la medida que el principio de proporcionalidad se deriva de la cláusula del Estado de Derecho, él no sólo comporta una garantía de seguridad jurídica, sino también concretas exigencias de justicia material. Es decir, impone al legislador el que, al momento de establecer las penas, ellas obedezcan a una justa y adecuada proporción entre el delito cometido y la pena que se vaya a imponer. Este principio, en el plano legislativo, se encuentra en el artículo VII del título preliminar del Código Penal, que señala que “la pena no puede sobrepasar la responsabilidad por el hecho (...)”.

En esa línea, se puede señalar que el principio de proporcionalidad opera como una manifestación práctica de la culpabilidad, ya que el reproche sancionador no solo debe recaer en quien actuó con dolo o culpa grave, sino también ajustarse en intensidad a la magnitud de dicha culpabilidad. Por tanto, la correcta valoración del elemento subjetivo es un componente esencial para asegurar que la sanción sea justa, razonable y congruente con el daño ocasionado.

2.4. La Carga de la Prueba en la Determinación de la Culpabilidad

La carga de la prueba recae exclusivamente en el órgano instructor y sancionador. De acuerdo con el principio de presunción de inocencia, la culpabilidad no se presume. Es deber del órgano sancionador demostrar que el funcionario conocía la irregularidad de su conducta y que esta fue dolosa o gravemente negligente.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el fundamento 144 del Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala (2016), sostuvo que la sanción administrativa o disciplinaria debe fundarse en una conducta individualmente atribuible y debidamente probada; de lo contrario, se vulnera el debido

proceso. Este precedente es aplicable al procedimiento de determinación de responsabilidad funcional de la Contraloría General de la República, que comparte la naturaleza sancionadora.

144. La Corte recuerda que ha quedado establecido que la destitución de la señora Maldonado se dio sin una causa justificada por una norma jurídica; en consecuencia, la Corte considera que corresponde el pago de una indemnización. Asimismo, la Corte recuerda que los recursos judiciales no fueron sencillos y efectivos, lo que impidió a la señora Maldonado poder acceder a una efectiva protección judicial. La Corte observa que, la normativa interna guatemalteca regula la figura de “despido injustificado” de los trabajadores del Estado y establece el derecho a recibir una indemnización. Lo anterior representa un criterio relevante para determinar el daño material en el presente caso. En consecuencia, al haberse establecido que en el presente caso la señora Maldonado fue destituida por medio de una sanción administrativa disciplinaria sin que existiera una causa justa establecida en una norma jurídica, y en consecuencia se violaron sus derechos reconocidos en los artículo 8 y 25 de la Convención Americana, corresponde al Estado proceder al pago, en equidad, del monto de US\$ 25,000.00 (veinticinco mil dólares de los Estados Unidos de América).

2.5. La Conexión Entre el Principio de Culpabilidad y el Principio de Legalidad

El principio de culpabilidad es inseparable del principio de legalidad, en virtud del cual toda sanción debe estar tipificada de manera clara y precisa. La falta de delimitación de los conceptos de dolo y culpa grave puede llevar a la aplicación retroactiva o extensiva de las normas sancionadoras, lo que contraviene el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

El Acuerdo Plenario N.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA busca uniformizar criterios interpretativos sobre los elementos subjetivos de la responsabilidad funcional, pero su formulación ambigua en torno a la culpa grave podría generar una aplicación extensiva contraria al principio de legalidad.

Por ello, se requiere que la Contraloría General de la República establezca parámetros claros y objetivos para la identificación de la culpa grave, tales

como: la magnitud del deber incumplido, el nivel jerárquico del funcionario, el grado de previsibilidad del daño y las circunstancias del hecho. Se puede sostener que la legalidad y la culpabilidad son garantías interdependientes ya que, sin precisión normativa sobre el deber funcional, no puede haber reproche culpable legítimo.

2.6. Profundización Doctrinaria: Naturaleza, Alcance y Evolución del Principio de Culpabilidad

El principio de culpabilidad tiene una trayectoria consolidada que se origina en el Derecho Penal y se proyecta hacia el Derecho Administrativo sancionador. La administración pública no puede sancionar sin culpa porque ello equivaldría a un ejercicio arbitrario del poder. Morón Urbina (2018) explica que la culpabilidad implica un juicio de reproche que recae sobre el funcionario que, conociendo o debiendo conocer la ilicitud del acto, lo ejecuta o permite su ejecución.

De este modo, sancionar por simples errores formales o irregularidades no dolosas desnaturaliza el sentido del control. En el ámbito funcional, la culpabilidad debe acreditarse a través de pruebas objetivas que demuestren la intencionalidad o la negligencia inexcusable del funcionario.

El Acuerdo Plenario N.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA reconoce la exigencia del elemento subjetivo, pero no define los criterios que permitan distinguir la culpa leve de la grave. Ello genera un espacio interpretativo que puede vulnerar la garantía de culpabilidad y el principio de legalidad sustantiva.

2.7. La Imputación Funcional y la Culpa Grave: Criterios de Delimitación

El Acuerdo Plenario N.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA define la culpa grave como la inobservancia inexcusable del deber funcional, pero no precisa cuándo una infracción puede ser calificada como tal.

Por tanto, no toda irregularidad configura infracción muy grave. Es necesario evaluar la relevancia del daño, el nivel jerárquico y las condiciones de desempeño del funcionario. Además, deben considerarse circunstancias atenuantes como la carga laboral, órdenes superiores o errores excusables.

Este enfoque evita la sanción automática, preservando la racionalidad del control y la seguridad jurídica de los funcionarios. La sanción debe ser el resultado de un análisis integral, que considere tanto la acción como el contexto de la actuación.

2.8. Repercusiones Institucionales de la Falta de Culpabilidad

La aplicación de sanciones sin culpabilidad probada produce tres consecuencias principales:

- Inseguridad jurídica, al crear incertidumbre en los funcionarios sobre el alcance de sus deberes.
- Administración defensiva, donde los funcionarios priorizan evitar sanciones antes que cumplir eficientemente su labor.
- Deslegitimación institucional, pues la Contraloría deja de ser percibida como órgano garante del buen gobierno y se convierte en un ente punitivo.

Además, sancionar sin dolo ni culpa grave puede incentivar una gestión pública basada en la omisión y el temor, reduciendo la capacidad innovadora y la eficiencia administrativa. En consecuencia, el fortalecimiento del principio de culpabilidad no solo tiene una dimensión jurídica, sino también ética e institucional.

Capítulo 3: El Principio de Proporcionalidad y la Necesidad de Acreditar el Perjuicio o Beneficio Como Límites Materiales a la Potestad Sancionadora Funcional

El principio de proporcionalidad constituye uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo sancionador contemporáneo. Su función esencial es garantizar que las sanciones impuestas por la Administración sean justas, razonables y necesarias en relación con la gravedad de la infracción cometida. En el contexto de la Contraloría General de la República, este principio adquiere una relevancia particular, ya que sus decisiones pueden implicar consecuencias graves sobre la trayectoria profesional y reputación de los funcionarios públicos.

El Acuerdo Plenario N.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA reconoce la importancia del principio de proporcionalidad, pero su aplicación práctica revela vacíos interpretativos, especialmente cuando la sanción se impone sin acreditar el perjuicio al Estado o el beneficio indebido a un tercero. Este capítulo analiza cómo la proporcionalidad actúa como un límite material de la potestad sancionadora, vinculándola con los principios de culpabilidad, razonabilidad y justicia administrativa.

En el marco de un Estado constitucional de derecho, donde el poder sancionador se ejerce sobre la base de los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento y razonabilidad, el principio de proporcionalidad se erige como un instrumento de equilibrio entre el interés público y los derechos fundamentales de los funcionarios. La sanción no puede entenderse como un fin en sí misma, sino como un medio legítimo de corrección que debe responder a criterios de justicia, finalidad pública y proporcionalidad con el daño ocasionado.

3.1. Fundamento Normativo y Jurisprudencial del Principio de Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad tiene fundamento constitucional en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú, al garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y el control de los actos administrativos. Asimismo, el artículo 248 numeral 2 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, dispone que las sanciones

deben ser proporcionales a la infracción cometida, considerando la gravedad del daño, la intencionalidad, la reiteración y las circunstancias atenuantes o agravantes.

El Tribunal Constitucional en los fundamentos 195 y 196 del Expediente N.º 0010-2002-AI/TC estableció que toda sanción debe observar el principio de proporcionalidad, de modo que la medida aplicada no exceda el límite necesario para lograr la finalidad pública que la justifica.

195. El principio de proporcionalidad es un principio general del derecho expresamente positivizado, cuya satisfacción ha de analizarse en cualquier ámbito del derecho. En efecto, en nuestro ordenamiento jurídico, éste se halla constitucionalizado en el último párrafo del artículo 200 de la Constitución. En su condición de principio, su ámbito de proyección no se circunscribe sólo al análisis del acto restrictivo de un derecho bajo un estado de excepción, pues como dispone dicha disposición constitucional, ella sirve para analizar cualquier acto restrictivo de un atributo subjetivo de la persona, independientemente de que aquel se haya declarado o no. Y, las penas, desde luego, constituyen actos que limitan y restringen esos derechos de la persona.

196. Sin embargo, el principio de proporcionalidad tiene una especial connotación en el ámbito de la determinación de las penas, ya que opera de muy distintos modos, ya sea que se trate de la determinación legal, la determinación judicial o, en su caso, la determinación administrativa-penitenciaria de la pena.

Asimismo, en el fundamento 6 del Expediente N.º 2235-2004-AA/TC, el Tribunal precisó que el principio de proporcionalidad se compone de tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

6. Este Tribunal ha afirmado que la legitimidad constitucional de una limitación al ejercicio de los derechos fundamentales no se satisface con la observancia del principio de legalidad. Al lado de esta garantía normativa de los derechos fundamentales, el último párrafo del artículo 200º de la Constitución ha establecido la necesidad de que tal restricción satisfaga exigencias de

razonabilidad y proporcionalidad. Por virtud del principio de razonabilidad se exige que la medida restrictiva se justifique en la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso. Es la protección de fines constitucionalmente relevantes la que, en efecto, justifica una intervención estatal en el seno de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, la restricción de un derecho fundamental satisface el principio de razonabilidad cada vez que esta persiga garantizar un fin legítimo y, además, de rango constitucional. Por su parte, el principio de proporcionalidad exige, a su vez, que la medida limitativa satisfaga los subcriterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. El principio de idoneidad comporta que toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo, es decir, que exista una relación de medio a fin entre la medida limitativa y el objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue alcanzar con aquél.

Estos criterios sirven como parámetros de evaluación de los actos sancionadores. Por tanto, en materia de responsabilidad administrativa funcional, la sanción debe estar motivada no solo en la existencia de una conducta infractora, sino también en la demostración concreta del perjuicio al Estado o del beneficio indebido obtenido. Si tales elementos no se acreditan, la medida pierde legitimidad y se convierte en un ejercicio desproporcionado del poder sancionador.

El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República ha sostenido que la proporcionalidad es un principio transversal que condiciona la validez del acto sancionador. En la Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA 1 destacó que “la responsabilidad funcional requiere no solo la infracción formal, sino también la acreditación del beneficio o perjuicio como consecuencia directa del acto imputado”.

Este razonamiento se alinea con lo dispuesto por el inciso 5 del artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que impone la obligación de motivar toda decisión administrativa. En ese sentido, la proporcionalidad no se limita a la dosificación de la

sanción, sino que exige una motivación racional que explique por qué la sanción es necesaria y adecuada frente a los hechos probados.

3.2. Proporcionalidad, Culpabilidad y Tipicidad: Una Relación Necesaria

El principio de proporcionalidad no puede analizarse de manera aislada. Su operatividad se vincula estrechamente con los principios de culpabilidad y tipicidad, pilares que delimitan la validez del acto sancionador. La culpabilidad impide sancionar sin dolo o culpa, mientras que la tipicidad asegura que la conducta esté previamente descrita en la norma.

La proporcionalidad, en cambio, opera como un criterio de adecuación que armoniza el nivel de reproche con la magnitud del daño. Se puede señalar que la proporcionalidad constituye el punto de encuentro entre el grado de culpabilidad del sujeto y la entidad del daño causado al bien jurídico protegido. Por lo cual, el derecho sancionador no debe ser un instrumento de arbitrariedad, sino de racionalidad, y que toda sanción debe responder a una ponderación equilibrada entre la conducta, la intención y el perjuicio derivado.

De acuerdo a Vélez Fernández (2000), la doctrina penal-administrativa moderna, con autores como Roxin y Jakobs, ha extendido el principio de imputación objetiva al ámbito administrativo sancionador. Este principio exige que la conducta del funcionario no solo sea típica y culpable, sino que además haya sido relevante causalmente para producir el resultado lesivo. De no existir dicho nexo causal, la sanción carece de fundamento material.

Asimismo, la proporcionalidad opera como un parámetro de coherencia entre la culpabilidad subjetiva y la gravedad objetiva del daño, evitando sanciones automáticas o desproporcionadas. En ese sentido, se puede sostener que la proporcionalidad permite ajustar la sanción a las circunstancias personales del funcionario, evitando una rigidez normativa que conduzca a la injusticia.

En el contexto del Sistema Nacional de Control, sancionar a un funcionario por simples deficiencias formales sin daño comprobado resulta contrario al

principio de proporcionalidad y a la finalidad del régimen de responsabilidad funcional. La sanción debe reflejar una correspondencia razonable entre el acto imputado, la intención del agente y el impacto real generado.

Desde esta perspectiva, sancionar sin perjuicio acreditado genera una doble problemática: por un lado, vulnera el principio de culpabilidad al imputar responsabilidad sin dolo ni culpa grave; y por el otro, distorsiona la finalidad de la tipicidad, al ampliar el tipo sancionador más allá de su contenido normativo.

En suma, la proporcionalidad funciona como principio integrador entre la tipicidad y la culpabilidad, garantizando que solo se sancionen actos funcionales que causen un daño o produzcan un beneficio ilegítimo, debidamente probado y valorado en su justa medida.

3.3. La Necesidad de Acreditar Perjuicio o Beneficio Como Elemento de Proporcionalidad

Morón Urbina (2018) señala que la proporcionalidad no puede desvincularse de la acreditación del perjuicio o beneficio, pues ambos elementos materializan la gravedad de la infracción. La ausencia de prueba convierte a la sanción en un acto arbitrario.

Por su parte, de acuerdo a Martín Reyes (2023), el juicio de proporcionalidad requiere valorar el grado de afectación del bien jurídico protegido frente a la intensidad de la sanción impuesta. Si no se determina el daño real o el beneficio obtenido, dicha ponderación se vuelve imposible.

Además, sancionar sin acreditar el perjuicio o beneficio es contrario a la exigencia de motivación suficiente prevista en el inciso 3 del artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. El acto sancionador debe explicar por qué la conducta afectó el interés público o generó un beneficio ilegítimo; de lo contrario, se incurre en un déficit de justificación que afecta su validez.

De este modo, el principio de proporcionalidad actúa como una garantía epistémica, que exige certeza o al menos alta probabilidad sobre la

existencia del daño. La sanción sin prueba del perjuicio se asemeja a una sanción objetiva, que impone el deber de motivar los hechos y fundamentos jurídicos del acto administrativo.

Asimismo, la acreditación del perjuicio o beneficio cumple una función de justicia material. Toda sanción legítima debe contribuir a la realización del derecho en condiciones de igualdad y equidad, lo cual exige evaluar el contexto fáctico y las consecuencias reales del acto funcional.

Por ello, la proporcionalidad en sentido estricto no puede ser meramente formal; requiere una evaluación sustantiva del resultado. Sancionar por infracciones meramente procedimentales sin daño comprobado desvirtúa el propósito preventivo del régimen de control y lo transforma en un instrumento de represión administrativa.

En consecuencia, el principio de proporcionalidad obliga a la Contraloría a exigir la prueba del perjuicio o beneficio, no solo como elemento de gravedad, sino como condición sine qua non para justificar la sanción. Esta exigencia asegura que el poder sancionador mantenga su legitimidad constitucional y su función pedagógica dentro del sistema administrativo.

3.4. El Test de Proporcionalidad Como Herramienta de Control

De acuerdo a Martín Reyes (2023), el test de proporcionalidad, propuesto por Robert Alexy, se erige como un mecanismo metodológico para evaluar la racionalidad de toda medida sancionadora. En el ámbito de la Contraloría General de la República, este test permite verificar si la sanción:

1. Es idónea, esto es, si cumple la finalidad de proteger el patrimonio público.
2. Es necesaria, es decir, si no existen medidas menos gravosas que logren el mismo resultado.
3. Es proporcional en sentido estricto, si el beneficio que se obtiene con la sanción supera el costo que impone al funcionario.

Aplicar este test contribuiría a fortalecer la seguridad jurídica y la legitimidad institucional de la Contraloría General de la República, asegurando que sus sanciones se ajusten al marco constitucional y al estándar del Estado de Derecho.

El test de proporcionalidad, además, permite un control ex ante, antes de imponer la sanción y ex post, en la revisión judicial o administrativa. En el primer caso, el órgano sancionador debe justificar de manera motivada por qué la medida impuesta es la más adecuada y menos gravosa. En el segundo, el juez o el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas pueden verificar si dicha motivación cumple con los estándares de racionalidad.

Aplicar el test con rigor técnico exige que la Contraloría General de la República incorpore criterios objetivos, como el impacto económico de la infracción, la intencionalidad del agente, la magnitud del perjuicio, y los antecedentes disciplinarios del funcionario. Esto permitiría una decisión más justa, reduciendo la arbitrariedad y reforzando la confianza pública.

Además, el uso del test serviría para diferenciar entre errores administrativos leves y conductas dolosas o gravemente negligentes, lo que contribuiría a una respuesta más equilibrada y coherente con el principio de gradualidad. En esa línea, podemos ver que la proporcionalidad no solo es un principio limitador, sino también una guía de racionalidad administrativa, y su aplicación práctica exige una ponderación caso por caso.

Finalmente, el test de proporcionalidad cumple una función pedagógica: obliga a la Administración a fundamentar su decisión, a razonar por qué una sanción es justa, y a demostrar que su decisión no constituye un castigo desmesurado. En esa medida, fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, pilares del buen gobierno administrativo.

3.5. La Proporcionalidad y Discrecionalidad Administrativa

La proporcionalidad también actúa como límite a la discrecionalidad sancionadora. Aunque la Administración puede graduar la sanción, esa discrecionalidad no puede convertirse en arbitrariedad.

El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ha enfatizado que la discrecionalidad para graduar la sanción no exonera al órgano sancionador de fundamentar cómo la medida resulta proporcional frente a los hechos acreditados. En consecuencia, toda sanción debe responder a un razonamiento explícito y verificable, lo que refuerza el control de legalidad y evita decisiones arbitrarias.

Podemos ver entonces que la discrecionalidad es una potestad necesaria, pero no ilimitada ya que su ejercicio debe estar sujeto a control jurisdiccional cuando se utilice con desviación de poder o sin justificación racional. En el caso peruano, la proporcionalidad es precisamente el parámetro que permite distinguir entre una discrecionalidad legítima y una arbitraria.

Por ello, el principio de proporcionalidad debe considerarse una técnica de control interno dentro de la Contraloría. Cada decisión sancionadora debería pasar por una evaluación formal que justifique la adecuación, necesidad y proporcionalidad de la medida impuesta. Ello no solo garantizaría decisiones más justas, sino que también reduciría las anulaciones de sanciones en sede de apelación o control judicial.

En síntesis, la proporcionalidad y la discrecionalidad no son conceptos antagónicos, sino complementarios. La primera delimita el ejercicio de la segunda, asegurando que la libertad de decisión administrativa se oriente hacia la justicia material y no hacia la arbitrariedad.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo permite afirmar que la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, si bien constituye un instrumento necesario para garantizar la probidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, debe operar dentro de límites normativos, materiales y procedimentales claramente definidos. Estos límites derivan de los principios constitucionales del derecho administrativo sancionador, entre ellos la legalidad, la tipicidad, la culpabilidad, la proporcionalidad y la razonabilidad, los cuales actúan como frenos frente a posibles excesos de la Administración en el ejercicio de su poder punitivo.

En primer lugar, se advierte que el Acuerdo Plenario N° 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, si bien constituye un esfuerzo relevante de la Contraloría General de la República para uniformizar criterios y otorgar predictibilidad a su labor sancionadora, evidencia ciertas ambigüedades conceptuales y riesgos interpretativos. Su formulación sobre la acreditación del perjuicio o beneficio indebido como elemento constitutivo de la infracción funcional deja espacio a interpretaciones expansivas que podrían vulnerar el principio de tipicidad. Ello ocurre cuando se considera suficiente la posibilidad de daño o ventaja, sin requerir una prueba concreta y directa de su existencia. Tal razonamiento, además de generar inseguridad jurídica, desnaturaliza la finalidad garantista del derecho sancionador, que debe fundarse siempre en hechos objetivos y debidamente acreditados.

En segundo término, la investigación demuestra que el principio de culpabilidad desempeña un rol estructural en la delimitación de la responsabilidad funcional. La imposición de sanciones administrativas sin verificar el elemento subjetivo desdibuja la diferencia entre un error funcional y una infracción sancionable. En esa línea, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ha sostenido reiteradamente que la mera infracción formal no basta para configurar responsabilidad administrativa funcional, siendo imprescindible la concurrencia del elemento volitivo o de una negligencia grave debidamente probada. La ausencia de este componente subjetivo no solo vulnera el principio de culpabilidad, sino también el de proporcionalidad, al sancionar más allá de lo que la conducta objetivamente justifica.

En tercer lugar, el principio de proporcionalidad aparece como el eje articulador entre la legalidad y la justicia administrativa. La aplicación de sanciones en ausencia de tales elementos rompe la coherencia interna del sistema sancionador y vulnera el mandato constitucional de razonabilidad. Por ello, la proporcionalidad no solo es un límite material, sino también una herramienta de control de la racionalidad de la actuación administrativa.

Asimismo, la revisión del Acuerdo Plenario permite concluir que su formulación no agota los debates doctrinarios sobre los límites del poder sancionador en el marco del control gubernamental. A pesar de que establece criterios relevantes, como la exigencia de motivación y la acreditación del beneficio o perjuicio, este no define con claridad los parámetros probatorios ni las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. Esto genera incertidumbre sobre la validez de las sanciones y abre la posibilidad de interpretaciones arbitrarias por parte de los órganos sancionadores de la Contraloría General de la República. En tal sentido, se requiere una revisión futura del Acuerdo Plenario en cuestión que incorpore una delimitación más precisa del concepto de beneficio indebido, del grado de causalidad exigible y de los estándares probatorios aplicables.

Finalmente, se concluye que la potestad sancionadora administrativa, en el contexto de la Contraloría General de la República, debe verse como una herramienta de corrección y prevención, orientada a fortalecer la ética pública y la confianza en las instituciones. La responsabilidad funcional debe basarse en una lógica de garantismo equilibrado, donde la defensa del interés público no implique la afectación injustificada de los derechos de los funcionarios. Solo así podrá alcanzarse un verdadero equilibrio entre control y justicia administrativa, asegurando que las sanciones respondan a hechos comprobados, sean proporcionales a la falta cometida y respeten las garantías propias del debido procedimiento.

Bibliografía

- Cassagne, J. C. (2004). Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Congreso de la República (1993). Constitución Política del Perú. Diario Oficial El Peruano.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2016). Sentencia del Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala
- Contraloría General de la República. (2024). Acuerdo Plenario N.º 01-2024-CG/TSRA-SALA PLENA. Lima: TSRA.
- Contraloría General de la República. (2024). Resolución N.º 000098-2024-CG/TSRA-SALA 1. Lima: TSRA.
- Martín Reyes, Javier (2023). Más Allá del Test de Proporcionalidad: Análisis, Crítica y Metodologías de Adjudicación Alternativas al Modelo de Robert Alexy. Editorial IIJ / Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Morón Urbina, Juan Carlos (2018). Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Gaceta Jurídica.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2002). Sentencia del Expediente N° 010-2002-AI/TC
- Tribunal Constitucional del Perú. (2004). Sentencia del Expediente N° 02868-2004-AA/TC
- Tribunal Constitucional del Perú. (2004). Sentencia del Expediente N° 02235-2004-AA/TC

- Tribunal Constitucional del Perú. (2013). Sentencia del Expediente N.º 05057-2013-PA/TC.
- Vélez Fernández, Giovanna (2000). La Imputación Objetiva: Fundamento y Consecuencias a Partir de las Concepciones Funcionalistas de Roxin y Jakobs.

