

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Prevención y Control de la
Corrupción

Ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad
administrativa funcional y su impacto en la corrupción de
funcionarios en el Perú, 2019 a 2021

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

Autor:

Claudia Nieves Linares Morán

Asesora:

Ana Lucia Heredia Muñoz

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, ANA LUCIA HEREDIA MUÑOZ, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado "Ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional y su impacto en la corrupción de funcionarios en el Perú, 2019 a 2021", del autor(a) CLAUDIA NIEVES LINARES MORAN, 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 06/12/2023.
- 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, 06 de febrero del 2024

<u>HEREDIA MUÑOZ, ANA LUCIA</u>	
DNI: 70436020	
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7431-502X	
Firma:	

RESUMEN

El objetivo general establecer el impacto de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021. La metodología utilizada fue cualitativa. Se concluye que hubo un impacto social pues la ciudadanía percibió la normalización de la corrupción e incluso el inadecuado actuar del TC, así como mermo la iniciativa a denunciar estos hechos. Es decir, existió una percepción negativa de la ciudadanía respecto a la imposibilidad de procesar y sancionar a funcionarios que no actúan conforme a ley. Así también impactó en la ineficacia de los informes de control pues no conllevarían a la identificación de sanciones. Así mismo, conllevó a que únicamente a través del procedimiento disciplinario se determinaron sanciones por conductas sancionadas en función a la potestad disciplinaria de las entidades como empleadores, pero no permitió excluir a funcionarios corruptos de la administración pública. Finalmente se afirma que ocasionó un impacto institucional en la corrupción de funcionarios, pues no se pudo cumplir con los fines del control gubernamental.

Palabras clave

Corrupción de funcionarios, infracciones, responsabilidad administrativa funcional.

ABSTRACT

The general objective was to establish the impact of the absence of a catalogue of offences for functional administrative responsibility on the corruption of civil servants, 2019 to 2021. The methodology used was qualitative. It is concluded that there was a social impact as citizens perceived the normalisation of corruption and even the inadequate action of the TC, as well as a decrease in the initiative to denounce these facts. In other words, there was a negative perception among citizens regarding the impossibility of prosecuting and sanctioning officials who do not act in accordance with the law. It also had an impact on the ineffectiveness of control reports, as they would not lead to the identification of sanctions. It also meant that only through the disciplinary procedure were sanctions determined for conduct sanctioned in accordance with the disciplinary powers of the entities as employers, but it did not allow corrupt officials to be excluded from the public administration. Finally, it is affirmed that it had an institutional impact on the corruption of civil servants, as it was not possible to fulfil the purposes of governmental control.

Key words

Corruption of public officials, infractions, functional administrative responsibility.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
Capítulo I.- Responsabilidad administrativa funcional	8
1.1. Facultades de la Contraloría General de la República del Perú	8
1.2. Facultad Sancionadora de la Contraloría General de la República.	9
1.3. Infracciones por Responsabilidad Administrativa Funcional	10
1.4. Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría General de la República	11
1.5. Servidores y funcionarios públicos que incurrir en hechos que configuran responsabilidad administrativa funcional.....	12
1.6. Marco Constitucional del Ius Puniendi	13
Capítulo II.- Corrupción de funcionarios	15
2.1. Teorías de la corrupción.....	15
2.2. Conceptualización de la corrupción.....	16
III.- Impacto de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021	17
3.1. Impacto social.....	17
3.2. Impacto legal	19
3.3. Impacto institucional.....	21
Discusión de resultados	23
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	26
BIBLIOGRAFÍA	27

INTRODUCCIÓN

En el mundo, según el informe actual de Transparencia Internacional, la mayoría de los países han progresado poco o nada, desde el 2017, en sus esfuerzos para combatir el fenómeno poliédrico de la corrupción. Según el Índice de Percepción de la Corrupción de 2022 —que utiliza una escala de cero a 100 (desde los países o territorios más corruptos hasta aquellos de muy baja corrupción)—, Dinamarca (90) ocupa el primer lugar, seguida de cerca por Finlandia (87) y Nueva Zelanda (87). Estas naciones se encuentran entre las más pacíficas del mundo, según el Índice de Paz Global, debido a sus sólidas instituciones democráticas y al respeto por los derechos humanos. Tres países aún se ubican en la parte inferior del IPC: Sudán del Sur (13), Siria (13) y Somalia (12), los cuales están afectados por conflictos prolongados. De otra parte, 26 naciones han alcanzado mínimos históricos este año, incluidos el Reino Unido (73), Qatar (58) y Guatemala (24), entre otros (Transparency international, 2023).

En ese contexto, políticos, empleados gubernamentales, empresarios y miembros del público en general han sido vinculados con la corrupción en América Latina. Con frecuencia se utiliza a facilitadores profesionales como banqueros, abogados, contadores y agentes inmobiliarios junto con sistemas financieros opacos y corporaciones fantasma anónimas para permitir que florezca la corrupción y que los corruptos laven y oculten su riqueza ilícita (CEMERI, 2023).

En atención a ello, se evidencia que el Índice de Percepción de la Corrupción 2022 ubica al Perú en la posición 101. Un total de 757 denuncias sobre presuntos actos de corrupción por parte de empleados y funcionarios públicos, así como de ciudadanos privados, fueron presentadas ante el Ministerio Público durante el mes de enero de este año, a través de las Fiscalías Provinciales Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios (FECOF). En cuanto a las sedes anticorrupción, Lima Norte (48), Lambayeque (42) y Loreto - Maynas (35) registraron la mayor incidencia de denuncias (Ministerio Público, 2023). Según Instituto Nacional de Estadística e informática (2023) la corrupción se incrementó dado el aumento en el requerimiento de retribuciones, regalos, o sobornos, entre el 2021 y el 2022.

Es así que, las sanciones son la manifestación del *ius puniendi* del Estado, que busca prevenir y reprimir conductas ilícitas e ilegales que se apartan de la convivencia en armonía y la búsqueda del fin común por la sociedad en general. Para organizarse y

garantizar la complacencia ciudadana, el Estado crea las Entidades Administrativas, quienes lideradas por sus titulares y sostenidas por funcionarios o servidores, deben garantizar servicios públicos como la educación, salud, vivienda, trabajo, entre otros. Lamentablemente, los funcionarios o servidores a cargo de la función incurren en actos de corrupción, generando la insatisfacción de las necesidades sociales de la población en general.

La corrupción de funcionarios es la conducta atribuible a un funcionario que busca el poder obtener un beneficio y perseguir los propios intereses, se pueden dividir en tres rasgos principales de personalidad: la necesidad de poder, la búsqueda de la economía, la utilidad y el interés propio. Acto repudiable que la sociedad condena. Genera debilitamiento a la gestión pública, y reduce el bienestar social de las personas en la sociedad.

Es así que, la responsabilidad administrativa funcional, es la que deben pagar los servidores y funcionarios cuando contravienen el ordenamiento jurídico administrativo y las políticas internas de la organización a la que pertenecen, independientemente de que una relación laboral o contractual se encuentre vigente o ya haya finalizado al momento de la contratación. Su identificación, se puede determinar, a través de un servicio de control, a efectos de determinar responsabilidades.

Así pues, existen instrumentos internacionales como la Convención Interamericana contra la Corrupción; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; Cumbres de las Américas; los cuales han sido adoptados por el Perú a fin de luchar contra la Corrupción. Asimismo, se cuenta con el sistema de control, el cual tiene como ente Rector a la CGR, que mediante auditorias y el procedimiento administrativo sancionador busca identificar, procesar y sancionar a los autores de actos de corrupción.

Por consiguiente, se necesita una lucha eficiente contra la corrupción, para lo cual es necesario que la CGR tenga la potestad sancionadora, y que ésta se aplique a todas las personas que participan en hechos de corrupción. Con un Perú libre de corrupción el desarrollo continuará, invirtiendo el presupuesto en las verdaderas necesidades de la población. Es importante que el Perú se encuentre libre de corrupción.

Ante ello, el problema general del estudio consiste en determinar ¿Cuál es el impacto de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional

en actos de corrupción de funcionarios, desde el año 2019 al 2021? En esa línea, se establecerá como problema específico, establecer ¿Cuál es el impacto social de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en actos de corrupción de funcionarios, desde el año 2019 al 2021?; así como, ¿Cuál es el impacto legal de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en actos de corrupción de funcionarios, desde el año 2019 al 2021?; y, por último, determinar ¿Cuál es el impacto institucional de la ausencia catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en actos de corrupción de funcionarios, desde el año 2019 al 2021?

El objetivo general es establecer el impacto de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en actos de corrupción de funcionarios, desde el año 2019 al 2021. Los objetivos específicos son analizar el impacto social de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en actos de corrupción de funcionarios, desde el año 2019 al 2021; analizar el impacto legal de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en actos de corrupción de funcionarios, desde el año 2019 al 2021; y, analizar el impacto institucional de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en actos de corrupción de funcionarios, desde el año 2019 al 2021.

En otras palabras, el estudio revela las consecuencias jurídicas determinadas a partir de la discusión existente en la tipificación del catálogo de infracciones a partir del Reglamento N.º 023-2011-PCM el cual fue declarado inconstitucional con la Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 20-2015-PI/TC. Es importante el estudio del tema para comprender el impacto que ocasiono la falta de un catálogo de infracciones para la apertura de PAS de la CGR, lo cual conllevó a que únicamente esta institución emita informes de control con la determinación de responsabilidad civil, penal y disciplinaria, en caso correspondiere. El estudio se sirve de la técnica del análisis documental, fichaje y observación directa del fenómeno; resultando estas las técnicas idóneas para un estudio hermenéutico.

Asimismo, el estudio permite comprender las consecuencias de las decisiones del Tribunal Constitucional, cuando estas se refieren a normas que prevén sanciones, y que fueron emitidas en pro de la lucha contra la corrupción y, ante ello, lejos de fortalecerla, devienen en espacios de vacíos normativos que permiten el incremento de conducta

funcional. El estudio es relevante porque permitirá comprender las consecuencias de la falta de punición administrativa, a fin de prever que esto no ocurra, debiendo respetarse el principio de legalidad, taxatividad y tipicidad. El estudio permite identificar las consecuencias de la falta de punición administrativa, y su vinculación en la actuación de los funcionarios y servidores públicos a partir de la minorización a una sanción disciplinaria.

Es así que, el Capítulo I abordará el ¿Cuál es el impacto social de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021? a fin de lograr el objetivo de analizar el impacto social de la ausencia de catálogo de infracciones por RAF en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021, para lo cual se plantea la hipótesis La ausencia de catálogo de infracciones por RAF en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021. De este modo, esta sección estará dividida en 2 partes. En la primera se abordará la perspectiva que adoptó la ciudadanía en general en relación a la inexistencia de catálogo de infracciones, esto es a la imposibilidad de procesar a quienes han incurrido en inconducta funcional; posteriormente, en la segunda parte se desarrolla la percepción que tuvieron los denunciantes de hechos de corrupción respecto a esta imposibilidad de determinar sanción administrativa. A lo largo de esta sección, se usará como marco teórico, principalmente, la percepción ciudadana, y el estudio de las denuncias de hechos de corrupción como eje fundamental para determinar la inconducta funcional. Así, al final de la sección, se concluirá que hubo un impacto social pues la ciudadanía percibió la normalización de la corrupción e incluso el inadecuado actuar del TC, así como mermo la iniciativa a denunciar estos hechos. Permitirá desarrollar la dimensión social del impacto. Es importante señalar que esta conclusión permitirá evidenciar la percepción negativa de la ciudadanía respecto a la imposibilidad de procesar y sancionar a funcionarios que no actúan conforme a ley.

Además, el Capítulo 2 abordará el problema específico ¿Cuál es el impacto legal de la ausencia de catálogo de infracciones por RAF en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021? a fin de lograr el objetivo específico Analizar el impacto legal de la ausencia de catálogo de infracciones por RAF en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021, para lo cual se plantea la hipótesis específica La ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021. De este modo, esta sección estará dividida en 2 partes. En la primera se desarrolla la

RAF, la ineficacia de las infracciones establecidas en el Reglamento de infracciones vigente al 2019; posteriormente, en la segunda parte a los mecanismos legales para la emisión normativa de infracciones. Se utilizará como marco teórico la sanción administrativa y los mecanismos de emisión normativa para imposición de sanciones. Así, al final de la sección, se concluirá que la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021. Se estudian los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad respecto al catálogo de infracciones de la CGR. Es importante señalar que esta conclusión permitirá consolidar el estudio de los fines de la sanción.

En la misma línea, el Capítulo 3 abordará el problema específico ¿Cuál es el impacto institucional de la ausencia catálogo de infracciones por RAF en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021? a fin de lograr el objetivo específico Analizar el impacto institucional de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021, para lo cual se plantea la hipótesis específica La ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional ocasionó un impacto institucional en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021. De este modo, esta sección estará dividida en 2 partes. En la primera desarrolla las funciones de la Contraloría posteriormente, en la segunda parte se aborda la corrupción de funcionarios. Se utilizará como marco teórico la función fiscalizadora de la CGR y la corrupción en el Perú Así, al final de la sección, se concluirá que La ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional ocasionó un impacto institucional en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021. Es importante señalar que esta conclusión permitirá que se afirme la existencia de impacto social, legal e institucional, por la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional. Luego se precisan las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo I.- Responsabilidad administrativa funcional

I.1. Facultades de la Contraloría General de la República del Perú

En primer término, la Ley N° 27785 sostiene que la CGR es la institución encargada de velar por el buen uso de bienes y servicios estatales, dotándola de autonomía funcional en el marco de su Ley Orgánica. El 6 de abril del 2011 entró en vigencia la Ley N° 29622, la cual modificó a Ley N° 27785, y amplía las facultades de sanción que tenía la Contraloría General, extendiéndola a sancionar en materia de RAF que fuera identificada en los Informes de Control resultantes de los exámenes especiales o auditorías de cumplimiento a hechos posteriores y dentro de los 4 años de su realización opera la prescripción. Se indica que amplía las facultades y hasta la actualidad tiene facultad sancionadora, para conductas que trasgredan o atenten contra el ejercicio del control gubernamental, pero no pudo efectivizarse por cuando mediante la Sentencia recaída en Expediente N° 00020-2015-PI/TC.

Conforme al marco legal vigente, es recién cuando se culmina el Informe de Control, que la CGR o el PCI “revela” los resultados de la Auditoría al Titular de la entidad y donde se conocen los alcances del análisis de los hallazgos. Como resultado de ello, el OCI o la CGR culmina los Informes de Control determinando la RAF de los servidores o funcionarios implicados en los Informes de Control, la cual en atención al periodo de estudio estuvieron establecidas en el artículo 46° de la citada Ley N° 27785, que fueron descritas y especificadas en los artículos 6° al 10° del Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM.

El Reglamento de la Ley N° 29622, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, fue dejado sin efecto con la emisión de la Sentencia recaída en Expediente N° 00020-2015-PI/TC, publicada el 26 de abril de 2019, sobre la cual se solicitó aclaración. A través de la resolución de aclaración de 4 de junio de 2019, el TC la declaró improcedente precisando que ello es de competencia de la CGR.

En principio, la CGR determinó que en todas las auditorías de cumplimiento reveladoras de RAF, corresponde a la entidad auditada; dejando de lado la aplicación del procedimiento sancionador, lo cual ocurrió en entre el 29 de abril de 2019 al 21 de julio de 2021, fecha en la que se emitió la Ley N° 31288- de conformidad con lo señalado en

la cuarta disposición complementaria y final, la cual fue reglamentada con la Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG/DGENC, la cual ha sido modificada el 23 de diciembre de 2022.

Pues bien, dejada sin efecto la traba a las entidades auditadas, se les facultaría para establecer la demarcación de responsabilidades por las supuestas infracciones señaladas en los informes de control mediante el proceso administrativo disciplinario.

1.2. Facultad Sancionadora de la Contraloría General de la República.

A decir de Frisancho (2016) la CGR tiene la función de emplear sanciones por el cometido de infracciones relacionadas a incumplimientos que hubieren cometido las entidades sujetas a control. La facultad sancionadora exclusiva de la CGR se ejerció hasta el 26 de abril de 2019, dada la declaratoria de inconstitucionalidad del Reglamento.

A saber, la Novena Disposición Final de la Ley N° 27785, establece que es el que deben pagar los servidores y funcionarios cuando violan el marco legal administrativo y las políticas internas de la organización a la que pertenecen, independientemente de que exista una relación laboral o contractual activa al momento de su identificación durante el curso de la acción o no. fuera de control. Los funcionarios públicos y los funcionarios que desarrollaron habilidades de gestión deficientes en el desempeño de sus funciones también tienen responsabilidad administrativa funcional.

Ahora bien, la CGR, además de identificar las responsabilidades civil, penal y administrativa, tienen la función del procesamiento de conductas infractores a través del Procedimiento Administrativo Sancionador – conocido como PAS -. La norma habilitante es la Ley 31288, y su reglamento aprobado con Resolución de Contraloría N.° 166-2021-CG, evidenciándose que viene siendo objeto de modificatorias, y que ha sido cuestionado por una acción de inconstitucionalidad, que, a la fecha de revisión de este artículo, se encuentra por resolverse.

Es así que el PAS, es llevado por dos instancias. La primera instancia cuenta con dos fases, instructiva y sancionadora. La segunda con el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas TRSA. Estos órganos están descentralizados en norte, centro, sur, Lima y Lima Provincias. Se tramitan dos tipos de procedimiento: Sumario y Complejo. El mayor porcentaje de expedientes de apelación ingresados al TSRA

corresponden a procedimientos sumarios, representando el 73%; mientras que los procedimientos complejos representan el 27% (TRSA, 2023).

1.3. Infracciones por Responsabilidad Administrativa Funcional

La Ley N.º 31288, que tipifica las conductas infractoras estableció medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora, modificó el art. 46º de la Ley 27785, determinando 32 infracciones. Ocurren violaciones intencionales y violaciones basadas en negligencia. El resultado adverso causado por la acción o inacción del funcionario o servidor público, a diferencia de la violación de normas o principios, es lo que constituye el daño necesario para una infracción.

Asimismo, la CGR establece el sistema de condiciones eximentes y atenuantes de la responsabilidad y precisa el alcance del daño al Estado, el daño económico y la afectación grave al servicio público en un reglamento aprobado por resolución de la Contraloría. Cada entidad es responsable de determinar y hacer cumplir la responsabilidad administrativa funcional señalada en los informes emitidos por los órganos del Sistema por hechos que no necesariamente constituyan la comisión de los delitos tipificados en este artículo. Cualquiera de los delitos enumerados en este artículo deberá tener las funciones que fueron violadas documentadas en instrumentos de gestión, órdenes, delegaciones o disposiciones que estuvieran vigentes al momento de su comisión y que fueran publicadas de conformidad con la ley.

Es decir, las infracciones abordan cuestionamiento a las funciones de funcionarios y servidores, que ocasionan perjuicio al Estado, económico y/o al servicio público, al disponer contrataciones, autorizar pagos, comprometer el gasto con un bien o servicio no contemplado ni requerido en el Plan Anual de Contrataciones, a modificar las partidas presupuestales y a la inejecución de disposiciones expresas. Todo ello a fin de que el servidor actúe con probidad, eficiencia y eficacia en su participación en la toma de decisiones y otros de la Entidad.

Conviene resaltar, que pese a la potestad del Estado como empleador, esto es la potestad disciplinaria, se determinaron estas infracciones por conductas graves y muy graves, capaces de inhabilitar al funcionario o servidor, e incluso desvincularlo de la Entidad.

1.4. Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría General de la República

Para comenzar, es el procedimiento mediante los cuales la CGR y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas [TRSA] hacen uso de la potestad sancionadora que le otorga la Ley N° Ley 29622 que modificó la Ley N° del Sistema Nacional de Control y las facultades de la Contraloría General de la República para imponer sanciones en casos de incumplimiento funcional responsabilidad administrativa se amplían por la Ley Orgánica 27785.

Como se cita en Villavicencio (2016): La facultad del Estado para tipificar determinadas conductas como delictivas e imponer la sanción correspondiente deriva de su soberanía para asegurar el correcto funcionamiento del aparato estatal. La capacidad de imponer castigos del Estado es lo que le da al Estado social y democrático su función punitiva. Ius puniendi es la facultad del Estado de actuar conforme a los requisitos legales que aseguren el cumplimiento de sus fines punitivos a fin de exigir de otro lo que le obliga la propia ley.

En la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, señala: “El Derecho Administrativo Sancionador no es más que una manifestación del estado ius puniendi que, en relación con las actuaciones administrativas, se materializa en la potestad sancionadora de la Administración Pública” (p. 9). (...) “se fundamenta en un mandato general de coacción asignado por la ley, a fin de asegurar el cumplimiento de las normas. (...) exige la inclusión de mecanismos de respuesta frente a las acciones violatorias que aseguren su eficacia y cumplimiento” (p. 10).

Es así que, el ius puniendi Estatal, es la facultad que tiene el Estado, para sancionar cualquier atentado a las normas que regulan el funcionamiento de las Entidades del Estado, con la finalidad de que esta cumpla los fines para los cuales ha sido creada. La sanción que impone es la inhabilitación. Para infracciones graves hasta un año, y para sanciones muy grave entre 1 y 5 años. Claro está, los efectos de la sanción también afectan la condición laboral. Si la sanción es superior a 6 meses el vínculo se extingue. No obstante, existen prerrogativas para las autoridades elegidas popularmente, pues para ellos no se considerará efectiva la sanción, hasta que hayan dejado el cargo.

Lamentablemente esta es una de las aristas que restringe la lucha frontal contra la corrupción.

1.5. Servidores y funcionarios públicos que incurrir en hechos que configuran responsabilidad administrativa funcional

Todos los funcionarios y representantes públicos que incurran en conductas acordes con sus responsabilidades funcionales administrativas y que estén documentadas en un informe de control, podrán ser objeto de sanciones administrativas. No importa la relación laboral, contractual, legal, administrativa del infractor o relación civil con el régimen en que se encuentren o la legalidad de dicha relación con las entidades señaladas en el artículo 3 (aparte de las indicadas en su literal g), la referida potestad sancionadora se ejerce sobre los servidores y funcionarios públicos a que se refiere en la definición básica de la disposición final novena. Es decir, independientemente de que el mencionado vínculo se encuentre activo, incluye a quienes integran los gobiernos nacional, regional y local, así como a quienes prestan servicio en las fuerzas armadas y policiales, así como a quienes laboran en empresas estatales. empresas como directores o empleados. - Servicios personales. salvo las limitaciones impuestas por la ley.

De igual modo, tal como lo define la Disposición Final 9ª de Ley N° 27785, es persona que trabaja, cualquiera que sea el régimen laboral en que esté empleado, mantenga una relación de trabajo, una relación contractual o cualquier otro tipo de relación con cualquiera de las entidades y que, en consecuencia, desempeñe funciones para dichas entidades está sujeto a esta Ley.

De acuerdo con la reformada Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y Contraloría General de la República (Ley N° 29622), se establece que los titulares de los organismos jurídicamente independientes (Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca, Seguros y Pensiones) Las Administradoras de Fondos, el Consejo de la Magistratura del Banco Nacional, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo) están exentos del proceso administrativo para la imposición de sanciones.

La CGR ejerce la potestad sancionadora en tanto determina la responsabilidad de la autoridad administrativa funcional e impone una sanción, tomando como referencia los hechos en los informes emitidos por los órganos del Sistema. Esto se realiza mediante un servicio de control posterior.

1.6. Marco Constitucional del Ius Puniendi

El Tribunal Constitucional [TC], en el Expediente N°00033-2007-PI/TC, Señaló que en un Estado social y democrático de derecho, la persecución y sanción de las conductas delictivas implica el diseño general de políticas criminales, que no sólo se completan con la ejecución de la pena sino también, entre otras cosas, con la descripción típica de la delincuencia. Estos. Como resultado, el ius puniendi del Estado opera dentro de los parámetros del código penal constitucional y de acuerdo con los estándares internacionales relacionados con la protección del fundamento. El marco constitucional y nuestras responsabilidades bajo el derecho internacional servirán de base para establecer las metas y objetivos trazados en la Constitución por el sistema penitenciario y para cumplir con las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado.

En sentencia emitida el 1 de septiembre de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en *López Mendoza vs. Venezuela: Las sanciones administrativas, disciplinarias o similares son, al igual que las penales, expresión del poder del Estado para castigar y, en ocasiones, son de naturaleza análoga a estos últimos.* Citando a Gonzales y Rodríguez (2017): dado que esta prerrogativa es propia de un Estado socialdemócrata de derecho, la plena vigencia de los principios y derechos constitucionalmente reconocidos que restringen y orientan este acto específico del Estado debe y se está proyectando de manera inminente.

Los principios rectores del derecho sancionador son significativos porque estructuran el derecho a castigar como un auténtico principio constitutivo y no como meras restricciones al ius puniendi. Todo esto cae dentro de los parámetros de la constitución. Asimismo, la Constitución Política (1993) menciona expresamente, nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que, en el momento de cometerse, no esté ya tipificado expresa e inequívocamente por la ley como delito punible; tampoco recibirán un castigo que no esté especificado por la ley (literal d. del Artículo 2.24). Es así que, la Constitución peruana establece que el Estado debe sancionar en base a las infracciones establecidas previamente como punibles en la Ley, es decir las sanciones administrativas, encuentran su principal sustento en el principio de legalidad.

Por ejemplo, Puig (2005) afirma lo siguiente: La presunción de sometimiento de la potestad de sancionar a la ley es impuesta por el principio del estado de derecho, y ello dará lugar a las limitaciones derivadas del principio de legalidad. Cuando se trata de defender la prevención como necesaria para proteger a la sociedad, la idea del Estado social es útil. [...] la idea de un Estado democrático exige, en la mayor medida posible, la aplicación del derecho penal en beneficio del ciudadano, lo que puede verse como el origen de algunas restricciones que ahora están relacionadas con la observancia de los valores como el respeto a la dignidad humana, la igualdad y la participación ciudadana. Es decir, debe adaptarse y ser consecuente con el modelo de Estado democrático de derecho y con los valores superiores que propugna. El modelo trazado en la constitución sirve de base para la legitimidad del derecho penal o la capacidad del Estado para imponer castigo.

Así también, el TC en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, que los principios constitucionales que circunscriben la potestad punitiva estatal, aplicados al Derecho Penal, rigen al PAS. Es crucial tener en cuenta que los principios fundamentales del derecho penal como la culpabilidad, la legalidad y la criminalidad deben defenderse no sólo en el campo del derecho penal sino también en el campo del derecho penal administrativo, que obviamente incluye el uso de poderes disciplinarios en el militar. Una de estas garantías es sin duda la exigencia de que las infracciones y las sanciones por acciones disciplinarias estén previamente identificadas y especificadas en la ley.

De manera que como se cita en Levene (1968), debemos reconocer que debe haber una justificación para el uso de la ley penal, y que esta justificación también debe aplicarse a las leyes de sanciones administrativas. En este sentido, diremos que el derecho penal se encuentra constreñido por el principio de lesividad y, en última instancia, por la Constitución. Representa un poder del Estado, por lo que la Constitución restringe la actividad sancionadora de la Administración en sentido estricto no es lo mismo que el Derecho Penal.

Ahora bien, Peña y Jiménez (2009) mencionan que poco se ha dicho más allá de afirmar que las sanciones administrativas, al igual que las penales, tienen su legitimidad en el ius imperium del Estado. En otras palabras, debido a que el concepto de "legalidad" es estrictamente válido, el Estado tiene plena autoridad para imponer repercusiones legales a cualquiera que viole los mandatos normativos. Dado que este modelo está definido

por el estado de derecho y por el cumplimiento de sus requisitos por parte de todos los destinatarios, la sumisión a las reglas es la esencia misma del Estado de derecho.

El TC (español) en su Sentencia del 29 de marzo de 1990, indicó que: El carácter punitivo de la medida impide que la distinción entre relaciones de sujeción generales y especiales desvirtúe su imprecisión inherente. y son que, además, y esto es más significativo, [. [Y los derechos fundamentales en ellos encapsulados] también pueden ser cercenados o perder su efectividad y virtualidad. Y siempre debe ser exigible en el marco de las sanciones administrativas, el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal, y la designación como garantía de la seguridad ciudadana.

Capítulo II.- Corrupción de funcionarios

2.1. Teorías de la corrupción

A continuación se sintetizan las principales teorías: Teoría de la elección racional.- La premisa de esta teoría es que los delincuentes buscan ganancias financieras con su actividad delictiva y que en esta situación es necesaria una toma de decisiones racional. Teoría de las actividades rutinarias.- Según esta teoría, las actividades cotidianas rutinarias tienen un impacto en la probabilidad de que alguien cometa delitos que causen daño a la persona o propiedad de otros. Consecutivamente, esto se extiende a otros ámbitos como la corrupción. Teoría progresiva de la corrupción.- Divide la corrupción en varias etapas progresivas y complementarias. La primera etapa es menor y ocasionalmente ocurre cuando existen incentivos específicos para la corrupción. La segunda etapa representa situaciones que son más complejas pero también más limitadas en tiempo y espacio. No es pequeño, pero se tiene en cuenta y el tema actual es individual. La tercera etapa se produce a través de redes complejas en las que las personas gozan de plena libertad personal jurídica. como el narcotráfico o los delitos financieros (Castro, 2017).

En las últimas décadas, la corrupción política ha entrado en la agenda mediática de los países europeos y latinoamericanos y se ha convertido en un gran problema para las sociedades democráticas. Además, en el año 2016, España batió su récord como país más corrupto y obtuvo 58 puntos en el ranking de países corruptos según Transparencia Internacional del año 2016. (Sola y Zurbano, 2019) Los escándalos financieros ilegales han desencadenado una serie de reformas encaminadas a aumentar la sinergia de las

distintas instituciones que integran los sistemas anticorrupción con el organismo electoral, mejorar las investigaciones y frenar este tipo de prácticas delictivas.

2.2. Conceptualización de la corrupción

La corrupción se define como el abuso de poder político y burocrático por parte de un grupo de funcionarios públicos, la connivencia con estrechos intereses personales, la obtención de beneficios económicos o políticos contrarios a los objetivos de desarrollo social y la malversación o uso ilegal de recursos estatales. "Política y distorsión del sistema"

De igual manera, la corrupción se puede clasificar como: corrupción abierta, cuando los funcionarios públicos la utilizan para obtener intereses propios o personales, es decir, abuso de poder, malversación de bienes públicos o privados, enriquecimiento no ilícito, etc., a corrupción mediada ocurre cuando el acto es para beneficio personal; Por la existencia de un tercero, encontrándose la aceptación de beneficios, influencia, cohecho, mala práctica electoral. y la última el aprovechamiento de procedimiento, que consiste en explotar las deficiencias del sistema procesal en el que se encuentra involucrada la persona (Weinstein, 2003).

La falta de fondos de pensiones se debe en parte al nivel de corrupción en el país. Las políticas que reducen la corrupción en el sector público o mejoran el aislamiento de los bienes y recursos en un entorno relativamente corrupto pueden contribuir en gran medida a resolver la crisis (Liu, et al, 2021). El índice de Transparencia Internacional resume la corrupción del país (por ejemplo, administrativa y política) tal como la perciben los empresarios y expertos del país. Va de 0 (el nivel más alto de corrupción percibida) a 100 (el nivel más bajo de corrupción percibida). En una muestra de 64 países, el índice de corrupción reescalado de TI oscila entre 13 (Dinamarca y Nueva Zelanda) y 78 (Nicaragua) (Farzanegan, 2021).

Así pues, la corrupción tiene una influencia basta en los problemas de otros niveles de sociedad, estado, región y gobiernos locales y diversas prácticas de independencia en la sociedad. Nos enfrentamos a problemas socialmente generalizados que la corrupción no existía durante décadas, pero con un examen internacional, nacional, regional, el ex presidente, y otros funcionarios y funcionarios fueron condenados por cultivos y funcionarios públicos (Haro, 2020).

III.- Impacto de la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en la corrupción de funcionarios, 2019 a 2021

3.1. Impacto social

3.1.1. Perspectiva que adoptó la ciudadanía en general en relación a la inexistencia de catálogo de infracciones

El regular de la ciudadanía no conoce de las sentencias y de los efectos de las mismas; y es a partir de los medios de prensa que conocen y llegan a comprender la situación jurídica de hechos o fenómenos. En la Nota de Prensa N° 628-2020-CG-GCOC, sostuvo que el país perdió más de 23 mil millones de soles en 2019 producto de la corrupción y faltas funcionales, las cuales se concentraron principalmente en la ejecución presupuestaria de los sectores Transportes y Comunicaciones, Salud y Educación, según informó la Contraloría en un informe titulado “Cálculo de la Magnitud de la Corrupción y Faltas Funcionales en el Perú”. La referida suma fue calculada como resultado de una aproximación cuantitativa en base al perjuicio económico identificado en posteriores informes de control emitidos a nivel nacional en 2019 y extrapolados (calculados) al universo de gasto total realizado por el Estado en dicho año.

Dado que la Contraloría no ejerció su potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional desde que el TC declaró la inconstitucionalidad hasta el día de la entrada en vigencia de la Ley N° 31288, se ha evidenciado que miles de funcionarios públicos que en falta funcional y fueron identificados en los informes de control no pueden ser sancionados. Esto ineludiblemente conlleva a una percepción negativa de la inexistencia de sanción, a partir de la falta de catálogo de infracciones, pues no era factible procesar a quienes han incurrido en conducta funcional.

Debido a que es importante restaurar y preservar la confianza del público en su gobierno y al mismo tiempo reducir la percepción de impunidad, no se puede tolerar una gestión pública ineficaz e ineficiente, y mucho menos cualquier acto de corrupción. Un régimen sancionador rápido, confiable y eficaz, como la autoridad sancionadora de la Contraloría General, no sólo es necesario, sino que también es imperativo para recuperar los efectos disuasorios que genera (CGR, 2021).

3.1.2. Percepción que tuvieron los denunciantes de hechos de corrupción respecto a esta imposibilidad de determinar sanción administrativa.

En el plano internacional, la Contraloría General de Costa Rica en su portal web, cuenta con un espacio habilitado para la Investigación de la Denuncia Ciudadana, con el fin de empoderar el control social y optimizar la administración de la Hacienda Pública, de manera que la CGR actúe oportunamente e inicie una investigación para determinar si hay hechos ilícitos, buscando así contrarrestar la corrupción.

En nuestro ordenamiento jurídico, también está contemplado este mecanismo de participación ciudadana a través de la Ley 27785, en el artículo 22, literal n) prevé el servicio de Atención de Denuncias, el cual busca admitir y tomar en consideración las denuncias con temas con respecto a la administración pública. Si el ciudadano es conocedor de acontecimientos abusivos o prohibidos sobre la ejecución del Patrimonio del Estado, puede comunicarse a la CGR o a las Oficinas de Control Institucional (OCI), puesto que, estas son las encargadas de inspeccionar y, de ser el caso de ejercer algún servicio de control o sancionador.

El ciudadano puede presentar denuncia sobre hipotéticos actos criminales que afecten una institución pública, con temas relacionados al empleo y propósito del Tesoro Público y el desempeño de las normas relacionadas a la gestión pública. Tanto el contenido de la denuncia como la identidad del demandante están protegidos por el principio de reserva.

Para la denuncia ser recibida, es imprescindible dos requisitos:

- Interés Público: el hecho denunciado tiene relación con la acción u omisión de un funcionario o servidor público, siendo contrario a disposiciones legales
- Focalización: se debe señalar explícitamente que institución pública está siendo afectada, en dónde, cómo, cuándo del supuesto acto ilícito.

El fin de la denuncia ciudadana es evidenciar un hecho de corrupción para que pueda ser corregido y sancionado. Lamentablemente frente a la ausencia de catálogo de infracciones fue imposible llegar a este fin. En consecuencia, hubo un impacto social pues la ciudadanía percibió la normalización de la corrupción e incluso el inadecuado actuar

del TC, pues no era posible sancionar a los infractores de hechos corruptivos, llegando a mermar la iniciativa a denunciar estos hechos.

3.2. Impacto legal

3.2.1. La ineficacia de las infracciones establecidas en el Reglamento de infracciones vigente al 2019

A partir de la dación de la Stcia. de inconstitucionalidad, las sanciones establecidas en el Reglamento de infracciones resultaron ineficaces por cuanto pese a estar impuestas y inscritas en el Registro Nacional de Sanción, Destitución y Despido del Servir, estas fueron cuestionadas por procedimiento contenciosos administrativos, los cuales mermaron la eficacia de la sanción impuesta.

Así pues, Ramírez (2021), sostiene que si el control no va acompañado de una sanción a quienes realicen faltas funcionales, será ineficaz. Es disuasorio definitivamente ineludible porque no sólo sirve para sancionar la conducta irregular o la infracción cometida, sino que también sirve para evitar que se repitan conductas similares. La aplicación efectiva de la ley también envía un fuerte mensaje a la población, ya que la impunidad percibida por la mala conducta de los servidores públicos puede interpretarse como un signo de un sistema legal débil en el que el gobierno no se toma en serio la protección de los intereses de sus electores.

En total se han emitido y publicado 13.064 informes de control en lo que va de 2021, lo que supone el 48,7% de los 26.805 servicios de control totales previstos para ese año. Hubo un total de informes de este tipo, de los cuales 75 se realizaron con la modalidad de control previo, 8.684 con control simultáneo y 4.305 con control posterior. La Municipalidad Distrital de Ventanilla (Callao), la Municipalidad Provincial de Padre Abad y la Municipalidad Distrital de Manantay son algunos ejemplos de entidades donde la Contraloría pudo identificar algunos casos de irregularidades en la gestión de recursos públicos como resultado de este trabajo. Uno de los casos emblemáticos fue el descubrimiento de “transferencias fantasmas” por S\$23,5 millones manejadas en operaciones irregulares (CGR, 2021).

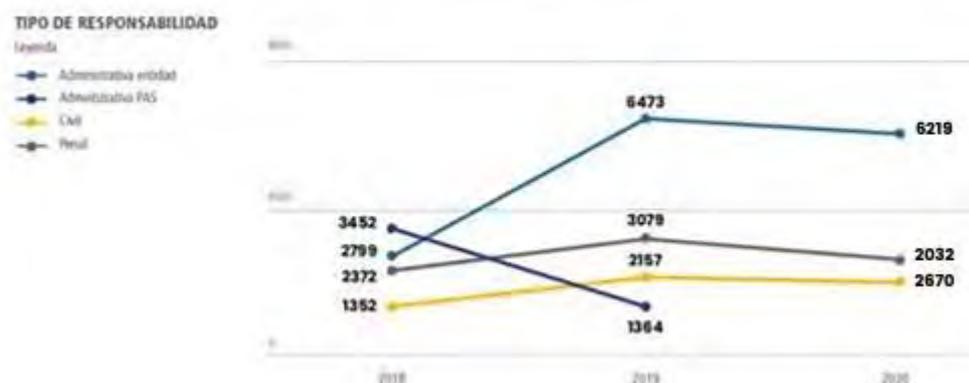
De igual modo, Humberto Ramírez Trucios: señaló que “La intervención del control gubernamental a través de auditorías es insuficiente si no va de la mano de una sanción efectiva a quienes cometen actos de corrupción y faltas funcionales”.

Los informes de control sostienen la presunta responsabilidad de los funcionarios y servidores implicados, pero no resulta eficaz su presunta determinación, al no existir infracciones tipificadas no se sostiene un procedimiento para su análisis, por lo cual resultan ineficaces. Es en la época de ausencia del catálogo de infracciones que la CGR decidió precisar la existencia de responsabilidad disciplinaria para que a través de la Ley Servir se tramiten, no obstante, hubo oposición al respecto pues al ser un Organismo autónomo se pronunció sosteniendo que no está supeditado a la remisión.

Debido a la ausencia de capacidad de la Contraloría General para imponer sanciones, más de 12.000 funcionarios y servidores públicos entre los años 2019 y 2020 no fueron sancionados oportunamente a pesar de tener una responsabilidad obvia y clara (CGR, 2021).

Ilustración I

RAF identificada en informes de control (2018-2020)



Nota: información extraída del Sistema de Control Gubernamental al 4 de enero de 2021 (CGR, 2021).

Como se evidencia de la ilustración I, el impacto institucional fue no procesar por RAF a 6473 funcionarios en el 2019 y 6219 en el año 2020, conllevando a que estos funcionarios permanezcan en el cargo, siendo potencialmente perjudiciales al Estado.

Como resultado de obligaciones administrativas funcionales, la Contraloría no ejerció su facultad sancionadora desde que la Corte Constitucional declaró inconstitucional algo hasta el día de la Ley No. Según noticias y estudios elaborados por dicho Ente Fiscalizador Superior, entre los años 2019 y 2020, los daños al Estado han superado los 23.000 y 22 mil millones de soles. Como resultado, la 31288 ha impedido que el procedimiento administrativo sancionatorio de la Contraloría, que identifica a

funcionarios públicos responsables de fallas funcionales que se detallan en informes de control, se aplique a miles de ellos (Arapa, 2022).

3.3. Impacto institucional

3.3.1. Funciones de la Contraloría

Pues bien, Ramírez (2021) en el portal web La Ley, señaló que tras la promulgación de la Ley Núm. Al no poder procesar administrativamente a más de 12.000 funcionarios y servidores públicos que fueron declarados infractores en los informes de auditoría elaborados por la Contraloría mediante el Decreto Núm. 31288, de fecha 20 de julio de 2021, logró el objetivo de recuperar el uso de su potestad sancionadora. Indicó que más de 13.300 servidores públicos acumularon responsabilidad administrativa entre abril de 2019 y julio de 2021, y dijo que recién a partir del 21 de julio se podrán perseguir las responsabilidades por hechos cometidos a partir de ese momento, y que la determinación de Responsabilidades por lo sucedido con anterioridad corresponde a cada una de las entidades y al Ministerio Público.

La Ley General de Procedimiento Administrativo reconoce la independencia de funciones al señalar en su artículo 243.1 que “Las consecuencias civiles, administrativas o penales de la responsabilidad de las autoridades son independientes y se exigen de conformidad con su respectiva legislación”.

Es así que se evidencia que es la responsabilidad en la que pueden incurrir los empleados y funcionarios del Estado que, por su culpa o por su acción u omisión dolosa, no cumplan con sus funciones de conformidad con las leyes o reglamentos internos de la institución para la que estén empleados. Es una responsabilidad que sólo puede ser determinada por la Contraloría de la República y sólo puede ser asumida por personas que tengan una relación laboral remunerada con el Estado por infracciones al ordenamiento jurídico, con ciertas excepciones en cuanto a la naturaleza de los honorarios.

Asimismo, el artículo 82 de la Const. establece que la CGR fiscaliza la ejecución del presupuesto del Estado, las operaciones de endeudamiento del Estado y la legalidad de las actividades de las instituciones controladas. La aplicación de la autoridad sancionadora a cargo de la CGR se deriva de las facultades constitucionales de control reconocidas en el artículo 82 de la Const., tales como la legalidad de la ejecución del presupuesto nacional, la deuda pública y la conducta de las instituciones controladas.

De igual manera las facultades de supervisión se diferencian de las “facultades sancionadoras”, es decir, con labores de fiscalización, investigación e incluso preventivas, por ejemplo, de control simultáneo (puedo hacer una analogía con la función de la fiscalía), pero las facultades sancionadoras se basan en el trabajo de auditoría reflejado en informes de control por lo que entonces. La CGR es un organismo que es simultáneamente responsable de las investigaciones, procesos y sanciones, pero opera a través de otro órgano orgánico, los cuales tienen fines y objetivos similares. Además, es poco práctico e incluso viola los derechos fundamentales de los funcionarios o funcionarios involucrados en casos que pueden tener 2 jurisdicciones, sus propias unidades o la Contraloría.

Bajo cualquier tipo de contrato, el empleador responsable tendrá derecho a exigir la correspondencia entre las funciones obtenidas de la relación jurídica existente entre el empleador y el socio. Sin embargo, he tenido la oportunidad de ver a un jefe de departamento ignorar repetidamente el proceso administrativo para lograr la objetividad, lo que en algunos casos beneficia al presunto perpetrador, pero creo que se puede implementar una supervisión para que el departamento busque la legalidad adecuada. proceso. Asimismo, se basan en que ya existe una norma administrativa como la Ley N° 30057 y sus normas, igualmente satisfactorias en materia de sanciones administrativas. Si la supuesta infracción u omisión surge del informe de inspección, el monto de la sanción podrá ser incrementado para evitar la aplicación de sanciones tales como amonestaciones verbales o por escritura.

3.3.2. Corrupción de funcionarios.

Shack et al (2020), llamo la atención que al ser la corrupción una actividad encubierta sobre la cual se realizaron mediciones para conocer su alcance y tomar decisiones, es posible determinar con precisión las pérdidas ocasionadas. Sin una sanción no se puede combatir de manera efectiva la corrupción, que es lo que está ocurriendo en decenas de miles de casos pequeños y medianos en todo el país. Solo el año anterior [2020] fue una pérdida de 22 mil millones de soles ligada a 28 mil servidores públicos. No todos han sido disciplinados o expulsados del gobierno.

Diario Gestión (2021), publicó que de junio de 2019 a diciembre de 2020 se identificaron 3.065 funcionarios con responsabilidades administrativas. Afirmó que desde la decisión de la Corte Constitucional de dejar sin efecto la potestad sancionadora de la Contraloría,

la impunidad se ha incrementado. También prescribió más de 60 casos, pero insistió en que a junio de 2021 solo el 15% había recibido sanción.

La Contraloría General de la República publicó un estudio el 12 de agosto de 2021, en el que determinó que Perú habría perdido S/ 22,059 millones en 2020 producto de la corrupción y malas prácticas operativas, fondos que -según afirma- habrían sido necesarios para reducir la pobreza monetaria del país, que afecta a nueve millones de peruanos, en un período de tiempo específico.

El perjuicio económico del año 2019 ascendió a 23 297 036 682, y los funcionarios que lo ocasionaron no fueron sancionados para que no reiteren en las inconductas funcionales (CGR, 2021).

Shack et al (2021) manifestaron que no habría pobres en el Perú si con ese dinero le hubieran dado bonos a esa gente en vez de perderla, elevando su consumo por encima de la línea de pobreza. También se alega que las pérdidas ocasionadas por la deshonestidad y la corrupción equivalen a la construcción de dos Carreteras Centrales y seis líneas del Metro de Lima y que, por ejemplo, la pérdida estimada para Lima Metropolitana se habría utilizado para levantar 50 establecimientos médicos o comprar 724 plantas de oxígeno. En cambio, Piura podría haber adquirido 140 plantas de oxígeno o instalado 40 centros de salud con la pérdida estimada de S\$1.189 millones que sufrió en 2020 como consecuencia de la corrupción y malas prácticas operativas. Según la Contraloría, se determinó que en 2020 se perdieron S/ 22,059 millones por corrupción, lo que equivale al 12 punto 6 por ciento de todo el presupuesto ejecutado en ese año. Las regiones con los niveles más altos de corrupción fueron identificadas como Piura, Lambayeque, Callao, Provincias de Lima, Junín, Apurímac, Arequipa, Moquegua, Tacna y Ayacucho. Además, se indicó que el nivel de Gobierno Nacional, con una pérdida estimada de S\$ 11.580.217.388, o el 10% de su presupuesto para 2020, se estimó que sufrió las mayores pérdidas, seguido por el nivel de Gobierno Regional con S\$ 5.762.725.383 (15%). y el nivel de Gobierno Local con S\$4.716.240.287 (17%).

Discusión de resultados

Respecto al objetivo específico I, los resultados se afianzan en Arapa (2022) quien concluyó que los efectos que ha tenido la incapacidad de la Contraloría General de la República para ejercer su potestad sancionadora a pesar del reconocimiento del órgano

sancionador de la autoridad de control, ésta no ha sancionado a los empleados y funcionarios que cometieron errores funcionales durante más de dos años. La continuación del caso de sanción administrativa existente debería haberse terminado porque era imposible por ley. Así también, se afianzan en Caicedo (2021) quien concluyó la importancia de generar a través de los procedimientos administrativos sancionadores suficiente confianza en la colectividad, radica en cuan efectiva puede ser el principio de imparcialidad y el respeto a las garantías del debido proceso. Es así que la citada tesis señala que los procedimientos deben estar clarificados para las personas que pueden ser pasibles de los mismos, razón por la cual es necesaria la presente tesis, pues en el ordenamiento legal peruano existen deficiencias.

Respecto al objetivo específico 2, estos resultados se afianzan en Santa Cruz (2022), quien concluyó que el SERVIR, a desconocido la potestad sancionadora y las sanciones impuestas por la CGR, pues pese a ello ha vuelto a sancionar por los mismos hechos, transgrediendo la restricción al doble enjuiciamiento. Afianza también la potestad de la CGR, sustentando la ilegalidad de Acuerdo Plenario n.º 02-2020-SERVIR/TSC; así también el vacío en su motivación.

Así también se consolidan en Sinche (2019), quien concluyó que ambos regímenes tienen una relación de similitud entre sí, debido a que el primer orden es de carácter interno mientras que el segundo es de carácter externo, se desprende de las instituciones primarias de la Ley Disciplinaria de la función pública que existe una descoordinación entre ambos órdenes. La citada tesis nos revela que existe un régimen existente, el cual no fue dejado sin efecto con la sentencia de inconstitucionalidad.

Del mismo modo, se sostienen en González y Rodríguez (2017) quien concluyó que existe independencia entre el procedimiento administrativo o disciplinario, teniendo prevalencia primigeniamente la CGR, pero que al aplicarse ambas se vulnera el *ne bis in idem*, y se origina una inconsistencia jurídica vulnerando el principio de juez natural, el debido procedimiento, puesto que las competencias no están delimitadas para los trabajadores estatales, así como la claridad de sanciones.

De igual manera se afianzan en Boza (2020), quien concluyó que la débil tipificación de las infracciones en el Procedimiento Administrativo Disciplinario, al no tener en cuenta el contenido de su valoración del principio de razonabilidad. La administración

probablemente sufrirá como resultado de la retirada de los cargos. Finalmente se sostienen en la teoría de las actividades rutinarias.

Respecto al objetivo específico 3, estos resultados se afianzan en Caballero (2021), quien concluyó que, al utilizar un control más amplio, consiente una mejor caracterización de riesgos y eventos anormales sin gastar más, mejora la vigencia del control.. Así también se consolidan en Capani (2017), quien evidenció que la CGR sirve para luchar contra la corrupción, por la falta de eficacia y proporcionalidad de las sanciones que emiten las entidades. La CGR, que forma parte del órgano de control mencionado en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, habilita al Estado para alcanzar y lograr sus objetivos de control, compatible con la teoría de los bloques constitucionales. Para cooperar con los esfuerzos de la CGR, las instituciones públicas tienen la facultad de sancionar las infracciones leves, mientras que la CGR tiene la facultad de sancionar a los funcionarios públicos y a los funcionarios que no manejen adecuadamente los recursos públicos asignados por el Estado o que no cumplan con sus deberes en relación con el servicio.

Del mismo modo, se sostienen en Guadalupe y Naranjo (2022) quien concluyó que se debe articular la lucha contra la corrupción. De igual forma se sostienen en Mendoza et. al, (2019), concluyó que la presencia de un peso significativo de la corrupción actúa como una barrera en los municipios y alternativas de solución que toman en consideración el desarrollo del sistema anticorrupción estatal y municipal, el cual incorpora a que los ciudadanos participen con el fin de prevenir y sancionar la corrupción.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones:

Primera. - Se concluye que hubo un impacto social pues la ciudadanía percibió la normalización de la corrupción e incluso el inadecuado actuar del TC, así como mermo la iniciativa a denunciar estos hechos. Es decir, existió una percepción negativa de la ciudadanía respecto a la imposibilidad de procesar y sancionar a funcionarios que no actúan conforme a ley.

Segunda. - Se concluye que la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional en la corrupción de funcionarios, impactó en la ineficacia de los informes de control pues no conllevarían a la identificación de sanciones. Así mismo, conllevó a que únicamente a través del procedimiento disciplinario se determinaron sanciones por conductas sancionadas en función a la potestad disciplinaria de las entidades como empleadores, pero no permitió excluir a funcionarios corruptos de la administración pública.

Tercera. - Se concluye que la ausencia de catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional ocasionó un impacto institucional en la corrupción de funcionarios, pues no se pudo cumplir con los fines del control gubernamental.

Recomendaciones:

Se recomienda que la Contraloría General de la República proponga al Congreso de la República la incorporación de la facultad sancionadora de forma expresa en la Constitución Política del Perú, precisando que las infracciones serán detalladas por esta institución a través de una norma con rango y fuerza de ley, para evitar cuestionamientos a la potestad sancionadora y a la determinación de infracciones funcionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Arapa, A. (2022). Efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró la inconstitucionalidad del artículo 46° de la Ley N° 27785. [Trabajo de Segunda Especialidad Profesional, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/21808>
- Castro, C. G. (2017). La corrupción pública y privada: causas, efectos y mecanismos para combatirla. Editorial Universidad del Rosario.
- CEMERI (2023). *Percepción de corrupción en América Latina*. <https://cemerri.org/mapas/m-indice-percepcion-corrupcion-latinoamerica-bu>
- Congreso de la República (2002). *Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/361328-27785>
- Congreso de la República (2021). *Ley N° 31288*
- Contraloría General de la República (2020). Nota de Prensa N° 628-2020-CG-GCOC de fecha 10 de setiembre del 2020
- Contraloría General de la República (2022). Modifican el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional. Resolución de contraloría N° 407-2022-CG. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/>
- Contraloría General de la República (2021). Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/2093915-166-2021-cg>
- Contraloría General de la República (2021). Contraloría: Recursos perdidos por la corrupción e inconducta funcional hubieran permitido reducir la pobreza monetaria en Perú. <https://www.gob.pe/>
- Contraloría General de la República (2018). Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG, Reglamento de Infracciones y Sanciones.
- Contraloría General de la República del Perú (2021). Reforma del control gubernamental en el Perú. https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DEL_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf
- Contraloría General de la República. (2022). Informe de evaluación de resultados plan estratégico institucional modificado 2019 - 2024
- Contraloría General de la República. (2018). *Memoria de Gestión Institucional*. https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Memorias_2018-CGR.pdf
- Constitución Política del Perú (1993)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (S.F). resolvió en López Mendoza vs. Venezuela

- Diario Gestión (2021, julio 9). *Contraloría: prima impunidad en funcionarios con faltas administrativas*. <https://gestion.pe/peru/politica/>
- Diario Oficial El Peruano (7 de diciembre de 2010). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (...) Ley N° 29622*.
- Diario Oficial El Peruano (18 de marzo de 2011). *Reglamento de infracciones y sanciones para la responsabilidad administrativa funcional. Decreto Supremo N° 023-2011-PCM*.
- Farzanegan, M. R. (2021). The effect of public corruption on COVID-19 fatality rate: a cross-country examination. <https://www.cesifo.org/en/publications/2021/working-paper/effect-public-corruption-covid-19-fatality-rate-cross-country>
- Haro, F. R. (2020). Factores que facilitan la comisión de delitos en la corrupción de funcionarios y servidores públicos–Municipalidad Provincial de Concepción 2019. [Tesis de maestría, universidad Continental]. <https://hdl.handle.net/20.500.12394/8171>
- Instituto Nacional de Estadística e informática (2023) Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4206098/GOVERNABILIDAD%200Febrero%202023-j.pdf.pdf>
- Liu, C., Mikesell, J., & Moldogaziev, T. T. (2021). Public corruption and pension underfunding in the American states. *The American Review of Public Administration*, 51(6), 449-466. <https://doi.org/10.1177/027507402199289>
- Ministerio de Justicia (2019). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador- Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General del Ministerio de Justicia*
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1534114/>
- Ministerio Público (2023). *Ministerio Público recibió más de 700 denuncias de presuntos hechos de corrupción en enero de 2023*.
- Presidencia de la República (2019). *Texto Único de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Decreto Supremo 004-2019-JUS*. <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/27444.pdf>
- Plataforma digital única del Estado Peruano (2021). *Nota de Prensa del 12 de agosto de 2021*. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/>
- Ramírez, H. (2021). *La recuperación del ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría* [artículo de opinión]. <https://laley.pe/art/11837/la-recuperacion-del-ejercicio-de-la-potestadsancionadora-de-la-contraloria>
- Rodríguez, L. M. R. (2020). El binomio política-corrupción en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (29), 9. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7353490>

- Salazar, H. G., & Soto, E. M. (2022). “La lucha contra la corrupción Política.
- Santa Cruz, E. (2022). La vulneración del principio non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador. [Tesis de grado, Universidad Tecnológica del Perú]. <https://hdl.handle.net/20.500.12867/5299>
- Shack, N., et al (2020). Incidencia de la corrupción y la conducta funcional en el Perú 2020. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021
- Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L., (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República.* Lima, Perú.
- Tribunal Constitucional del Perú (25 de abril del 2018) *Caso Potestad Sancionadora de la CGR, Exp. N° 00020-2015-PI/TC*
- Tribunal Constitucional del Perú (4 de junio de 2019) *Auto 4 – Aclaración, Exp. N° 00020-2015-PI/TC*
- Tribunal Constitucional (2009). Exp. N°00033-2007-PI/TC.
- Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas [TRSA] (2023) Memoria anual periodo del 3 de octubre de 2022 al 4 de octubre de 2023. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5302608/4759217-memoria-anual-del-tribunal-superior-de-responsabilidades-administrativas-octubre-2022-octubre-2023.PDF?v=1697724527>
- Tribunal Constitucional (2004). Exp. N°2050-2002-AA/TC
- Villavicencio, F. (2016). Límites a la función punitiva estatal. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792880.pdf>
- Weinstein, L. (2003). *Personas saludables en un desarrollo saludable:*