

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Prevención y Control de la
Corrupción

¿Son las sanciones de la Contraloría General un
mecanismo disuasivo eficaz? Un análisis de su Potestad
Sancionadora y el Principio de Legalidad en la Función
Pública

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Prevención y Control de la Corrupción

Autor:

Brenda Rosali Reyes Yábar

Asesor:

Daniel Simón Quispe Meza


Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, DANIEL SIMÓM QUISPE MEZA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “¿Son las sanciones de la Contraloría General un mecanismo disuasivo eficaz? Un análisis de su Potestad Sancionadora y el Principio de Legalidad en la Función Pública”, del autor(a) BRENDA ROSALI REYES YABAR, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 31%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 10/12/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y 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, 11 de diciembre del 2024

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DANIEL SIMÓM QUISPE MEZA | |
| DNI: <u>70437387</u> | Firma:  |
| ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5979-4744 | |

RESUMEN

El presente trabajo analiza la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República (CGR) del Perú y su relación con el principio de legalidad, con especial énfasis en la sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente N° 026-2021-PI/TC). Se examina el marco constitucional y legal que sustenta las facultades de fiscalización y sanción de la CGR, resaltando su papel clave en la prevención y lucha contra la corrupción, así como en la supervisión del uso de los recursos públicos. Además, se profundiza en los subprincipios de tipicidad y taxatividad, esenciales para garantizar la seguridad jurídica y evitar discrecionalidades en la aplicación de sanciones.

El análisis de la mencionada sentencia evidencia que la norma que regulaba las infracciones y sanciones, presentaba imprecisiones que vulneraban la taxatividad, generando riesgos de interpretación discrecional. En este contexto, se destaca el rol del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA), que mediante acuerdos plenarios ha precisado conceptos clave como “perjuicio al Estado” y ha eliminado términos ambiguos como “grave afectación al servicio público”, buscando mayor claridad normativa.

Finalmente, se proponen mejoras para el procedimiento administrativo sancionador, incluyendo la revisión y actualización de la tipificación de infracciones, el fortalecimiento de la celeridad y transparencia de los procesos y la adopción de un sistema de sanciones progresivas que equilibre la prevención con la corrección de conductas irregulares. Estas medidas buscan fortalecer el control gubernamental y asegurar que el ejercicio de la potestad sancionadora de la CGR sea eficaz y plenamente conforme al principio de legalidad.

Palabras clave

Potestad sancionadora, Principio de legalidad, Tipicidad y taxatividad, Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA), Control Gubernamental

ABSTRACT

This paper examines the sanctioning power of Peru's Supreme Audit Institution (SAI) and its connection to the principle of legality, with a focus on the Constitutional Court ruling in Case No. 026-2021-PI/TC. It outlines the constitutional and legal framework that supports the SAI's auditing and sanctioning functions, emphasizing its vital role in preventing corruption and overseeing public resource management. The study also discusses the sub-principles of typicity and specificity, which are key to ensuring legal certainty and avoiding arbitrary interpretations when applying sanctions.

The ruling analysis reveals that the regulation defining offenses and sanctions contains ambiguities that compromise specificity and open the door to discretionary interpretations. In response, the Superior Administrative Responsibilities Tribunal (TSRA) has issued plenary agreements to clarify essential concepts—such as “damage to the State”—and to eliminate vague expressions like “serious harm to public service,” thereby promoting greater regulatory clarity.

Finally, the paper proposes several improvements to the administrative sanctioning process. These include modernizing the classification of offenses, enhancing the speed and transparency of procedures, and adopting a progressive sanctioning system that balances preventive measures with corrective actions against irregular conduct. These recommendations aim to reinforce governmental oversight and ensure that the SAI's sanctioning power is applied effectively and in full compliance with the principle of legality.

Keywords

Sanctioning power, Principle of legality, Typicity and specificity, Superior Administrative Responsibilities Tribunal (TSRA), Government control.

ÍNDICE

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| CAPÍTULO I: LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU POTESTAD SANCIONADORA | 5 |
| 1.1. Marco Constitucional y legal de la Contraloría General de la República (potestad sancionadora-lucha contra la corrupción). | 5 |
| 1.2. Funciones y el rol de la Contraloría General de la República | 8 |
| 1.3. Ley N° 31288, que regula la potestad sancionadora de la CGR y sus alcances | 13 |
| 1.4. Presentación de la sentencia del Expediente N° 026-2021-PI/TC - Demanda de Inconstitucionalidad..... | 15 |
| CAPÍTULO II: PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS | 17 |
| 2.1. Análisis del Principio de Legalidad | 17 |
| 2.1.1. Precisión en la Tipificación de Infracciones: | 21 |
| 2.1.2. Comparación con el Derecho Penal: estándar del derecho penal debe aplicarse también en el derecho administrativo sancionador..... | 23 |
| 2.2. Análisis de la Sentencia del Expediente N° 026-2021-PI/TC:..... | 25 |
| 2.2.1. Descripción del caso: explicación de la sentencia y su relevancia en relación con la potestad sancionadora de la CGR..... | 26 |
| 2.2.2. Motivación de la Sentencia: Razonamiento del Tribunal Constitucional con respecto al principio de legalidad..... | 31 |
| CAPÍTULO III: LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA CGR | 33 |
| 3.1. Evaluación de la eficacia del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS): principales vacíos y limitaciones..... | 39 |
| 3.2. Propuestas de mejora para reforzar la Potestad Sancionadora de la CGR..... | 40 |
| CONCLUSIONES | 43 |
| BIBLIOGRAFÍA | 45 |

INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República (CGR) desempeña un rol trascendental y medular en la supervisión y fiscalización de los recursos públicos, erigiéndose por mandato constitucional y legal como el máximo organismo del Sistema Nacional de Control y ente rector.

Mediante este artículo, se busca comprender cómo la CGR utiliza su facultad sancionadora para prevenir y combatir la corrupción, promoviendo una gestión pública transparente y eficiente. Además, se aborda el principio de legalidad, como base esencial para garantizar que las sanciones administrativas respeten los derechos fundamentales y operen dentro de un marco de legalidad, en sus vertientes de tipicidad y taxatividad, así como de proporcionalidad. Igualmente, profundiza sobre la potestad sancionadora de la CGR, con énfasis en su marco constitucional y normativo, sus funciones y competencias, y el impacto de la sentencia recaída en Expediente N.º 026-2021-PI/TC.

Este análisis sienta las bases para evaluar las limitaciones del régimen sancionador actual y proponer mejoras que fortalezcan el ejercicio de la potestad sancionadora en concordancia con la normativa vigente y las demandas del Tribunal Constitucional para que así se cumpla con la razón y último objetivo de la CGR en relación con la aludida potestad, que no es otra que apuntalar a una gestión pública proba, transparente y eficiente.

CAPÍTULO I: LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU POTESTAD SANCIONADORA

El desarrollo de este capítulo presenta un análisis de CGR del Perú y su facultad sancionadora, a través de la cual se la faculta a identificar y advertir actos irregulares; así como también, permite que se pueda aplicar sanciones que buscan prevenir y disuadir conductas corruptas en la administración pública.

Este capítulo proporcionará el contexto, para entender la finalidad institucional y normativa de la CGR, a fin de ejercer su capacidad sancionadora. En ese sentido, se presentará el marco constitucional y legal, para luego analizar las funciones y competencias sancionadoras, y finalmente presentar la sentencia del Expediente N° 026-2021-PI/TC, del Tribunal Constitucional que evalúa la constitucionalidad de esa facultad sancionadora.

1.1. Marco Constitucional y legal de la Contraloría General de la República (potestad sancionadora-lucha contra la corrupción).

El marco constitucional de la CGR en el Perú está definido en la Constitución Política del Perú de 1993, donde se establece que es el máximo organismo encargado del control gubernamental y del uso adecuado de los recursos públicos. Según el Artículo 82, la CGR tiene la función 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. Además, goza de autonomía funcional, administrativa, económica y financiera, lo que garantiza su independencia de otros poderes del Estado.

Esto quiere decir que, la autonomía constitucional de la CGR le permite ejercer sus funciones sin injerencias externas, siendo el órgano superior del Sistema Nacional de Control, que afianza su papel en la fiscalización del uso de los recursos públicos. Esta independencia es fundamental para que la Contraloría pueda auditar, examinar los presupuestos públicos, verificar el uso eficiente de los recursos y detectar posibles irregularidades o actos de corrupción.

Asimismo, con la finalidad de ejercer sus atribuciones y competencias, además de ejecutar el encargo constitucional mediante la “Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control” – Ley N° 30742, se establecen las normas para su funcionamiento. Entre ellas destaca el artículo 45° que señala que “la Contraloría General ejerce la potestad para sancionar por cuanto determina la responsabilidad administrativa funcional e impone una sanción derivada de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema. La referida potestad para sancionar se ejerce sobre los servidores y funcionarios públicos (...)”. Esta competencia es concordante con el literal d) del artículo 22° de la Ley N° 29622, que señala que una de las atribuciones de la CGR es la de ejercer la potestad para sancionar a los funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones contra la administración pública.

Conforme a lo señalado en el párrafo precedente, la competencia y las atribuciones de la Contraloría General respecto al ejercicio de la potestad sancionadora están amparadas en la Ley N° 30742 y la Ley N° 29622. Estas disposiciones buscan que la Contraloría no se limite únicamente a las acciones de control y a la emisión de informes de auditoría. Como señala (Meza, 2019, p. 339):

“(...) ¿Cómo era antes de la potestad sancionadora de la Contraloría General? Precisamente, la Ley N° 27785, antes de ser modificada, solo se limitaba a través de las acciones de control a la emisión de los informes de control en los cuales se recomendaba al titular de la entidad auditada adoptar las recomendaciones como, por ejemplo, se efectúe el deslinde de responsabilidades, siendo así que muchas de las conductas irregulares quedaran sin sanción alguna (...)”

Esto evidencia que, con el ejercicio de la potestad sancionadora, la CGR no solo tiene el deber de identificar irregularidades y emitir recomendaciones, sino también el de aplicar sanciones, fortaleciendo así su capacidad para cumplir con lo dispuesto en el artículo 82° de la Constitución Política del Perú.

Es importante mencionar que este artículo se encuentra en el Título III de la Constitución, que aborda el Régimen Tributario y Presupuestal, en el que se enmarca la potestad sancionadora. El artículo 82 de la Constitución, también señala que la designación del Contralor General se da por siete años, lo que garantiza una cierta estabilidad en la dirección del organismo y refuerza su capacidad para llevar a cabo su labor de manera independiente. El Contralor tiene la responsabilidad de presentar informes al Congreso y al Poder Ejecutivo sobre el estado de las finanzas públicas y la administración de los recursos estatales.

Además, como marco normativo se encuentra la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N° 27785) que determina el marco que regula el funcionamiento del Sistema Nacional de Control (SNC) y define las competencias de la CGR como el organismo superior encargado del control y supervisión de la gestión pública en el Perú. Su finalidad principal es velar por el uso adecuado y transparente de los recursos y bienes del Estado, garantizando la eficiencia, eficacia y legalidad en la administración pública.

Esta ley establece los principios y procedimientos para la ejecución de las labores de control de los funcionarios públicos, detallando la autonomía de la Contraloría para ejercer sus funciones sin intervención de otros poderes del Estado. Además, establece sanciones administrativas para los funcionarios y servidores públicos que incumplan sus obligaciones en relación con el uso de los recursos del Estado. A su vez, regula la rendición de cuentas de los gestores públicos y permite a la CGR emitir informes y recomendaciones que deben ser implementados para mejorar la gestión pública. El marco normativo incluye mecanismos de coordinación entre los diferentes actores del SNC para garantizar una supervisión efectiva y oportuna.

1.2. Funciones y el rol de la Contraloría General de la República

Considerando que el artículo 82 de la Constitución Política, determina la razón de ser de la Contraloría; la CGR como ente rector cuenta con una ley que establece su organización y funciones. Es así que, de acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N° 27785), es importante hacer mención de algunas funciones específicas en relación al control gubernamental, control interno y externo, y acciones en la prevención de la corrupción.

El Art. 6, Ley N° 27785, menciona que el control gubernamental es el proceso mediante el cual se monitorean y evalúan las actividades y resultados de la gestión pública. Esto implica asegurarse de que los recursos y bienes del Estado se utilicen de manera eficiente, efectiva, transparente y económicamente adecuada, y que se cumplan las normas legales y políticas establecidas. La finalidad es mejorar los sistemas administrativos y de gestión mediante la identificación y aplicación de medidas preventivas y correctivas adecuadas. En otras palabras, es una herramienta para garantizar que la administración pública actúe conforme a sus objetivos y reglas, y busque continuamente optimizar su funcionamiento.

Además, el control interno y externo, Art. 7 y 8 según la Ley N° 27785, son por una parte las evaluaciones que la CGR realiza después de que se han llevado a cabo actividades gubernamentales. Estos controles incluyen auditorías financieras y operativas, exámenes especiales y revisiones específicas, cuyo propósito es verificar que los recursos del Estado se hayan utilizado de forma adecuada y evitar posibles actos de corrupción o malas prácticas, que buscan detectar irregularidades y asegurar la transparencia en el manejo de los recursos públicos tras la ejecución de actividades. Por otra parte, el control externo se refiere a un sistema que busca asegurar la transparencia y la correcta administración de los recursos públicos. Este sistema incluye diversas políticas, normas y procedimientos que son implementados por la Contraloría General o por otros organismos designados por ella, el propósito principal de este control es supervisar y

verificar cómo se gestionan, captan y utilizan los recursos y bienes que pertenecen al Estado. Para lograrlo, el control externo se enfoca principalmente en acciones que son evaluativas y que se realizan después de que los procesos han tenido lugar, es decir, que no intervienen directamente en la gestión diaria, sino que revisan lo que ya se ha hecho para asegurar que todo esté conforme a la ley y a las normas establecidas.

a) Rol de la Contraloría General de la República - CGR

La CGR del Perú tiene el rol fundamental de supervisar y fiscalizar el uso de los recursos y bienes públicos a nivel nacional. Actúa como el organismo superior de control del SNC, encargado de velar por la legalidad, eficiencia y transparencia en la administración pública. La CGR realiza auditorías, exámenes especiales y evaluaciones posteriores sobre la gestión de las instituciones públicas, con el objetivo de asegurar que los recursos del Estado sean utilizados correctamente y de acuerdo a ley.

En este contexto, resulta relevante considerar el concepto de corrupción y su alcance en el Perú para comprender la magnitud y trascendencia del rol de la CGR. Según Pastrana (2019), la corrupción puede definirse como un conjunto de acciones u omisiones deliberadas que resultan en el uso indebido o excesivo de los recursos públicos. Este fenómeno abarca no solo actos activos de apropiación indebida, como el soborno, la malversación de fondos o el fraude, sino también la inacción frente a estas prácticas, lo que contribuye a su persistencia dentro de las instituciones.

La corrupción implica un desvío o mal manejo de recursos que, en lugar de ser administrados para el beneficio colectivo se da en busca de un interés privado. Así la asignación de los recursos del Estado se ve limitada para el acceso a servicios públicos esenciales como la salud, la educación y la infraestructura. Así se perpetúa la inequidad y desigualdad lo que afecta profunda y significativamente a la sociedad.

Bajo ese marco conceptual, debe considerarse que la corrupción es un fenómeno arraigado en la política y la administración pública en Perú, que afecta a todos los niveles de gobierno y genera graves consecuencias tanto a nivel social como económico.

Según la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción realizada por la ONG Proética, en 2022, el 81% de los peruanos percibió un aumento en los niveles de corrupción durante los últimos cinco años, lo que subraya cómo este fenómeno está profundamente arraigado en la estructura del Estado. Para tener como referencia en una línea de tiempo sobre el verdadero avance de la corrupción en nuestro país tomaremos como referencia lo señalado por Martínez (2020), respecto a la corrupción en el Perú y el índice sobre percepción de la corrupción, que manifiesta que desde el año 2010 al 2015 el Perú se había vuelto más de un 100% corrupto, las cifras mostraron que el país nunca había mejorado y por el contrario siempre había descendido de manera constante, reflejando una situación de corrupción crónica que afecta la confianza en las instituciones del país. El autor brinda como fuente el reporte de Transparencia Internacional, donde señala el año y el rango entre los países más corruptos, entre ellos Perú que se detalla en la siguiente tabla por rango y año:

| | |
|----------|----------|
| Año 2000 | rango 41 |
| Año 2001 | rango 44 |
| Año 2002 | rango 45 |
| Año 2003 | rango 59 |
| Año 2004 | rango 67 |
| Año 2005 | rango 65 |
| Año 2006 | rango 70 |
| Año 2007 | rango 72 |

| | |
|----------|-----------|
| Año 2008 | rango 72 |
| Año 2009 | rango 75 |
| Año 2010 | rango 78 |
| Año 2011 | rango 80 |
| Año 2012 | rango 83 |
| Año 2013 | rango 83 |
| Año 2014 | rango 85 |
| Año 2015 | rango 88 |
| Año 2016 | rango 101 |
| Año 2017 | rango 96 |
| Año 2018 | rango 105 |
| Año 2019 | rango 101 |

Nota: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por Martínez (2020), quien cita el reporte de Transparencia Internacional.

En ese contexto, la CGR desempeña un papel esencial en la prevención y lucha contra la corrupción, constituyéndose en un órgano fiscalizador cuyo objetivo es asegurar que los recursos públicos sean utilizados de manera efectiva, transparente y en beneficio de la sociedad. Su rol en la prevención de la corrupción se expresa a través de una serie de funciones de control, auditoría, y fiscalización de las actividades públicas, materia de discusión, lo cual resulta medular en la consolidación de una cultura de integridad en el sector público.

En consecuencia, la CGR realiza diversas acciones de control y supervisión de la gestión pública conforme a la Constitución Política, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría (Ley N.º 27785) y normas complementarias, relacionadas al control gubernamental y

orientadas a prevenir actos de corrupción. Así también, realiza acciones de promoción de programas de participación ciudadana que involucran a la sociedad civil en el control del uso de recursos públicos. Estos programas, como los Auditores Juveniles y Monitores Ciudadanos, permiten que la ciudadanía, y especialmente los jóvenes, participen activamente en la vigilancia de los fondos públicos.

Bajo ese enfoque, Shack (2022, p.44) señala que la CGR ha impulsado y mejorado programas de control social destinados a incluir a diversos grupos de edades dentro de la sociedad, programas que buscan informar y capacitar a los ciudadanos para que participen activamente en la supervisión y vigilancia del uso correcto de los bienes y recursos públicos, convirtiéndose en los principales interesados y actores en la fiscalización de estos recursos, dado que su manejo adecuado tiene un impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos.

De acuerdo al Plan Estratégico Institucional – PEI (2021-2024) de la CGR, los valores corporativos que orientan las acciones de la CGR y el SNC, son la integridad, excelencia, transparencia, innovación por lo cual, promoviendo de esta forma los pilares de una cultura de integridad y transparencia dentro de las instituciones públicas.

A estas atribuciones se suma la facultad sancionadora, las cuales en su conjunto permiten a la CGR contribuir a la lucha contra la corrupción. Como veremos ella es la que permitirá se sancione a servidores y funcionarios públicos por responsabilidad administrativa funcional, incluso impidiendo con su inhabilitación prestar servicios en la administración pública, pero siempre en sintonía con el marco legal y constitucional al igual que con respeto de sus derechos fundamentales.

1.3. Ley N° 31288, que regula la potestad sancionadora de la CGR y sus alcances

La Ley N° 31288, promulgada el 20 de julio de 2021, regula la potestad sancionadora de la CGR del Perú, establece un marco normativo claro para la imposición de sanciones administrativas a los servidores y funcionarios públicos que incurran en infracciones relacionadas con la gestión de los recursos y bienes del Estado. Esta ley refuerza las capacidades de la CGR al otorgar herramientas legales para sancionar actos de negligencia, incumplimiento de normas y actos ilícitos en el sector público, promoviendo una mayor transparencia y responsabilidad en la gestión pública.

Asimismo, en el artículo 11°, menciona que la CGR tiene una potestad sancionadora funcional en el ámbito de la responsabilidad administrativa, lo cual significa que su autoridad para imponer sanciones en casos de irregularidades administrativas prevalece sobre otras potestades sancionadoras de entidades administrativas.

La potestad sancionadora de la CGR de acuerdo a lo señalado en el artículo 45° de su Ley Orgánica menciona que este Organismo Superior de Control puede sancionar a empleados públicos que incurran en responsabilidad administrativa funcional, es decir, en el incumplimiento de sus obligaciones o la falta a sus deberes como funcionario, siempre y cuando estas conductas estén señaladas en la norma.

Las conductas infractoras, señaladas en el artículo 46°, tipifica treinta y dos (32) infracciones que podrían cometerse por parte de los funcionarios o servidores públicos, de las conductas infractoras mencionadas en el artículo, se establecen claramente acciones en relación a presupuesto público, contrataciones y recursos financieros en 27 casos; sin embargo, incorpora infracciones de carácter ambiental, cultural, empresarial, entre otros, que generan un amplio margen de interpretación de la norma y sanción para funcionarios y servidores públicos.

Uno de los aspectos nucleares de la ley, artículo 47°, es que clasifica en infracciones graves y muy graves, estableciendo la imposición de la sanción conforme a su determinación.

Además, señala en el artículo 51°, “...*que el procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional, se sujeta a los principios de legalidad, debido procedimiento, y demás principios que rigen la potestad sancionadora de la administración, los mismos que se desarrollan en el mismo reglamento...*”; es decir, que debe garantizar el derecho a la defensa y el debido proceso de los implicados. De este modo, no solo faculta a la CGR para imponer sanciones, sino que también asegura que dichas sanciones se emitan bajo un marco de respeto a los derechos fundamentales de los funcionarios y servidores públicos.

En cuanto a sus alcances, esta ley fortalece el rol preventivo y correctivo de la CGR, ya que otorga facultades de un control más riguroso de la gestión pública. Además, envía un estricto mensaje de que los actos de corrupción, negligencia o uso indebido de los recursos del Estado no quedarán impunes. La Ley N° 31288 se presenta como una pieza fundamental en el marco normativo de la lucha contra la corrupción en el Perú, ya que garantiza un sistema de sanción robusto que exhorta a la responsabilidad y la ética en el servicio público, que ha generado controversias.

Se debe tener en cuenta que la Potestad Sancionadora de la Contraloría, está basada en principios siendo uno de ellos el de la culpabilidad, principio que determinará la responsabilidad administrativa funcional de un 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; finalmente encontramos una línea de tiempo respecto a la potestad sancionadora emitida mediante diferentes acuerdos plenarios emitidos por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) que buscan establecer criterios interpretativos y uniformizar la aplicación de las normas en relación a las responsabilidades

administrativas funcionales. Al respecto, se deben considerar los siguientes acuerdos plenarios, ya que su importancia radica en prevenir arbitrariedades y fortalecer la prevención de la corrupción y el buen uso de los recursos públicos. Estos acuerdos son: Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA, Acuerdo Plenario N° 01-2018-CG/TSRA, Acuerdo Plenario N° 02-2018-CG/TSRA y Acuerdo Plenario N° 03-2018-CG/TSRA.

1.4. Presentación de la sentencia del Expediente N° 026-2021-PI/TC - Demanda de Inconstitucionalidad.

La demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la CGR, presentada por el Poder Ejecutivo, con fecha 26 de julio del 2021, se centra en la potestad sancionadora de la CGR y cómo la ley le otorga amplias facultades para imponer sanciones administrativas a los funcionarios y servidores públicos, siendo materia en cuestión el artículo 2º, 11º, 46º y 47º (también de la Ley 27785), así como la Segunda y Tercera Disposición Complementaria de la Ley. Se alega también la vulneración del principio de legalidad, especialmente en su vertiente de tipicidad o taxatividad, vulneración de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, derecho al debido procedimiento y defensa de los funcionario o servidores públicos y finalmente prohibición del gasto aprobado por los congresistas. Además, se expresa que la ley presenta ambigüedades y va en contra del derecho de los funcionarios públicos, servidores y ciudadanos a conocer las reglas que rigen su conducta y las posibles consecuencias de sus acciones.

El Tribunal Constitucional presenta especialmente un análisis detallado sobre los alegatos de inconstitucionalidad del artículo 46º, sobre las conductas infractoras mencionadas en dicho artículo y si éstas son o no de competencia de la CGR, también realiza una evaluación e interpretación sobre las infracciones que reiteran frases como “grave afectación al servicio

público”, “incumplir las disposiciones que regulan”, “influir de cualquier forma”, “que colisionan con los intereses del Estado”, “Contravenir al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público”, “demorar de manera injustificada” e “interés público”.

Es fundamental mencionar que el Tribunal Constitucional (TC) en la mencionada sentencia, subraya la importancia del principio de legalidad como un pilar fundamental en una democracia constitucional. Este principio asegura que todas las acciones o conductas de las autoridades públicas, incluidas las sanciones, se basen en normas preexistentes. En el punto 4, sobre el Principio de Legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador, en el fundamento 58 menciona:

“no podrá existir sanción que no se encuentre establecida expresamente en una ley de manera previa, cierta y precisa y, por lo tanto, el fundamento de la sanción no puede ser otro que la violación de un mandato o prohibición contenido en la ley ...”

Posterior a la evaluación exhaustiva por parte de los ocho (08) magistrados, se presenta el fallo a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional el 24 de julio del 2024 declarando FUNDADA en parte la demanda, que será detallada en el capítulo II.

Sin embargo, este pronunciamiento no sólo tiene implicaciones legales específicas, sino que también reitera la importancia del principio de legalidad en el contexto de las infracciones administrativas como aspecto crítico.

Respecto a lo señalado en la Sentencia del expediente N° 026-2021-PI/TC, arribó a las siguientes conclusiones con respecto a la inconstitucionalidad de la potestad sancionadora de la CGR, tales como:

- a) El Tribunal Constitucional va declarando dos veces inconstitucionales las disposiciones al procedimiento sancionador de la CGR.
- b) La función sancionadora de la CGR está vinculada sólo en relación a la materia presupuestal del Estado, temas de deuda pública y otros hechos que ejecuten las instituciones bajo control.

- c) No se puede castigar dos veces a un funcionario o servidor público por una misma falta.
- d) Respecto al principio de legalidad, la sentencia del TC reitera que la tipificación debe nacer de una norma con rango de ley.
- e) Las normas reglamentarias solamente pueden hacer precisiones complementarias de la ley.
- f) No es posible la creación de figuras no previstas en la Ley.
- g) La grave afectación al servicio público, al no estar relacionada a conceptos presupuestales, es inconstitucional.
- h) El concepto de “influir de cualquier forma” para que sea aplicable constitucionalmente, debe reunir las condiciones de que está se haga para obtener un beneficio propio al funcionario, que se use indebidamente el patrimonio de la entidad, que se vulneren las normas específicas sobre la materia, y; que se ocasione un daño económico al Estado. Estas condiciones deben darse en conjunto.

CAPÍTULO II: PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Conforme a lo desarrollado en el Capítulo I, que presentó las funciones, el rol y la capacidad de la CGR, junto con las herramientas legales; en este capítulo, lo que se analizará es el principio de legalidad, que sostiene que las infracciones administrativas y sus sanciones, deben estar definidas en la ley, para así garantizar que la actuación de la CGR se desarrollen dentro de los parámetros legales y respetando derechos que aseguren que la potestad sancionadora se aplica y ejerce adecuadamente.

2.1. Análisis del Principio de Legalidad

El principio de legalidad constituye un concepto relevante en el derecho, Orbegoso (2020, p.60) señala que el principio de legalidad, en su forma clásica del siglo XIX, establece que la ley es la fuente primaria y superior en la creación de normas y en la regulación del Derecho, especialmente en relación con la Administración Pública. Esto significa

que toda actuación de la Administración debe estar estrictamente basada en la ley, lo que limita su poder y evita decisiones arbitrarias. De este modo, el principio de legalidad garantiza que la administración esté plenamente sometida a la ley, protegiendo los derechos de los ciudadanos y promoviendo un ejercicio del poder público claro.

Rubio (1993, p. 32) plantea que el principio de legalidad establece un mandato fundamental en el ámbito del derecho: las obligaciones y cargas que se imponen a los ciudadanos deben estar fundamentadas en la ley, no en reglamentos ni en normas de menor rango. Este principio busca que el ejercicio del poder público esté sometido a límites claros y predecibles, garantizando así una mayor seguridad jurídica para la ciudad.

Aponte (2022) señala la importancia de preservar la legalidad como un instrumento fundamental para limitar el poder y proteger las libertades individuales. En este contexto, advierte sobre el peligro de que la lucha por la legalidad sea utilizada indebidamente por mecanismos que busquen controlar o transformar a los individuos, lo que podría desvirtuar su propósito. El enfoque debe mantenerse en asegurar un marco legal que defienda los derechos y garantice la autonomía personal, sin que se permita que el poder emplee la legalidad como una herramienta para imponer normas que alteren la esencia y libertad del ser humano.

El principio de legalidad es uno de los principios más relevantes en lo que se refiere a la evolución del Estado de Derecho y la garantía frente a la actuación Administrativa Pública, ya que involucra la sujeción de las actuaciones de la Administración, específicamente a lo que se señala en la Constitución, las Leyes y al Derecho. La relevancia especial de este principio es evitar la actuación arbitraria de la Administración, y que su actuación se encuentre fuera del ámbito de las normas a las cuales se sujeta, además de evitar actuaciones discrecionales que puedan lesionar los derechos administrativos. (Tirado, 2021, pág. 220); asimismo tenemos diferente Jurisprudencia que conceptualizan el Principio de Legalidad:

Casación N° 11961-2014-Lima de fecha 04/10/2016, Sentencia N° 04293-2012-PA/TC de fecha 18/03/2014 y Sentencia N° 04331-2011-AA de fecha 8/11/2011.

Santy Cabrera (2024) critica que el uso de términos genéricos e imprecisos en la ley vulnera el principio de legalidad y afecta los derechos de los investigados.

La Constitución señala en el artículo 2º, inciso 24, literal d) un importante aspecto sobre la libertad y la seguridad personal:

“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 la sentencia del Tribunal Constitucional, en el punto 4, fundamento 54, señala que lo que es exigible en el derecho penal, también requiere ser exigible en el derecho administrativo sancionador, por lo que en el ámbito penal, este principio asegura que ninguna persona puede ser sancionada por una conducta que no esté previamente tipificada como delito en la legislación vigente.

Romero Placeres (2017) afirma que el principio de legalidad engloba a la tipicidad y la taxatividad, los cuales garantizan que las acciones sancionadoras sean previsibles y respetuosas de los derechos de los administrados.

En esa línea, Huapaya (2019) explica que los principios de tipicidad y taxatividad derivan del principio de legalidad, actuando como garantías para evitar arbitrariedades en la aplicación de sanciones administrativas. El principio de tipicidad impone al legislador la responsabilidad de definir de manera precisa las conductas ilícitas, eliminando cualquier posibilidad de ambigüedad en su aplicación. Asimismo, señala que el principio de taxatividad complementa y fortalece el de legalidad, al requerir que las

normas sancionadoras describan de forma clara y predecible las infracciones, minimizando el riesgo de interpretaciones arbitrarias.

También, Rojas Vásquez (2020) destaca que el principio de tipicidad exige que las normas sancionadoras sean lo suficientemente específicas para que los administrados puedan prever con claridad las consecuencias jurídicas de sus actos. De manera complementaria, subraya que la taxatividad se relaciona directamente con el mandato de certeza, estableciendo límites precisos en la aplicación de sanciones administrativas y garantizando un marco normativo predecible para los ciudadanos.

A mayor abundamiento, en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó que el principio de legalidad en el ámbito sancionador requiere que las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes estén definidas con claridad en la ley. La Corte observó que la Ley 25 de Panamá utilizaba conceptos amplios e imprecisos, como "actos contrarios a la democracia y el orden constitucional", sin establecer características específicas de las conductas sancionables, lo que generaba interpretaciones arbitrarias y vulneraba la seguridad jurídica de los trabajadores afectados (*Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, 2001, párrs. 106-108).

A partir de lo anterior considero que el principio de legalidad, junto con los subprincipios de tipicidad y taxatividad, aseguran que la actuación administrativa sea clara, predecible y respetuosa de los derechos fundamentales. Estos principios limitan la discrecionalidad y garantizan que las sanciones estén basadas en normas precisas, promoviendo un Estado de Derecho sólido y una gestión pública transparente, a fin de fortalecer el mismo como columna vertebral para evitar arbitrariedades y proteger a los administrados.

2.1.1. Precisión en la Tipificación de Infracciones:

La precisión en la tipificación de infracciones es fundamental para el buen funcionamiento de un sistema administrativo sancionador. En ese sentido, que la CGR defina con claridad las infracciones administrativas permite que tanto los funcionarios como los ciudadanos comprendan cuáles conductas son sancionables. Esto contribuye a impulsar la transparencia en la gestión pública y asegura un marco de seguridad jurídica que refuerza la confianza en los procesos de control. Por tanto, un marco normativo que especifique las infracciones permite a los administrados anticipar las consecuencias de sus acciones, lo que a su vez incentiva el cumplimiento de normas y evita conductas indebidas.

Por una parte, Morón (2005, p.8) analiza cómo la certeza en la descripción de una conducta sancionable es un aspecto clave para la aplicación adecuada de una norma sancionadora, ya que garantiza el respeto al principio de legalidad. Sin embargo, este es un tema que muchas veces se resuelve de manera casuística, es decir, evaluando cada caso específico, lo que puede generar interpretaciones diversas y falta de uniformidad. Para que una norma sancionadora sea válida debe establecer con claridad no sólo la conducta que será sancionada, sino también la relación directa entre dicha conducta y la sanción correspondiente. Esto implica que la infracción debe estar claramente predeterminada en la norma, así como las consecuencias que conlleva para evitar la ambigüedad en la interpretación y asegurar que los sujetos involucrados conozcan las reglas.

Sin embargo, Morón (2005, p.10), también menciona que, en el ámbito administrativo, es poco recomendable extremar el mandato de tipificación, ya que esto podría llevar a problemas de aplicación injusta de sanciones. Existen dos riesgos principales: el de "sobre inclusión", que implica sancionar conductas específicas que no lo

merecen, y el de "infra inclusión", que excluye comportamientos que sí deben sancionarse. Estos riesgos reflejan dos tendencias legislativas problemáticas: si se usan fórmulas muy generales, se podría abarcar demasiado y sancionar conductas leves o no sancionables; si se emplea una fórmula demasiado detallada, se corre el riesgo de dejar fuera de conductas sancionables. Ambos extremos dificultan una regulación equilibrada y justa, afectando la eficiencia y la legitimidad del sistema administrativo.

A pesar de ello, es importante que la tipificación de infracciones administrativas sea determinante por razones, que ha consideración del autor deben concurrir:

- Los funcionarios públicos deben ser responsables por sus actos. Una infracción administrativa que no esté bien definida puede generar incertidumbre sobre qué conductas serán sancionadas. Esto es seguridad jurídica para no dejar amplios espacios de interpretación e indeterminación.
- La ambigüedad en la definición de infracciones puede llevar a una aplicación arbitraria de las sanciones, lo que atenta contra principios básicos como el debido proceso y el derecho a la defensa.
- Si las infracciones no están delimitadas, la efectividad del régimen sancionador se ve comprometida, ya que las sanciones podrían no cumplir su rol disuasivo y preventivo. La falta de claridad puede dar lugar a anulaciones de sanciones en instancias superiores o en la vía judicial, tal como hemos notado con la intervención del Tribunal Constitucional que expulsa del ordenamiento jurídico por inconstitucional las disposiciones antes enunciadas, debilitando la credibilidad y legalidad de las decisiones de la autoridad sancionadora.

En el caso de la CGR, la tipificación precisa de las infracciones, es esencial para evitar que se cuestione la legalidad de las sanciones impuestas.

En este sentido, el mandato de tipificación no solo recae sobre el legislador cuando establece los tipos de ilícitos, sino también sobre la autoridad que debe aplicar la norma al momento de subsumir una conducta en los tipos legales existentes. Si la autoridad impone una sanción apoyándose en normas ligeras o en "ilícitos en blanco" que no describen claramente la infracción, dicha sanción carecería de validez. Esto es crucial para proteger a los individuos de decisiones arbitrarias y para garantizar que las sanciones se impongan dentro de un marco legal previsible y transparente. La correcta aplicación del principio de tipicidad es fundamental para preservar el equilibrio entre el poder sancionador del Estado.

2.1.2. Comparación con el Derecho Penal: estándar del derecho penal debe aplicarse también en el derecho administrativo sancionador.

Conforme se señala en la sentencia del Tribunal Constitucional, en el punto 4, fundamento 54, respecto a lo que es exigible en el derecho penal, también requiere ser exigible en el derecho administrativo sancionador.

Por tanto, el derecho penal se basa en principios fundamentales como el principio de legalidad, el cual establece que no hay delito ni pena sin una ley previa que los regule de manera clara y precisa. Este principio es crucial para garantizar la seguridad jurídica y proteger a los individuos de abusos de poder. En contraste, el derecho administrativo sancionador, aunque menos severo en sus consecuencias, también debe adherirse a estándares de precisión similares. La aplicación del principio de legalidad en el ámbito administrativo no solo resguarda los derechos de los ciudadanos,

sino que también fortalece la legitimidad de las instituciones que ejercen funciones de control y fiscalización.

Mayo (2021, p.231) señala que las diferencias entre ambos sistemas se basan en los tipos de conductas que sancionan y las consecuencias que imponen, así como la “graduación” de lo injusto, señalando que el Derecho Penal se caracteriza por sancionar conductas graves que afectan la convivencia social y los derechos fundamentales, destacándose por su rigor al exigir que los delitos y penas sean definidos claramente por la ley, asegurando así el respeto al principio de legalidad.

Por otra parte, el Derecho Administrativo Sancionador, sanciona conductas relacionadas con el incumplimiento de normas administrativas, que en muchos casos no implican la comisión de delitos, pero sí faltas que afectan el funcionamiento adecuado en las entidades de administración pública. Por otra parte, las consecuencias pueden no ser tan severas como en el ámbito penal, también se imponen sanciones que afectan significativamente los derechos de los funcionarios públicos, como multas o inhabilitaciones. Por ello, aunque existe un margen mayor de flexibilidad, el principio de legalidad sigue siendo fundamental para garantizar que las infracciones estén claramente tipificadas y evitar arbitrariedades en su aplicación. La CGR, por ejemplo, ha tenido que ajustar su régimen sancionador tras ser cuestionado por el Tribunal Constitucional debido a la falta de precisión en la tipificación de ciertas infracciones, lo que pone de relieve la importancia de aplicar un estándar de claridad similar al del derecho penal, especialmente en casos de responsabilidad administrativa.

En el contexto del derecho administrativo sancionador, donde las sanciones pueden incluir multas, suspensión o inhabilitación, la ambigüedad en la normativa puede resultar en un uso desproporcionado del poder sancionador. Si se exige precisión en el

derecho penal debido a las consecuencias que enfrentan los individuos, es razonable argumentar que un estándar similar debería aplicarse en el ámbito administrativo, dado que también se trata de la regulación de conductas y la imposición de sanciones.

Según Huamán Ordóñez (2024), la facultad sancionadora de la CGR es esencial para garantizar el control y cumplimiento en la gestión gubernamental, quien analiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal del Servicio Civil, destacando la importancia de la potestad sancionadora de la CGR en el control gubernamental. En esa línea, al examinar la tipificación reglamentaria en el PAS, reconociendo la facultad normativa de la CGR en este ámbito, Delgado Estrada (2024, p. 23) sostiene "La tipificación reglamentaria en el procedimiento administrativo sancionador permite una adecuada delimitación de las conductas infractoras, garantizando así la seguridad jurídica y el debido proceso."

A partir de lo señalado previamente, se advierte que el derecho administrativo sancionador, aunque menos severo que el penal, debe adherirse a los mismos estándares de legalidad y precisión para garantizar la seguridad jurídica y evitar arbitrariedades. La tipificación clara de infracciones fortalece tanto la legitimidad de las sanciones como la confianza en las instituciones, asegurando el respeto a los derechos fundamentales de los administrados en el caso del presente trabajo.

2.2. Análisis de la Sentencia del Expediente N° 026-2021-PI/TC:

En las siguientes líneas se analizará la sentencia del TC que se pronuncia y evalúa el principio de legalidad y la importancia de tipificar adecuadamente las infracciones administrativas, a fin de que estas se apliquen dentro del marco legal y del principio de legalidad.

2.2.1. Descripción del caso: explicación de la sentencia y su relevancia en relación con la potestad sancionadora de la CGR

La Sentencia del Expediente N° 026-2021-PI/TC es un fallo crucial emitido por el Tribunal Constitucional del Perú, que evaluó la constitucionalidad de ciertos aspectos del régimen sancionador de la CGR. En este caso, se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra varias disposiciones de la Ley N.° 27785 y su modificatoria, la Ley N.°31288, que otorgaban a la CGR facultades sancionadoras. La controversia surgió debido a que algunas infracciones tipificadas bajo este marco normativo no cumplían con el principio de tipicidad, es decir, no estaban claramente delimitadas ni definidas con la precisión necesaria. El Tribunal Constitucional resolvió que ciertos tipos infractores no cumplían con este principio, lo que generaba riesgos de arbitrariedad en la aplicación de sanciones, y declaró inconstitucionales varias disposiciones que no cumplían con el principio de legalidad.

La sentencia reitera la importancia del principio de legalidad, que exige que todas las acciones de los funcionarios públicos, incluida la potestad sancionadora, se basen en normas previamente establecidas. Además, destaca que la taxatividad, como parte de este principio, exige que las conductas sancionables estén claramente definidas en la ley, así como las sanciones correspondientes, para evitar la arbitrariedad en la aplicación de la normativa y cumplir con lo que señala el literal d, del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú.

En ese contexto, el Tribunal Constitucional examinó si la Ley N° 31288 cumplía con los estándares de claridad y precisión en la tipificación de las infracciones administrativas y en la graduación de las sanciones que se podrían aplicar.

Al respecto en las próximas líneas, se analizarán los fundamentos más relevantes presentados por el Tribunal

Constitucional en relación a la potestad sancionadora, principio de legalidad, tipicidad y taxatividad:

Punto 3 de la Sentencia, sobre los Alcances de la Potestad Sancionadora de la CGR, en el marco constitucional y normativa vigente, fundamentos 17, 18 y 19, menciona que el artículo 82° de la Constitución es muy claro en relación al accionar de la CGR como el ente rector del órgano de control y supervisión de la gestión fiscal del Estado, dotado de autonomía y competencia descentralizada, otorgando la responsabilidad de supervisar aspectos clave de la administración pública, como la ejecución presupuestaria, la deuda pública y los actos de las entidades bajo su supervisión. Esta norma, ubicada en el capítulo relativo al régimen financiero y presupuestario, establece un marco de actuación específica para la Contraloría en el ámbito financiero y presupuestal, reforzando su rol en la preservación de la legalidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Además, hace mención en el fundamento 25 que a pesar de la sentencia del Expediente 00020-2015-PI/TC, haya validado la atribución de facultades sancionadoras a la CGR, considerándola constitucional en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, esta validación no implica que la función principal de la CGR sea sancionar, ni debe interpretarse como un mandato de priorizar esta responsabilidad sobre sus funciones fundamentales de fiscalización. La legitimidad de esta potestad sancionadora depende de su ejercicio de manera excepcional, respetando los derechos fundamentales y las competencias de otros entes estatales con capacidad para sancionar, así como asegurando el respeto a las garantías procesales y constitucionales de los servidores públicos. Por tanto, su ejercicio debe ser equilibrado y limitado para no vulnerar principios constitucionales más amplios.

Por otra parte, el fundamento 42 hace mención al principio de buena administración, derivado del artículo 39 de la Constitución, que se aplica en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador (PAS) dentro de la Contraloría General de la República (CGR), enfocado en la ejecución del presupuesto público y las operaciones de la deuda pública. Este principio garantiza la transparencia y el manejo adecuado de los recursos del Estado en este ámbito específico de control.

En el fundamento 50 y 51, menciona que si se permitiese que la CGR sancione todos los actos dentro de las instituciones sujetas a su control podría poner en riesgo la distinción entre sus competencias y las de otros órganos del Estado, generando un control excesivo sobre la gestión interna de las instituciones públicas. Esto iría más allá de su rol fiscalizador y podría llevar a una interferencia desmedida en las decisiones administrativas y operativas de otras entidades públicas, lo cual vulneraría la autonomía de estas instituciones y alteraría el equilibrio en el ejercicio de las competencias del Estado. Esto quiere decir que la Contraloría General de la República (CGR) tiene la facultad de supervisar la legalidad de los actos de las instituciones bajo su control, según su ley orgánica, y de tomar las acciones correspondientes. Sin embargo, su potestad sancionadora está limitada a la administración financiera de los recursos públicos y no se extiende de manera generalizada a todas las actividades de dichas entidades.

Finalmente, en el fundamento 54, el Tribunal concluye que la potestad sancionadora de la CGR está estrictamente circunscrita a las funciones específicas que le asigna el artículo 82 de la Constitución, es decir, la supervisión de la legalidad en la ejecución del presupuesto del Estado y en las operaciones de la deuda pública. Esta interpretación subraya que el alcance de las facultades sancionadoras de la CGR no puede extenderse más allá de estas

competencias, garantizando que su actuación se ajuste al marco constitucional y no se sobrepase en áreas ajenas a su misión de control.

Punto 4 de la Sentencia, El Principio de Legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador, en el fundamento 49 recalca que es fundamental distinguir entre el principio de legalidad y el subprincipio de tipicidad o taxatividad. El principio de legalidad, consagrado en el artículo 2, inciso 24, literal d) de la Constitución, se cumple cuando la ley establece de manera clara y previa las infracciones y las sanciones correspondientes. En cambio, el subprincipio de tipicidad exige que la ley defina de manera precisa las conductas que consideran como faltas, evitando la vaguedad y asegurando que las personas puedan conocer con exactitud qué comportamientos serán sancionados.

En el fundamento 60, menciona además que el principio de legalidad en sentido estricto se ve vulnerado cuando una persona es sancionada o condenada por una infracción o delito que no está expresamente previsto en una norma con rango de ley, ya que implica la ausencia de una base legal clara para la sanción. Por su parte, el subprincipio de tipicidad o taxatividad se infringe cuando, aunque la conducta esté contemplada en una norma legal, la descripción de la infracción no es lo suficientemente precisa, lo que genera inseguridad jurídica y posibilita una interpretación arbitraria.

Menciona en el fundamento 71 que el Tribunal Constitucional comparte el criterio del Tribunal Constitucional español sobre el principio de taxatividad, que establece dos mandatos. El primero, dirigido al legislador, obliga a configurar las leyes sancionadoras de manera clara para garantizar la seguridad jurídica, permitiendo a los ciudadanos conocer previamente qué conductas están prohibidas y las consecuencias de sus acciones. El segundo mandato, dirigido a los aplicadores del Derecho, establece que la tipicidad debe

asegurar que los órganos sancionadores no actúen sobre conductas que estén fuera de los límites establecidos por la norma.

Punto 5 de la sentencia, Vulneración del Principio de legalidad en su vertiente de la Taxatividad, el fundamento 83 señala que los conceptos jurídicos indeterminados crean áreas de incertidumbre dentro del marco legal, ya que su falta de definición precisa permite que la Administración tenga un margen de interpretación y aplicación flexible de la ley. Esta ambigüedad otorga a la Administración cierta discrecionalidad en la toma de decisiones, pero al mismo tiempo, genera el riesgo de que estas decisiones no siempre se ajusten a los principios legales o constitucionales.

Por otra parte, el fundamento 86, 87 y 88 revela que las infracciones en la responsabilidad administrativa funcional pueden surgir tanto por acciones intencionales como por la falta de diligencia, la cual se considera como un acto negligente. La falta de diligencia implica que, al no actuar con el nivel adecuado de cuidado o responsabilidad, el funcionario incurre en una infracción, incluso si no hay una intención directa de causar daño. Este enfoque permite abarcar tanto conductas dolosas como aquellas causadas por descuido, subrayando la importancia de la responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas.

Por otra parte, se hace un análisis a detalle sobre los términos como grave afectación al servicio, incumplir las disposiciones que regulan, influir de cualquier forma, que colisionan con los intereses del Estado, contravenir al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, demorar de manera injustificada e interés público, determinando en algunos casos si infringen o no el subprincipio de taxatividad, como parte del principio de legalidad.

2.2.2. Motivación de la Sentencia: Razonamiento del Tribunal Constitucional con respecto al principio de legalidad.

Al concluir su evaluación, el Tribunal Constitucional dictó el fallo, siendo enfáticos al no establecer de manera específica y taxativa las conductas que constituyen infracciones, así como las sanciones correspondientes, y que éstas generaban interpretaciones amplias y subjetivas por parte de la CGR, lo que podría comprometer el derecho a la seguridad jurídica de los administrados.

La decisión presentada por el Tribunal Constitucional, refuerza el principio de legalidad y taxatividad en el ejercicio de la potestad sancionadora del CGR, mostrando cierto nivel de protección a los funcionarios públicos, servidores y ciudadanos de posibles abusos de poder por parte de las autoridades administrativas.

Considerando lo mencionado anteriormente, al exigir una legislación clara y precisa, se establece un entorno propicio en el que los ciudadanos pueden anticipar las conductas sancionables y las consecuencias de sus acciones. Este enfoque no solo es fundamental para el respeto de los derechos y la democracia, sino que también actúa como un mecanismo disuasivo eficaz. Al entender claramente las normas y las sanciones asociadas, los individuos están más motivados a cumplir con la ley, lo que refuerza la integridad del sistema y contribuye a una convivencia social más armoniosa.

Sin embargo, es importante recalcar que la demanda de inconstitucionalidad planteada por el Poder Ejecutivo muestra que éste ve en dicha facultad una amenaza a su propio accionar, y probablemente un desplazamiento de sus competencias orgánicas. Esto sugiere que el Ejecutivo percibe las sanciones de la CGR como un riesgo que podría inhibir ciertas decisiones o acciones dentro del aparato estatal.

En ese sentido, se presenta la interrogante ¿la demanda de inconstitucionalidad es percibida como un control temporal o disputa de poderes?

El hecho de que el Poder Ejecutivo haya interpuesto una demanda de inconstitucionalidad puede interpretarse desde dos miradas. En una primera lectura, se podría considerar que la demanda refleja un "temor" de parte del Ejecutivo a ser controlado de manera rigurosa por la CGR, lo que sugeriría que las sanciones, al menos en este nivel, tienen un efecto disuasivo importante. Sin embargo, también es posible que esta reacción se deba a preocupaciones legítimas sobre el equilibrio entre las competencias de los diferentes poderes del Estado y el posible abuso o expansión desmedida de las facultades sancionadoras.

Es importante considerar cómo el Tribunal Constitucional establece que el principio de legalidad es fundamental en un Estado democrático, ya que garantiza que las autoridades actúen dentro del marco de la ley. Este principio asegura que no haya arbitrariedad en el ejercicio del poder, promoviendo así la seguridad jurídica de los ciudadanos.

De acuerdo a lo analizado, la legalidad estaría relacionada a cualquier acción estatal, incluidas las sanciones, siempre que sean respaldadas por una norma que la autorice, de modo que los administrados puedan conocer las reglas y consecuencias de sus acciones.

En ese orden de ideas la taxatividad debe entenderse como una vertiente del principio de legalidad, debido a que exige que las infracciones y sus respectivas sanciones estén claramente definidas en la ley. El Tribunal resalta que esta exigencia es esencial para que los ciudadanos tengan certeza sobre qué conductas son consideradas ilícitas y cuáles son las sanciones correspondientes.

La falta de una definición clara de las infracciones administrativas y de las sanciones que se pueden imponer crea un marco de incertidumbre que podría dar lugar a razonamientos arbitrarios por parte de la autoridad administrativa, en este caso, la CGR.

En su razonamiento, el TC evaluó que la Ley 31288 otorgaba a la CGR una amplia potestad sancionadora, pero sin proporcionar una descripción precisa de las conductas que serían objeto de sanción, también observó que la ley permitía un amplio margen de interpretación sobre qué constituyen infracciones, lo que contradice el principio de taxatividad. Esta ambigüedad en la normativa podría llevar a que se impusieran sanciones de manera arbitraria y desproporcionada.

La motivación del Tribunal también se enfoca en la necesidad de proteger la seguridad jurídica de los funcionarios públicos y servidores del Estado. Sin una adecuada tipificación de las infracciones y sanciones, estos actores no podrían prever las consecuencias de sus actos, lo que vulneraría su derecho a la defensa y a un debido proceso. Enfatizando que la seguridad jurídica es un pilar en la relación entre el Estado y los ciudadanos, y que la falta de claridad en la normativa genera desconfianza en las instituciones.

CAPÍTULO III: LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA CGR

Tal como señala, el presente capítulo, después de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 026-2021-PI/TC - Demanda de Inconstitucionalidad, originó que el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República hiciera mejoras en el cuerpo normativo de la norma declarada inconstitucional, esto conforme a dos acuerdos plenarios, que a continuación se detalla:

Acuerdo Plenario N° 0003-2024-CG/TRSA-SALA PLENA, de fecha 09 de octubre del 2024.

El citado Acuerdo Plenario, abarca la infracción regulada en el numeral 32 del artículo 46° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 31288, que establece lo siguiente; “32. *Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción se considera como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave*”. Asimismo, el Acuerdo Plenario N° 0003-2024-CG/TRSA-SALA PLENA, con la finalidad de poder tipificar de manera correcta lo señalado en el numeral 32 del señalado artículo, elabora un análisis jurídico conceptual referente al verbo rector incumplir, del verbo rector negarse, el verbo rector demorar, el ámbito de injustificación que alude el tipo infractor, el elemento perjuicio al que alude el tipo de infractor, el cuanto al tipo subjetivo de la infracción y la precisión relativa al ámbito material de aplicación del tipo infractor. Se puede apreciar que después del análisis jurídico del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República, suprimió el término “se ha generado grave afectación al servicio público”

Acuerdo Plenario N° 04-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, de fecha 09 de octubre del 2024.

Lo dictaminado en el Acuerdo Plenario N° 04-2024-CG/TSRA-SALAPLENA, justifica la importancia de desarrollar conceptualmente el “perjuicio al Estado” y la misma debe estar relacionada con la legalidad relacionada al presupuesto y al endeudamiento público, motivo por el cual lo conceptualizó de la siguiente manera: “*El perjuicio económico es el*

menoscabo, disminución, detrimento, pérdida o deterioro del patrimonio de la entidad o del Estado en general, que ha sido generado por la acción u omisión irregular del funcionario o servidor público. El perjuicio económico debe estar cuantificado en el Informe y no tiene finalidad resarcitoria como elemento de la infracción. El perjuicio económico, a su vez, constituye un efecto adverso a los intereses del Estado. Siendo exclusivamente patrimonial debe ser cierto, actual, efectivo y no hipotético.

En suma, conforme al fundamento 93 de la sentencia del TC referida, "Corresponde insistir en que en estos casos el perjuicio económico debe tener relación directa con el presupuesto del Estado y/o con el endeudamiento público a los que se refiere el artículo 82 de la Constitución".

Considerando lo señalado en los acuerdos plenarios y en los fundamentos normativos de la CGR previamente desarrollados, respecto a sus funciones, el rol y la potestad sancionadora, la misma que está vinculada al principio de legalidad; en este capítulo, se pretende realizar un análisis de las limitaciones y oportunidades de mejora en el procedimiento administrativo sancionador de la CGR. Por tanto, se proponen reformas para mejorar su aplicación y eficacia, a fin de garantizar que su aplicación sea coherente y conforme a ley.

Como podemos notar la sentencia del Tribunal Constitucional (Exp. N.º 26-2021-AI) enriquece y brinda seguridad jurídica al administrado, puesto que a partir de ella se el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) incorpora las mejoras propuestas por dicho tribunal, así como las oportunidades detectadas en el marco del PAS de la CGR.

Si bien es cierto el máximo intérprete de la constitución acertó al priorizar el principio de legalidad, particularmente en su dimensión de taxatividad, al exigir claridad y precisión en la tipificación de infracciones.

Esto responde a la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y evitar arbitrariedades en el ejercicio de la potestad sancionadora de la CGR. Sin embargo, la rigidez de esta decisión genera interrogantes sobre su impacto práctico en la lucha contra la corrupción, considerando el carácter dinámico de las conductas administrativas infractoras.

Los Acuerdos Plenarios N.º 0003-2024 y N.º 04-2024 del TSRA muestran cómo las instituciones pueden ajustar sus marcos normativos para alinearse con el mandato constitucional. Estos acuerdos redefinieron elementos vitales, como el alcance del término "grave afectación al servicio público" y la conceptualización de "perjuicio al Estado", adoptando un enfoque más detallado que reduce la posibilidad de interpretación arbitraria. Estas precisiones reflejan un esfuerzo por cumplir con los estándares del TC sin comprometer la operatividad de la CGR.

Es importante no dejar de lado, el aspecto negativo de contar con normas rígidas, que implican una alta precisión de los supuestos a sancionar lo que implica la posibilidad de dificultar la sanción de nuevas conductas infractoras no previstas explícitamente, lo que podría generar vacíos normativos en contextos dinámicos, sobre todo en países como el nuestro.

A partir de lo anterior, considero que los ajustes realizados por el TSRA pueden servir como modelo para desarrollar un marco normativo claro, que combine precisión con flexibilidad interpretativa, sin que ello implique indeterminación.

Aunque la taxatividad es esencial para proteger los derechos fundamentales, un enfoque demasiado rígido puede ser contraproducente en el ámbito administrativo. A diferencia del derecho penal, donde las sanciones afectan directamente la libertad individual, el derecho administrativo sancionador tiene un carácter más funcional y regulador. Por tanto, debería permitirse un grado razonable de flexibilidad

interpretativa, siempre supervisada por principios como la proporcionalidad y el debido proceso.

El principio de legalidad no debe ser un obstáculo para la eficacia de la CGR. Más bien, debe servir como un marco de referencia que guíe la acción sancionadora, garantizando su legitimidad y coherencia con los objetivos de transparencia e integridad en la gestión pública.

La sentencia del Tribunal Constitucional, aunque fundamentada en principios legítimos, presenta desafíos prácticos para el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora de la CGR. Los ajustes normativos realizados por el TSRA son un avance significativo, pero evidencian la necesidad de un enfoque más equilibrado que combine claridad normativa con adaptabilidad operativa. Solo mediante un sistema sancionador flexible, transparente y bien regulado, la CGR podrá cumplir su rol fiscalizador en un entorno democrático y dinámico.

Para abordar si el nivel de precisión exigido por el Tribunal Constitucional TC en la tipificación de infracciones administrativas es adecuado, es fundamental analizar el principio de legalidad y su aplicación en el derecho administrativo sancionador. Este principio, que deriva del derecho penal, establece que las conductas infractoras deben estar definidas con claridad en normas preexistentes, limitando la discrecionalidad y garantizando la seguridad jurídica.

El principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador exige que las infracciones sean claras, ciertas y predecibles, pero no necesariamente con el nivel de detalle del derecho penal. Huapaya (2019) señala que este principio tiene un carácter adaptable, reconociendo que el estándar de taxatividad puede ser menos rígido en el ámbito administrativo. Del mismo modo, Romero Placeres (2017) plantea que los subprincipios de tipicidad y taxatividad, aunque esenciales, deben equilibrarse con la necesidad de eficacia en la regulación administrativa.

La decisión del TC tiene aspectos positivos al reforzar el principio de legalidad, destacando la importancia de evitar ambigüedades que permitan interpretaciones arbitrarias. Sin embargo, un nivel de precisión excesivo en la tipificación puede ser contraproducente. En el ámbito administrativo, las conductas infractoras evolucionan rápidamente, y la exigencia de una taxatividad elevada puede dificultar la capacidad del Estado para adaptarse a nuevas formas de incumplimiento, especialmente en sectores como el control gubernamental y la lucha contra la corrupción.

Además, el TC parece haber pasado por alto la posibilidad de diseñar un sistema sancionador híbrido, donde la claridad en las infracciones principales se combine con la posibilidad de interpretar conceptos abiertos bajo criterios normativos y jurisprudenciales bien establecidos. Esto permitiría mantener un marco sancionador efectivo sin sacrificar la seguridad jurídica.

Desde mi perspectiva, el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador debe ser lo suficientemente claro para evitar abusos, pero no tan rígido que paralice la capacidad reguladora del Estado. La clave está en encontrar un equilibrio entre claridad y flexibilidad. Es decir, las normas deben ser específicas en lo esencial, pero abiertas a interpretaciones razonables que permitan su aplicación en contextos diversos.

Un enfoque intermedio también debería considerar sanciones proporcionales y progresivas. Como lo mencionan autores como Delgado Estrada (2024), la flexibilidad debe acompañarse de un marco normativo robusto que limite interpretaciones excesivamente subjetivas. Además, los principios de transparencia y debido proceso pueden complementar el principio de legalidad, garantizando que cualquier interpretación ampliada de las normas sancionadoras sea razonable y pública.

3.1. Evaluación de la eficacia del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS): principales vacíos y limitaciones.

Alfaro (2024, p.31) menciona que el procedimiento administrativo sancionador es una herramienta fundamental que permite a la Administración pública ejercer su potestad sancionadora de manera regulada y justa, garantizando a su vez los derechos de los administrados. Este proceso asegura que la Administración tome decisiones acertadas, al basarse en un marco legal que permite administrar sus derechos, como el derecho a la defensa y la presunción de inocencia. Además, durante la tramitación, se debe respetar los derechos fundamentales del inculpado, lo que implica la obligación de motivar adecuadamente las resoluciones sancionadoras, asegurando la transparencia y legitimidad del proceso.

El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado con Resolución N°166-2021-CG, establece las normas y procedimientos que rigen el proceso sancionador frente a infracciones relacionadas con la responsabilidad funcional de los servidores públicos. Este reglamento tiene como objetivo garantizar una adecuada administración de justicia en el ámbito administrativo; sin embargo, con la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en julio del 2024, el Reglamento se ha visto debilitado, estando sujeto a una nueva legislación que incorpore los fundamentos de legalidad y tipicidad emitidos por el Tribunal.

Por lo que, de acuerdo al análisis del marco constitucional, normativo y el fallo del Tribunal Constitucional, se evidencian los principales vacíos y limitaciones en relación al actuar de la Contraloría como la falta de claridad en la normativa, es decir la ambigüedad en la definición de infracciones, debido a que existen vacíos legales o interpretaciones ambiguas en algunos procedimientos sancionadores. La normativa no siempre es lo suficientemente detallada sobre cómo aplicar las

sanciones, lo que genera inseguridad jurídica y permite la discrecionalidad.

Por otra parte, se evidencia una protección insuficiente de derechos fundamentales, pues este en algunos casos puede omitir la garantía de derechos del administrado durante el proceso, como el derecho a la defensa y el debido proceso, son principios fundamentales en un procedimiento administrativo sancionador (PAS), ya que garantizan que los administrados puedan ejercer sus derechos de manera equitativa y transparente. El debido proceso implica que las autoridades competentes sigan una serie de normas y procedimientos establecidos para asegurar que las decisiones se tomen de manera justa, sin arbitrariedad ni discriminación y dentro de los plazos previstos.

Además, aunque el reglamento establece plazos para ciertas etapas, en algunos casos estos no son lo suficientemente detallados o no contemplan situaciones excepcionales que podrían alargar innecesariamente el procedimiento.

3.2. Propuestas de mejora para reforzar la Potestad Sancionadora de la CGR

Las propuestas en el ámbito del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), tomando en referencia los fundamentos presentados por el Tribunal Constitucional, considero que deberán centrarse en las reformas al régimen sancionador, canalizando de forma adecuada la potestad sancionadora y la prevención de infracciones, con el objetivo de optimizar la gestión pública y fortalecer la cultura de la integridad en las instituciones, conforme se detalló en los Acuerdos Plenarios 3 y 4 emitidos por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, asimismo se desarrolla propuestas, tales como:

a) Revisión y modernización de la tipificación de infracciones administrativas

Una de las propuestas clave es la revisión y modernización de la tipificación de las infracciones dentro del régimen sancionador, con base en los principios de legalidad, seguridad jurídica y no arbitrariedad expuestos por el Tribunal Constitucional. Se debe realizar una actualización integral de las normativas que definen las conductas sancionables, asegurando que sean claras, precisas y adecuadas a las circunstancias actuales. Esto incluye la especificación de tipos de infracciones que pueden haberse dejado de considerar por la evolución de la administración pública, así como la eliminación de normas ambiguas que permitan una aplicación discrecional o injustificada de sanciones. Además, se debe hacer un esfuerzo por crear un marco normativo que refleje adecuadamente las diferentes modalidades de infracción, con el fin de garantizar que la sanción se aplique de manera proporcional y justa. De esta forma, se fortalece la certeza jurídica y se previenen abusos tanto de las autoridades como de los administrados.

b) Fortalecimiento del procedimiento administrativo sancionador (PAS) con enfoque en la celeridad y transparencia

La celeridad en la tramitación de los procedimientos es otro elemento clave para mejorar el PAS. La propuesta consiste en establecer plazos más estrictos y mecanismos claros para asegurar que los procedimientos sancionadores se lleven a cabo en un plazo razonable, respetando el principio de debido proceso y garantizando que no haya dilaciones indebidas. Se debe también asegurar la transparencia del proceso, permitiendo que todas las partes involucradas, incluidos los administrados, tengan acceso a la información pertinente sobre el estado de sus casos. El Tribunal Constitucional ha destacado la necesidad de evitar la arbitrariedad en la imposición de sanciones, por lo que se propone la creación de una plataforma digital donde se publiquen las sanciones impuestas, las razones que las motivaron y las etapas del proceso. Esta plataforma contribuiría a la rendición de cuentas y permitiría una

supervisión pública de la gestión del PAS, fomentando la confianza en las instituciones.

c) Implementación de un sistema de sanciones progresivas y correctivas enfocadas en la prevención

Para alinear la potestad sancionadora con los principios y valores corporativos de la CGR, prevención, integridad y transparencia, principalmente, se propone la creación de un sistema de sanciones progresivas y correctivas. Este sistema debería contemplar una escala de sanciones que permita empezar con medidas más leves y aumentar su gravedad conforme la reincidencia o la gravedad de la infracción se haga evidente. Las sanciones deberían ser tanto correctivas como disuasivas, buscando no solo penalizar el comportamiento inapropiado, sino también fomentar la rectificación de los administrados. La integración de sanciones progresivas también permitiría un enfoque más educativo, incentivando el cumplimiento de las normativas de manera voluntaria, antes de que se impongan sanciones severas.

Las propuestas presentadas, tienen la intención de fortalecer el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) de la Contraloría General de la República (CGR), tomando en consideración lo señalado en la Sentencia del Tribunal Constitucional, a fin de aplicar adecuadamente el principio de legalidad. Asimismo, estas propuestas buscan optimizar y fortalecer el rol que ejerce la CGR, con el buen uso de los recursos públicos por parte de los funcionarios.

CONCLUSIONES

En conclusión, la sentencia del Tribunal Constitucional (TC), referida a la inconstitucionalidad de la norma emitida por la Contraloría fue acertada, ya que garantizó el respeto al marco constitucional y al principio de legalidad, al invalidar disposiciones que carecían de una adecuada base jurídica. Esta decisión subrayó la vulneración del principio de legalidad y tipicidad, al evidenciar que las normas sancionadoras de la Contraloría no definían claramente las conductas infractoras ni establecían con precisión las sanciones correspondientes, generando incertidumbre jurídica. No obstante, lo establecido por el TC resultó eficaz, pues impulsó a la Contraloría a emitir acuerdos plenarios que corrigieron y reforzaron los fundamentos normativos, promoviendo una aplicación uniforme, transparente y justa del régimen de responsabilidades administrativas.

Por tanto, el análisis de la potestad sancionadora de la CGR evidencia su importancia como herramienta de control para combatir la corrupción en la administración pública. Sin embargo, los desafíos asociados al principio de legalidad, la precisión en la tipificación de infracciones y el respeto al debido proceso destacan aspectos donde los reflectores deben apuntar puesto que sin duda alguna requieren atención. La sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 026-2021-PI/TC muestra la necesidad de una regulación más explícita, clara y precisa que no solo respalda la legitimidad de las sanciones, sino que también garantice la seguridad jurídica de los administrados, más aún cuando como resultado del procedimiento administrativo sanciones se tienen medidas tan gravosas como la inhabilitación de hasta cinco (05) años para ejercer cargo público, entre otros.

Propuestas como la modernización del régimen sancionador, el fortalecimiento del procedimiento administrativo sancionador y la implementación de sanciones progresivas apuntan a optimizar la gestión pública y consolidar la integridad y transparencia en las instituciones estatales. Con estas medidas, la CGR puede desempeñar de manera más efectiva su rol fiscalizador y sancionador,

alineándose con los principios constitucionales y las expectativas de una sociedad democrática.



BIBLIOGRAFÍA

Alaez, B., & Bastida, F. (2021). La acomodación constitucional de la secesión: el caso español. Universidad de Oviedo.

https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/68346/1_La%20acomodaci%C3%B3n%20constitucional%20de%20la%20secesi%C3%B3n_el%20caso%20espa%C3%B1ol.pdf?sequence=1

Alfaro Alvarado, A. (2024). Procedimiento administrativo sancionador y motivación de las resoluciones sancionadoras. Universidad Dr. José Matías Delgado.

Alzamona, M. (2021). Retos y desafíos de la potestad sancionadora administrativa de la Contraloría. Revista ENC.

<https://revista.enc.edu.pe/index.php/control/article/view/9/8>

Aponte, J. (2022). Crisis del principio de legalidad: Discusión recurrente pero necesaria en América Latina. Revista Estado & Comunes.

<http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/ecomunes/v1n14/2477-9245-ecomunes-1-14-00095.pdf>

Arbulú Martínez, V. (2015). Derecho procesal penal. Gaceta Jurídica.

<https://andrescusi.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/05/derecho-procesal-penal-tomo-i.pdf>

Contraloría General de la República. (2021). Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional. Resolución 166-2021-CG.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2111385/Archivo%20pdf%20del%20Anexo%20RC%20N%C2%B0%20166-2021-CG..pdf?v=1690823984>

Contraloría General de la República. (2022). Plan Estratégico Institucional 2022–2024 de la Contraloría General de la República.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3655429/g210922planes_tartegico_institucional22-24digital.pdf.pdf?v=1663699938

Contraloría General de la República. (2024). Acuerdo Plenario N° 03. Lima: El Peruano.

Constitución Política del Perú.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2001). *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, N.º 72. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_7_2_esp.pdf

Delgado Estrada, M. C. (2024). Tipificación reglamentaria en procedimientos sancionadores. PUCP. Recuperado de <https://tesis.pucp.edu.pe/>

Huamán Ordóñez, L. A. (2024). Potestad sancionadora en el control gubernamental. Dialnet. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/>

Huapaya, R. (2019, septiembre 20). ¿Qué es el principio de tipicidad? Bien explicado por Ramón Huapaya. LP Derecho. Recuperado de <https://lpderecho.pe/principio-tipicidad-explicado-ramon-huapaya/>

García, M., & Villanueva, R. (2022). Transparencia y prevención de la corrupción en la administración pública. Editorial Universitaria.

<https://revistas.caen.edu.pe/index.php/cuadernodetrabajo/article/view/114>

Ipsos. (2022). Encuesta Nacional sobre las percepciones de corrupción 2022.

<https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-09/Encuesta%20Pro%20C3%A9tica%202022.pdf>

Ley N.º 27785. (2002). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/431141/Ley-27785.pdf?v=1574886460>

Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. (2021).

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2161723/Ley%20N%C2%B0%2031288.pdf.pdf?v=1631120772>

Martínez, G. M. (2020). El avance real de la corrupción en nuestro país. *Gestión Pública & Control*, Gaceta Jurídica, 39–41.

Mayo Calderón, B. (2021). Acerca de las diferencias entre el Derecho Penal, el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho de Policía: Una reflexión sobre el concepto de sanción. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Recuperado de Dialnet.

Meza, L. V. (2019). Control gubernamental: Responsabilidad administrativa de los funcionarios y servidores públicos. Breña: Pacífico Editores S.A.C.

Morón, J. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana.

https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_los_principios_de_la_potestad_sancionadora_de_la_administracion_en_la_ley_peruana.pdf

- Orbegoso, M. (2020). El principio de legalidad: Una aproximación desde el Estado Social de Derecho.
- Pastrana Valls, A. (2019). El control y la fiscalización en el gobierno de la corrupción. *Revista de Derecho, Gobierno y Política*, 2(2), 13-29. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112019000200013
- Rojas Vásquez, P. (2020). El alcance del principio de tipicidad en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Actualidad Jurídica*, (317), 1-14.
- Romero Placeres, L. M. (2017). Principios del derecho administrativo sancionador. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Rubio Llorente, F. (1993). El principio de legalidad. *REDC*, (39), 21–32.
- Santy Cabrera, L. V. (2024). Inconstitucionalidad en el artículo 46 de la Ley N.º 27785. Bepress. Recuperado de <https://works.bepress.com/>
- Shack, N. (2023). La reforma del control gubernamental: Balance y perspectivas al quinquenio de su implementación (2018–2022). Contraloría General de la República. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4223650/La%20Reforma%20del%20Control%20Gubernamental.pdf.pdf>
- Tirado, R. M. (2021). *Prácticum. Derecho Administrativo: Un enfoque teórico-práctico para la aplicación de las normas del procedimiento administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Tribunal Constitucional del Perú. (2024). Expediente 00026-2021-PI/TC: Sentencia. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00026-2021-AI.pdf>

Zavaleta, A. (2023). Las actuaciones o indagaciones previas desde la óptica del principio de legalidad procesal. Chornancap Revista Jurídica.

https://revistajuridicachornancap.icallambayeque.org.pe/index.php/oficial/article/view/actuaciones_indagaciones_previas_legalidad_procesal/34

4

