



UNAP



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

TESIS

**LA VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN LOS
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, 2021**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADA**

PRESENTADO POR:

GABRIELA DE LOS ANGELES CARRASCO CELI

VIANCA MARIA PANDURO MURRIETA

ASESOR:

Abg. BILLY JACKSON ARÉVALO SÁNCHEZ, Mgr.

IQUITOS, PERÚ

2024



ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

En la ciudad de Iquitos, a los 12 días del mes de junio de 2024, siendo las 18:00 pm, en la Sala de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas se dió inicio la sustentación pública de la tesis titulada: "LA VULNERACION DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DEL PERÚ, 2021", presentado por los bachilleres en Derecho y Ciencias Políticas: GABRIELA DE LOS ANGELES CARRASCO CELI y VIANCA MARIA PANDURO MURRIETA, para optar el Título Profesional de ABOGADO que otorga la Universidad de acuerdo a la ley N° 30220 y al Estatuto vigente.

El Jurado calificador dictaminador designado mediante Resolución Decanal N° 147-2024-FADCIP-UNAP esta integrado por:

- Abg. CESAR AUGUSTO RIOS LINARES, Mgr. Presidente
- Abg. EDGAR PAREDES ACHING, Mgr. Miembro
- Abg. EVILUZ VILLAVERDE ESPINOZA, Mgr. Miembro
- Abg. BILLY JACKSON AREVALO SANCHEZ, Mgr. Asesor

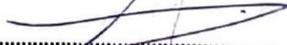
Luego de haber escuchado con atención y formulado las preguntas necesarias, las cuales fueron respondidas: **SATISFACTORIAMENTE**

El Jurado después de las deliberaciones correspondientes, llegó a las siguientes conclusiones:

La sustentación Pública y Tesis han sido Aprobado por: **UNANIMIDAD** con la calificación: **BUENA**

Estando las Bachilleres **APTAS** para obtener el Título Profesional de: **ABOGADA**

Siendo las 19:30 pm, se dió por terminado el acto de sustentación, firmando la conformidad de la misma los siguientes jurados:

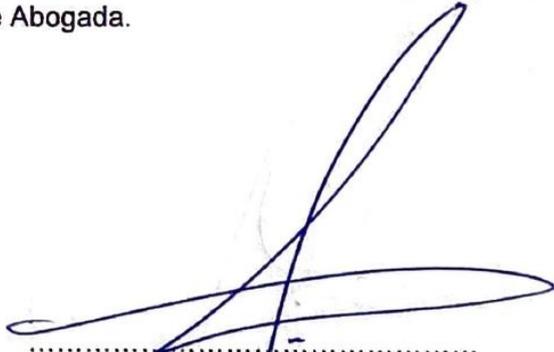

.....
Abog. CESAR AUGUSTO RIOS LINARES, Mgr
Presidente


.....
Abog. EDGAR PAREDES ACHING, Mgr
Miembro


.....
Abog. EVILUZ VILLAVERDE ESPINOZA, Mgr
Miembro


.....
Abog. BILLY JACKSON AREVALO SANCHEZ, Mgr.
Asesor

Tesis aprobada en sustentación oral pública el día miércoles 12 de junio de 2024 por el jurado calificador y evaluador designado por la Dirección de Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional De La Amazonía Peruana, para obtener el Título Profesional de Abogada.



.....
Abg. CESAR AUGUSTO RIOS LINARES, Mgr.
PRESIDENTE



.....
Abg. EDGAR PAREDES ACHING, Mgr.
MIEMBRO



.....
Abg. EVILUZ VILLAVERDE ESPINOZA, Mgr.
MIEMBRO



.....
Abg. BILLY JACKSON AREVALO SANCHEZ, Mgr.
ASESOR DE TESIS

NOMBRE DEL TRABAJO	AUTOR
FADCIP_TESIS_CARRASCO CELI_PANDURO MURRIETA.pdf	CARRASCO CELI / PANDURO MURRIETA

RECuento DE PALABRAS

20433 Words

RECuento DE CARACTERES

115913 Characters

RECuento DE PÁGINAS

111 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

581.9KB

FECHA DE ENTREGA

Apr 20, 2024 1:57 AM GMT-5

FECHA DEL INFORME

Apr 20, 2024 1:59 AM GMT-5

● **37% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 34% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 27% Base de datos de trabajos entregados
- 12% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

● **Excluir del Reporte de Similitud**

- Material bibliográfico
- Coincidencia baja (menos de 10 palabras)

A Dios, por ser nuestro guía en cada paso que damos. A nuestros familiares,
por el apoyo incondicional en nuestro día a día. A nuestra amada alma máter
UNAP, por la formación recibida.

Gabriela De Los Angeles Carrasco Celi.

Vianca Maria Panduro Murrieta.

AGRADECIMIENTO

A nuestro Padre Celestial, por su amor y gracia, ya que eso es el motivo por el cual estamos hoy aquí; a nuestra familia, por el apoyo incondicional para seguir trabajando en nuestros sueños y metas; y por forjar en nosotras valores que hoy se verán reflejados en la aplicación de nuestra profesión.

Gabriela De Los Angeles Carrasco Celi.

Vianca Maria Panduro Murrieta.

ÍNDICE DE CONTENIDO

Páginas	
PORTADA	i
ACTA DE SUSTENTACIÓN	ii
JURADO	iii
RESULTADO DEL INFORME DE SIMILITUD	iv
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTO	vi
ÍNDICE DE CONTENIDO	vii
ÍNDICE DE TABLAS	viii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	viii
RESUMEN	x
ABSTRACT	xi
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	7
1.1. Antecedentes.	7
1.2. Bases Teóricas.	12
1.3. Definición de términos básicos	56
CAPITULO II: METODOLOGÍA	58
2.1. Tipo y Diseño	58
2.2. Procedimiento de recolección de datos	61
2.3. Procesamiento y análisis de los datos	62
2.4. Aspectos éticos	63
CAPÍTULO III: RESULTADOS	65
CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN	98
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES	109
CAPÍTULO VI: RECOMENDACIONES	113
CAPITULO VII: FUENTES DE INFORMACIÓN	114
ANEXOS	118
ANEXO N° 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA	119
ANEXO N° 2: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	121
ANEXO N° 2.1: FICHA DE OBSERVACIÓN	121
ANEXO N° 2.2: GUÍA DE ENTREVISTA	123
ANEXO N° 2.3: FICHA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL	126

ÍNDICE DE TABLAS

	Páginas
Tabla N° 1: Distinción de la Función Pública	20
Tabla N° 2: Aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Contraloría General de la República de Chile	85
Tabla N° 3: Aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Contraloría General de la República de Colombia	92
Tabla 4: Aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Contraloría General de la República de Costa Rica	96

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Páginas

Gráfico N° 1: Vulneración de principios constitucionales en Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Contraloría General de la República del Perú	78
--	-----------

RESUMEN

La máxima autoridad del Sistema Nacional de Control es la Contraloría General de la República del Perú, creada en virtud del artículo 82 de la Constitución Política del Perú. Su principal responsabilidad es velar por la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso adecuado de los recursos y bienes del Estado. También supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, las operaciones de endeudamiento público y los actos de las instituciones fiscalizadas. Razón por la cual, es indispensable la correcta aplicación de los principios constitucionales en los procedimientos administrativos disciplinarios que instaura, ya que el procedimiento para sancionar por responsabilidad administrativa funcional a los infractores está constituido por dos instancias a cargo de la Contraloría General, que es el Órgano Instructor y el Órgano Sancionador, debiendo garantizar la total idoneidad y transparencia en dichos procedimientos.

El objetivo fue determinar cuáles son los principios constitucionales que son vulnerados por la Contraloría General de la República en sus procedimientos administrativos disciplinarios en el Perú. Por eso, se empleó el método de investigación básica de nivel explorativa encaminada a la indagación de nuevos conocimientos; de esta manera, se adquirió como resultado al principio de dignidad humana, debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad y de imparcialidad.

Palabras clave: procedimiento administrativo disciplinario, falta, sanción, principios constitucionales.

ABSTRACT

The Comptroller General of the Republic of Peru, as established in Article 82 of the Political Constitution of Peru, is the highest body of the National Control System, in charge of supervising the legality of the execution of the State Budget, operations of the public debt and of the acts of the institutions subject to control; that is, they have the main function of verifying the correct application of public policies and the use of State resources and assets. For this reason, the correct application of the constitutional principles in the disciplinary administrative procedures that it establishes is essential, since the procedure to sanction offenders for functional administrative responsibility is made up of two instances under the General Comptroller's Office, which is the Instructing Body and the Sanctioning Body, having to guarantee total suitability and transparency in said procedures.

The objective was to determine which are the constitutional principles that are violated by the Comptroller General of the Republic in its disciplinary administrative procedures in Peru. Therefore, the exploratory level basic research method oriented to the search for new knowledge was applied; In this way, the principle of human dignity, due process, reasonableness and proportionality and impartiality was achieved as a result.

Keywords: disciplinary administrative procedure, lack, sanction, constitutional principles.

INTRODUCCIÓN

Según Guariglia (2017), el derecho administrativo es el Estado de derecho al servicio de la centralidad de la persona humana porque su objetivo es garantizar que la administración pública actúe de manera conforme a derecho, lo que significa que la actuación de los administradores debe respetar la dignidad de las personas a su cargo.

La protección de la persona humana y el respeto a su dignidad son fines superiores de la sociedad y del Estado, tal como lo señala el Art. 1 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, el derecho administrativo moderno es indiscutiblemente un instrumento para la realización del hombre, lo que hace necesaria esta declaración. Por esa razón, el Estado adquiere un poder significativo sobre el Administrado, y con ese poder, este último se hace pasar por la otra parte y vulnera sus derechos en una serie de acciones estatales, entre ellas la que proponemos como eje principal de nuestro estudio e investigación, que se encuentra esencialmente en los actos administrativos que se derivan de un Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) de la Contraloría General de la República del Perú.

El *ius puniendi*, como se conoce comúnmente, es una de las formas en que el Estado ejerce su poder para castigar conductas que violan el marco legalmente establecido que rige la convivencia social. Incluye la potestad sancionadora administrativa y, de acuerdo con la sentencia del Tribunal

Constitucional de 2010, la potestad sancionadora penal, limitada esta última a las infracciones más graves.

A este respecto, es importante señalar que, como expresión del poder estatal, el ius puniendi no puede ni debe utilizarse arbitrariamente. Por el contrario, debe aplicarse teniendo en cuenta los derechos fundamentales de las personas, que son los límites constitucionalmente establecidos para la actuación estatal. Adicionalmente, a la luz de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política, estos derechos deben ser interpretados en concordancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como con los tratados y convenios internacionales que sobre las mismas materias haya ratificado el Perú. En consecuencia, el derecho al debido proceso debe ser respetado independientemente de las acciones u omisiones del Estado o de las entidades privadas dentro de un proceso o procedimiento, ya sea sancionado administrativamente o por la jurisdicción.

La Corte Interamericana de Panamá destacó la importancia del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores en una sentencia del 2 de febrero de 2001. La sentencia señaló que la administración no puede imponer sanciones administrativas sin brindar a los sancionados la garantía del debido proceso porque es un derecho humano recibir todas las garantías necesarias para tomar decisiones justas y la administración no está exenta de esta obligación (Corte Constitucional 2012).

Las penas para las conductas proscritas no se establecen sin antes detenerse a valorar los elementos del delito a través del filtro conocido como ponderación, o juicio de proporcionalidad, con sus tres momentos: adecuación, necesidad y de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. Esto es importante destacarlo porque el derecho punitivo es consciente de ello.

Ante lo expuesto en líneas precedentes, es importante señalar que esta investigación se encuentra enmarcada en la Contraloría General de la República del Perú; ya que tal como lo señala la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificatorias, así como el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, que manifiestan que la Contraloría es una entidad descentralizada de derecho público con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera; facultada para imponer sanciones por infracciones al Sistema Nacional de Control cometidas por las entidades bajo su dependencia, sus representantes y empleados, las empresas auditoras y las personas jurídicas y naturales encargadas del manejo de los recursos y bienes del Estado.

Dichas sanciones son materializadas mediante una resolución después de desarrollarse el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, que, en su mayoría, contienen errores sustanciales vulnerando principios

constitucionales que conllevan al administrado a recurrir a la vía judicial para poder salvaguardar su dignidad.

Hoy en día, lo descrito ha conllevado a una problemática social por el incremento de la carga procesal en el Poder Judicial, que pudiese evitarse si se desarrollaría correctamente los procedimientos administrativos disciplinarios por parte de la Contraloría General de la República del Perú.

Bajo esa premisa, consideramos de vital importancia identificar los principios constitucionales vulnerados en los procedimientos administrativos disciplinarios desarrollados por la Contraloría General de la República del Perú, siendo ello el objetivo que busca demostrar la presente investigación de Derecho.

De modo que, se ha expresado el problema de investigación en los términos siguientes:

¿Cuáles son los principios constitucionales que son vulnerados por la Contraloría General de la República en sus procedimientos administrativos?

Por esa razón, esta investigación toma como objetivo general determinar cuáles son los principios constitucionales que son vulnerados por la Contraloría General de la República en sus procedimientos administrativos, cuya importancia radica en que permitirá esclarecer el panorama respecto a

la correcta aplicación de los principios constitucionales en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República.

Dado el potencial de información útil de los resultados para influir en futuras investigaciones, iniciativas legislativas y la interpretación normativa de diversos operadores jurídicos, este estudio es significativo ya que asume intereses tanto académicos como jurídicos. Asimismo, resulta relevante porque asume una utilidad social, toda vez que, se abordará una problemática que corresponde a un alto porcentaje de administrados, quienes en su mayoría se ven afectados económica, laboral y emocionalmente al recurrir a la vía judicial en un proceso contencioso administrativo. También, porque abordará una problemática que atañe al Estado quien se ve afectado por la sobrecarga procesal generado por estos errores procedimentales.

No obstante, cabe precisar que la presente investigación adopta el enfoque cualitativo, cuya población comprende jueces, administrados, funcionarios públicos, abogados litigantes especializados en temas de derecho administrativo y a servidores de la Contraloría General de la República, quienes serán entrevistados, a través de nuestra Guía de Entrevistas para recopilar información sobre el objeto de estudio señalado en líneas precedentes.

Finalmente, es importante señalar que la presente investigación tiene un Marco Teórico (CAPITULO I) donde se establecen los antecedentes

nacionales e internacionales, bases teóricas y definición de términos que coadyuvan a desarrollar los objetivos de la presente investigación y a comprender mejor los conceptos jurídicos. También, posee la metodología (CAPITULO II) empleada, el cual ha sido señalado en líneas precedentes. Asimismo, cuenta con los resultados (CAPITULO III) obtenidos a través del estudio de Jurisprudencia nacional e internacional, Derecho Comparado, Guía de Entrevista; que posteriormente fueron sintetizadas y desarrolladas en la Discusión (CAPITULO IV). Finalmente se establecieron las conclusiones (CAPITULO V) a las que llegaron las autoras y las recomendaciones (CAPITULO VI).

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1. Antecedentes.

Hemos descubierto las siguientes investigaciones que son pertinentes a nuestra investigación con base en la información preliminar que fue verificada:

Díaz (2022), desarrolló la tesis denominada: “Vulneración del Principio de Proporcionalidad en las Resoluciones del Proceso Administrativo Disciplinario - Red Salud Utcubamba Periodo Junio 2018 – Junio 2019”, en donde concluyó que “El principio de proporcionalidad se ha ido aplicando gradualmente en el derecho administrativo, y no existe un consenso claro en la doctrina ni en la jurisprudencia sobre las consideraciones que deben hacerse al realizar un análisis desde el punto de vista del principio de proporcionalidad” (p.52)

La presente investigación, visibiliza la problemática existente que se da al momento de resolver un Procedimiento Administrativo Sancionador y/o disciplinario; al no existir criterios uniformes respecto a la aplicación del principio de proporcionalidad al momento de dictar la sanción administrativa, se abre la posibilidad de que el administrador, en merito a su discrecionalidad, realice una decisión abusiva y desproporcional; lo que

conllevaría más adelante al administrado a entablar una demanda de nulidad de acto jurídico en sede judicial.

Aunado a ello, es importante señalar que, ante esta problemática, resulta imperioso realizar un análisis jurídico que de tratamiento a la creación de fundamentos jurídicos para la correcta aplicación de principios constitucionales en los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

De la Cruz & Suclupe (2020), desarrollaron la tesis denominada: “Observancia del Principio de Proporcionalidad en la Aplicación de Sanciones del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Ley N° 30057, en donde concluyeron que “Los actores del PAD (órgano instructor y sancionador) carecen de conocimientos de Derecho Administrativo porque aplican criterios diferentes a los que se encuentran en los informes de precalificación y de sanción definitiva de la Secretaría Técnica. Adicionalmente, las resoluciones sancionadoras carecen de pruebas suficientes que sustenten los principios de proporcionalidad” (p.45)

A pesar de que existe una aplicación de principios constitucionales en un procedimiento administrativo sancionador y/o disciplinario; es importante fundamentar el motivo del porque se está aplicando; ya que, tampoco resulta idóneo aplicar a discrecionalidad todos los principios; sino que las mismas deben ser fundamentadas. Esto con la finalidad de querer beneficiar

implícitamente a una de las partes dentro del proceso. Asimismo, se debe recordar que las resoluciones deben estar debidamente motivadas.

Es por ello, que, con la presente investigación, se refleja el complemento que existe de aplicar los principios constitucionales y fundamentar por qué se está aplicando.

Quispe (2020) desarrolló la tesis denominada: “La tipificación adecuada de las sanciones y la solución correcta de los Procedimientos Administrativos Disciplinarios de los Servidores y Funcionarios de la Municipalidad Provincial de Tayacaja – 2019, en donde el autor hace referencia a lo siguiente: “El Principio de Proporcionalidad debe seguirse en todo Procedimiento Administrativo Disciplinario, ya que ello permitirá la imposición de sanciones proporcionadas a la falta disciplinaria cometida y a sus consecuencias. Esto es algo que deben tener en cuenta la Secretaría Técnica del Procedimiento Disciplinario, el Órgano Instructor y el Órgano Sancionador” (p.119)

El autor sintetiza la importancia de aplicar el Principio de Proporcionalidad, Debido Proceso y demás principios en sede administrativa. Y también, demuestra el rol que asumen los órganos de instrucción y sancionador en los Procedimientos Administrativos.

Cubas (2017), desarrolló la tesis denominada la justicia administrativa disciplinaria en el Perú, en la cual concluyó que En materia de justicia administrativa disciplinaria, el derecho administrativo nacional implementa los procedimientos sin garantizar la aplicación del principio de oralidad porque niega a la persona investigada en el ámbito administrativo la oportunidad de ser oída para defenderse de las acusaciones que se le hacen y, en consecuencia, impide la imposición de un proceso administrativo disciplinario abusivo en el que el órgano administrativo disciplinario impone arbitrariamente, mediante un trato injusto, una sanción injusta.

En tal sentido, el autor advierte la existencia de deficiencias en la legislación nacional sobre la regulación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores. Del mismo modo, permite visibilizar el ineficiente estudio y conocimiento de los administradores en el referido tema y que ocasionan y/o generan vulneraciones al debido proceso en el ámbito administrativo disciplinario. No obstante, advierte además que, al no garantizar los estándares mínimos de un debido proceso en vía administrativa, se ocasiona una ineficiente ejecución de la justicia administrativa disciplinaria.

Crespo (2017), desarrolló la tesis denominada análisis de la aplicación del régimen disciplinario de la Ley Servir en el Ministerio de Salud, la misma que concluyó que los procedimientos administrativos disciplinarios se ejercen de

manera deficiente y arbitraria, poniendo en in terrible riesgo la validez del acto administrativo disciplinario.

Ante ello, el autor advierte que los procedimientos administrativos disciplinarios son realizados o desarrollados de manera deficiente, es decir, sin las condiciones mínimas del debido proceso, quizá, en muchos casos, con vicios de nulidad. Por otro lado, cuando se refiere de manera arbitraria, claramente hace énfasis a un abuso de poder y en muchas ocasiones a la parcialidad del funcionario responsable de llevar a cabo el Procedimiento Administrativo Disciplinario; es justamente esa arbitrariedad la que transgrede y viola el principio de imparcialidad, proporcionalidad y razonabilidad en vía administrativa.

Obviamente, al existir esas deficiencias, el acto administrativo que resuelve el Procedimiento Administrativo Sancionador, es pasible de impugnación en vía judicial y que se termina declarando la Nulidad del referido acto administrativo, lo que pone en riesgo la seguridad jurídica en sede administrativa y ocasiona además, perjuicio al Estado e incremento de impunidad; ya que muchas veces, cuando se dicta una sanción justa en vía administrativa, esta es elevada a la vía judicial, donde se declara la Nulidad de dicha sanción por errores procesales o por no aplicar correctamente los principios de proporcionalidad, imparcialidad, razonabilidad, Debido Proceso, etc.

Martínez (2017), desarrolló la tesis denominada: “Aplicación del principio Ne Bis In Ídem como derecho fundamental y el control del Procedimiento Administrativo Sancionador, en donde concluye que en la atribución de la potestad sancionadora establecida por la ley, el principio non bis in idem, como derecho fundamental, incide positivamente tanto en el control del procedimiento administrativo sancionador como en el reconocimiento y protección de los derechos públicos de los ciudadanos.

A través, de la presente conclusión, el autor nos refiere que existen principios jurídicos que se aplican correctamente en sede administrativa, como el NON BIS IN IDEM, en ese sentido, resulta importante cuestionar cuales son las razones o motivos por el cual no se aplican correctamente otros principios, para que de esa manera se podamos establecer fundamentos jurídicos que permitan garantizar la aplicación de los principios señalados en líneas precedentes para que así se puedan garantizar una correcta aplicación y desarrollo de los Procedimientos Administrativos Sancionadores.

1.2. Bases Teóricas.

1.2.1. Acerca del Derecho Administrativo y el Derecho Disciplinario

1.2.1.1 Derecho Administrativo

Definición

Cervantes (2019), señala que, como digno vástago de la Revolución Francesa, el derecho administrativo siempre ha defendido la libertad,

la legalidad, la garantía contra la arbitrariedad y la protección de los ciudadanos confiados a procesos formales. Controla la forma en que los numerosos departamentos y organismos del Estado llevan a cabo sus mandatos institucionales y constitucionales. Lo hace regulando cómo el sistema estructurado que conforma la "administración pública" interactúa con sus integrantes. (p. 13).

Del mismo modo, considera que, en la medida en que se refiere a la regulación de categorías específicas de temas que están bajo el paraguas de la administración pública, se trata de un derecho legislativo y no de un derecho propio de algunos órganos o poderes o de una función. (p. 44).

Objeto del Derecho Administrativo

Cervantes (2019), señala que la función administrativa es el objeto del derecho administrativo, y lo que da su especificidad a este campo del derecho es lo que entendemos incluido en la actividad administrativa, tanto el adjetivo como el sujeto. En otras palabras, la Administración Pública es el objeto de estudio porque es el sujeto de la actividad administrativa dentro de lo que se conoce como Derecho de la organización administrativa, que abarca tanto las cuestiones relativas a la personalidad jurídica como a la estructura, competencias y prerrogativas de la Administración (p.46).

Relación con el Derecho Constitucional

Cervantes (2019) menciona que el derecho administrativo, por su parte, tiene su origen en los gobernantes y las autoridades administrativas, mientras que el derecho constitucional refleja las decisiones tomadas por la autoridad constituyente, que es el pueblo, para formar el Estado; sin embargo, la relación entre ambas ramas lo precisa bajo 2 principios : i) El valor de una Constitución se determina según los méritos del quehacer diario de la administración y ii) El ciudadano debe ser un vigilante de la administración y conocerla para apreciar la propia Constitución del Estado (p. 63).

Desbordan los motivos para enlazar o interrelacionar al Derecho Administrativo con el Derecho Constitucional, si ello no sucediera, no nos encontraríamos en un Estado Constitucional de Derecho que establece la relación entre Estado y Economía o Estado y sociedad.

1.2.1.2 Derecho Disciplinario

Definición

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término disciplina derivado del latín, significa doctrina, instrucción de una persona, especialmente en lo moral.

Mory (2008), señala que el derecho administrativo es un término que hace referencia a un conjunto de normas jurídicas sustantivas y de procedimiento que pretenden imponerse a una comunidad determinada para obligarla a actuar de manera adecuada. En consecuencia, cuando se incumple un deber o no se sigue una conducta, debe adoptarse una medida disciplinaria. Estas acciones correctas pueden incluir prohibiciones, obligaciones, inhabilitaciones e incompatibilidades (p. 100).

Huergo (2007) señala que la capacidad de infligir castigos a los miembros que incumplen las obligaciones derivadas de su participación en organizaciones públicas se atribuye a la posesión del poder disciplinario. En consecuencia, el abandono de la organización es el castigo más severo (p. 173).

Características

Cervantes (2019), señala las siguientes características:

- A.** Es necesario la existencia de una imputación.
- B.** Es necesario que el quejoso o denunciante se identifique.
- C.** Descripción de la conducta materia de queja
- D.** Ofrecimiento de los medios probatorios
- E.** El proceso administrativo debe ser instaurado a través de una resolución fundamentada del Titular de la Entidad o del funcionario autorizado.

F. La Resolución que ordena abrir proceso administrativo

disciplinario no es impugnabile.

G. Para que se abra un proceso administrativo disciplinario no es condición necesaria que se encuentre vigente la relación laboral.

H. La investigación está a cargo de la Comisión de procesos administrativos disciplinarios.

I. Está sujeto a prescripción

Retomando la definición de Derecho Disciplinario, Rojas (2014), señala que la existencia de una organización pública, la capacidad de aplicar sanciones, el hecho de que el destinatario de la sanción sea un miembro de la organización y el hecho de que las responsabilidades infringidas sean consecuencia de la afiliación están implícitos en el concepto de autoridad disciplinaria. (p. 32).

1.2.2 Ius Puniendi

Definición

Ius puniendi es una expresión latina que hace referencia a la capacidad del Estado para imponer sanciones obligatorias a las personas que violen sus compromisos, afecten a los derechos de los demás o incumplan dichas obligaciones. En pocas palabras, el término puniendi significa "castigar", mientras que la expresión ius es comparable a decir "derecho". (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015).

Baca (2007), el ius puniendi del Estado es su potestad penal, pero no es el único supuesto en el que se utiliza para sancionar conductas; la Administración también lo utiliza para sancionar conductas que vulneran leyes administrativas.

Este es un resultado natural de las responsabilidades de regulación, supervisión y vigilancia atribuidas a las instituciones públicas; sin la capacidad de aplicar sanciones, estas responsabilidades quedarían inutilizadas. (p. 22).

1.2.3 Función Pública y Potestad Disciplinaria

1.2.3.1 Función Pública

Los Artículos del 39° al 42° de la Constitución Política del Perú, tienen como capítulo IV a la Función Pública; sin embargo, no tratan como tal dicho tema, sino más bien la ley aborda la carrera administrativa, los derechos de los funcionarios y los funcionarios y trabajadores públicos.

Por lo que, el desarrollo propio de lo que es la función pública como concepción no ha sido tan ahondado por el derecho.

No obstante, algunos autores abordaron acerca de la misma, teniendo a García (2010), quien considera que la función pública es el conjunto de tareas que realizan los empleados y funcionarios del Estado para garantizar el cumplimiento de los deberes asignados por el aparato estatal de acuerdo con las leyes y la Constitución, así como las políticas de la clase dirigente. (p. 570).

Boyer (2019), precisa que el marco jurídico que rige las interacciones entre el Estado y las personas físicas que permite llevar a cabo sus operaciones, prestación de servicios y ejecución de potestades dadas por la Constitución y las leyes, se conoce como función pública. (p. 21). Asimismo, el referido autor, expone que Todo ciudadano debe poder participar en el servicio público de su nación, en términos generales, y en igualdad de condiciones. (p. 20).

La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)¹, adoptada por los estados miembros de los Estados Americanos – OEA establece que se considera función pública toda acción temporal o continuada, remunerada o no, realizada por una persona física por cuenta del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquier nivel jerárquico.

¹ Esta Convención entró en vigor el 6 de marzo de 1997. Se puede decir que es uno de los primeros instrumentos mediante el cual se precisa la necesidad de hacerle frente a la corrupción, marco en el que es relevante establecer conceptos como el de función pública

1.2.3.1.1 La Función Pública en nuestra legislación

La idea de la "carrera administrativa", que se basa en un conjunto de directrices, procedimientos y normas que rigen el ingreso, los privilegios y las responsabilidades de los empleados públicos permanentes, ha estado vinculada al crecimiento de la función pública en nuestra nación.

Tribunal Constitucional del Perú (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 0025-2005-PI/TC, en su fundamento 52; según el Tribunal Constitucional, para una interpretación constitucionalmente competente es necesario un entendimiento amplio del término "función pública", es decir, que se entienda desde un punto de vista material como el cumplimiento de funciones en instituciones públicas del Estado.².

Tribunal Constitucional del Perú (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 0025-2005-PI/TC, en su fundamento 51, según el Tribunal Constitucional, existen dos categorías de funciones públicas que suelen distinguirse: las funciones públicas representativas y las funciones públicas no representativas.

² Tribunal Constitucional del Perú (2005). Sentencia recaída en el Expediente N° 0025-2005-PI/TC.

Tabla N° 1: Distinción de la Función Pública

Tipo de Función Pública	Descripción
Función Pública Representativa	Formada por funciones de representación Política. Se designa específicamente como cargo y ya se encuentra comprendida en nuestro ordenamiento en el derecho a ser elegido (Art. 31° de la Constitución Política del Perú); es decir, en el denominado derecho de sufragio pasivo.
Función Pública No Representativa	Alude a la función pública profesionalizada. Ejemplos típicos de esta son los servidores públicos de la administración estatal, regional o municipal, y desde luego, lo de los poderes del Estado y en general de toda entidad pública.

Fuente: Elaborado por las investigadoras. Adaptado de la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0025-2005-PI/TC, fundamento 51.

1.2.3.1.2 Funcionarios públicos

Según el artículo 39 de la Constitución Política del Perú, todos los empleados y funcionarios públicos trabajan para el país. En términos de servicio a la nación, el Presidente de la República ocupa el rango más alto, seguido por los representantes del Congreso, los ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Procurador de la Nación y el Defensor del Pueblo. Además, los representantes de los organismos descentralizados y los alcaldes están incluidos en esta jerarquía según la ley.

Según Vignolo (2022), los vínculos laborales en el sector público o función pública se limitan solamente a tres aspectos: la prestación de servicios personales, subordinación y remuneración entre una entidad administrativa y un funcionario. No obstante, la "función pública", agregado a nuestra carta magna tiene alcance en todos nuestros poderes públicos, aunque de cierta manera, dicho termino, figura en una modalidad subjetiva y única. Es por ello, que se ha comprendido que el funcionario o empleado público es el trabajador que presta sus servicios exclusivamente en las entidades administrativas. (p. 30).

A la luz de esta investigación, es importante señalar que la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, define como servidor o funcionario público a toda persona que, independientemente del régimen laboral en el que se encuentre, mantiene una relación contractual de cualquier naturaleza con cualquier entidad y que, en consecuencia, desempeña funciones en dichas entidades. Esta definición se aplica a todas las partes involucradas.

Advirtiéndose de alguna manera que, al margen del régimen laboral, los locadores de servicios, deberían ser registrados como funcionarios públicos, en el marco del ejercicio del control gubernamental.

1.2.3.2 Potestad Disciplinaria

Según MarienHoff (2014), el poder disciplinario es la autoridad para sancionar a funcionarios o empleados por transgresiones cometidas en el desempeño de su trabajo, así como la autoridad para reprender a ciudadanos o administradores por acciones contrarias a las órdenes de la administración. (p. 13).

Vignolo (2022), señala que la potestad es expresión del principio constitucional del *ius puniendi*, que ha permitido que la potestad sancionadora administrativa adquiera contenido y equilibrio aprovechando los avances garantistas establecidos por el Derecho Penal. Estos avances se han visto reforzados por las últimas resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional de nuestra nación. (p. 10).

Morón (2004), menciona que la potestad disciplinaria: (...) *es una capacidad de gestión vital y complementaria a la autoridad de mando y sanción que debe ser utilizada de forma democrática, predecible y no arbitraria para garantizar el correcto cumplimiento del orden administrativo establecido por el interés público.* (p. 627)

1.2.3.2.1 Potestad Disciplinaria en nuestra legislación

Patrón y Patrón (1997) plantea la existencia de 6 etapas de construcción del Estado peruano durante su vida republicana, de las cuales es sólo durante la construcción del Estado de Servicio, entre 1930 y 1962, que se empieza a regular la función pública, y por ende, el poder disciplinario correspondiente, tal como se detalla a continuación: i) entre los años 1821 - 1855, Estado Gendarme; ii) entre los años 1895 - 1930, Estado

Desarrollista; iii) entre los años 1930 - 1962, Estado de Servicio; iv) entre los años 1962 - 1980, Estado Empresa; v) entre los años 1980 - 1992, Estado de Economía Social de Mercado y vi) entre 1992 - a la fecha, Estado de Economía Liberal.

Con esta cronología se puede inferir que el inicio de las regulaciones a los funcionarios públicos como un sistema se da con la creación de la Intendencia General de Hacienda en 1937 y de la Dirección General de Escalafón Civil y Listas Pasivas por Ley N° 8801 en 1938.

Cabe precisar que existieron diversas leyes, siendo que, en 1990, se aprobó el Reglamento de la Carrera Administrativa. Posterior a ello, con la actual Constitución Política del Perú, se amplía la pluralidad de modalidades de contratación de personal público, desglosando con ello las regulaciones de la potestad disciplinaria del Estado.

La Autoridad Nacional de la Función Pública se creó en 2008 como parte de una reforma de la función pública. Además de centrarse en atraer y retener el talento, esta reforma integral pretende profesionalizar a los funcionarios públicos, organizar los organismos gubernamentales y crear directrices estándar y

transparentes para la gestión de los recursos humanos del Estado. Con base en esta teoría, se facultó a la Contraloría General de la República para hacer uso del poder disciplinario, creado para sancionar a los servidores públicos por sus responsabilidades administrativas.

1.2.4 Legitimidad del acto administrativo

Definición

Según Acensios (2016), un acto administrativo se considerará perfecto y conforme a derecho si reúne las condiciones de legitimidad y mérito. Afirma que los elementos de mérito se refieren al cumplimiento oportuno y conveniente de los fines perseguidos por el acto, mientras que los elementos de legitimidad son los que se refieren a la conformidad del acto con las normas positivas.

Según el autor, "competencia, voluntad, objeto y forma son las condiciones de legitimidad del acto administrativo". Sin embargo, como la doctrina dista mucho de ser uniforme, hay que reconocer que la norma establecida sobre los requisitos de legitimidad del acto administrativo no es compartida por todo el cuerpo de la obra

Desde el punto de vista del derecho positivo, los documentos jurídicos de cada nación suelen dar una respuesta a la pregunta. El llamado

mérito de las actuaciones administrativas representa esencialmente un valor inherente a las actividades públicas del Estado.

En términos generales, un acto administrativo se considera meritorio si sus disposiciones se ajustan plenamente a las exigencias de los ciudadanos y, más concretamente, si responden y satisfacen el interés público que dio origen al acto. Los criterios de oportunidad y conveniencia están íntimamente ligados al mérito. Por lo tanto, el mérito del acto administrativo será el resultado de que su oportunidad y conveniencia confluyan de tal forma que sea imposible confundirlo con la legalidad en ningún caso. Por lo tanto, la conveniencia y utilidad de un acto administrativo puede ser considerada su mérito, y su aplicación inoportuna o inconveniente -que resulta de una incorrecta apreciación de los hechos en relación con la finalidad pública que se fija o persigue- puede ser considerada su vicio. Entonces, un acto administrativo será idóneo si sus disposiciones son justas, razonables y oportunas." (p. 155).

1.2.5 Procedimiento Administrativo Disciplinario

Definición

Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015), el Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) es un conjunto de trámites y medidas que pone en marcha la Administración Pública para sancionar a los funcionarios públicos por las faltas disciplinarias

que hayan podido cometer. De confirmarse su existencia, el PAD procederá a la aplicación de la sanción que corresponda.

Se reconoce que la finalidad del Procedimiento Administrativo Disciplinario es determinar si los empleados públicos o funcionarios de organismos públicos están sujetos a responsabilidad administrativa. En referencia al ámbito de aplicación del procedimiento administrativo disciplinario, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015) argumenta que su regulación era necesaria para hacer frente al caos que suponía la aplicación de la responsabilidad administrativa disciplinaria por los distintos regímenes laborales existentes en la Administración Pública.

Estructura del Procedimiento Disciplinario

En el diseño del proceso disciplinario se sigue la normativa del Procedimiento Administrativo Sancionador. Esto significa que habrá una fase preparatoria, una fase de investigación, una fase sancionadora y una segunda instancia que conforman la primera instancia. Asimismo, el proceso se iniciará de oficio, en caso de que una denuncia, mejor criterio o cualquier otra condición impulse esta elección. Los artículos 93 y 95 de la Ley del Servicio Civil N° 30057 y los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 51 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la

Contraloría General de la República, contienen referencias a esta estructura.

Como se puede observar, estas características se derivan del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. En su artículo 254 (artículo 234 de la Ley N° 27444), se establecen principalmente las siguientes disposiciones: 1) la presencia de una autoridad instructora y otra autoridad que aplique la sanción; 2) la conexión entre los hechos probados y las decisiones judiciales firmes; 3) la notificación de los cargos que se le imputen, es decir, los hechos, la calificación de la infracción y la posible sanción; 4) la asignación de un plazo mínimo de cinco días para presentar sus alegaciones y presentar sus argumentos; y 5) la revisión de oficio de las decisiones administrativas basadas en hechos que difieren de los hechos probados en las decisiones judiciales como cosa juzgada.

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establece en el artículo 255 (artículo 235 de la Ley N° 27444) que la autoridad sancionadora se limitará a las siguientes disposiciones: 1) Siempre se inicia de oficio; 2) Existe la posibilidad de realizar diligencias preliminares previas para determinar si corresponde iniciar el procedimiento; Al comenzar el proceso, se notificará al posible sancionado para que presente sus alegaciones en

un plazo de cinco días hábiles. Después de esto, se recopilará la información necesaria para determinar y decidir lo que corresponde.

5) Una vez finalizada la instrucción, el órgano competente elaborará un informe que concluya determinando si se ha impuesto una sanción o no, y el órgano sancionador podrá tomar medidas adicionales. También es necesario notificar la resolución que contiene la decisión de imponer una sanción o archivar el caso.

La Contraloría General de la República tiene las siguientes autoridades u órganos para ejercer su poder sancionador:

- a. En la fase inicial, existen funcionarios que conforman los Órganos del Sistema Nacional de Control que emiten informes de control. Además, es importante destacar que, a diferencia de la Secretaría Técnica, que mencionamos anteriormente, brinda apoyo a las autoridades del PAD durante todo el proceso, los órganos terminan su trabajo al emitir su informe, que obviamente incluye un análisis de pre calificación de las infracciones detectadas, antes de enviar sus conclusiones al órgano instructor. Estas labores se realizan en una fase preliminar, según hemos observado.
- b. La fase de instrucción contempla a las autoridades que conforman los Órganos Instructores;
- c. En la fase sancionadora a las autoridades que conforman los Órganos Sancionadores; y,

- d. En la segunda instancia administrativa al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.

1.2.6 Principios del Procedimiento Administrativo

El procedimiento administrativo se rige por los siguientes principios:

- a) Causalidad: permite enervar la facultad sancionadora y materializar la responsabilidad administrativa funcional, que de acuerdo al marco legal vigente, recae en el funcionario o servidor público que, aunque debiendo y pudiendo actuar de manera diferente, realizó la conducta omisiva o activa que constituyó una infracción grave o muy grave. No obstante, la causalidad, evita la aplicación de sanciones al funcionario público que no realizó directamente acciones u omisiones pasibles de sanciones.
- b) Celeridad: Durante el procedimiento sancionador se evitan acciones que dificulten su ejecución o sean simples formalidades. Se valoran los criterios de economía procesal, eficiencia y eficacia para lograr una decisión en los plazos establecidos, utilizando recursos razonables y respetando el procedimiento adecuado en todo momento.
- c) Para lograr las finalidades del procedimiento sancionador, los órganos, el administrado, los abogados y todos los involucrados deben actuar de acuerdo con los principios de buena fe procesal,

respeto mutuo y cooperación. Nunca se puede interpretar una disposición del procedimiento sancionador de manera que proteja acciones que vulneren la buena fe procesal o constituyan el ejercicio abusivo de un derecho.

- d) Congruencia: Permite garantizar resultados justos emitidos por los órganos resolutivos; las resoluciones sancionadoras deben estar íntimamente relacionados con los hechos imputados y su calificación como infracciones graves o muy graves. Para ello, es fundamental brindar al administrado la oportunidad de hacer respetar su derecho al debido proceso durante las fases del procedimiento sancionador disciplinario. Cualquier sanción que no provenga de una buena la calificación de los hechos imputados, deviene en nulo.
- e) Debido procedimiento: El administrado disfruta todos sus derechos y garantías que comprende el debido procedimiento, estos son: i) Poner en conocimiento previamente y con toda la documentación de los cargos, ii) brindar la oportunidad de ejercer su defensa, iii) Tener la oportunidad de otorgar medios probatorios, iv) recibir asesoramiento jurídico y técnico de su libre albedrío y v) tomar una decisión fundamentada en derecho y basada en los hechos.
- f) Igualdad: Los órganos del procedimiento sancionador actúan de acuerdo al marco legal vigente e interés nacional, sin brindar preferencia alguna o trato discriminatorio a las partes, durante el

proceso. Cabe precisar que la prohibición de la discriminación no excluye la discriminación por motivos objetivos.

- g) Imparcialidad: Los órganos del procedimiento sancionador carecen de cualquier compromiso o prejuicio con respecto a la materia o administrados incluidos en el procedimiento. En caso contrario, se abstienen según las razones legalmente establecidas. Además, la estructura del procedimiento brinda a los administrados suficientes garantías para evitar cualquier incertidumbre razonable sobre la conducta de los órganos del procedimiento sancionador.
- h) Impulso de oficio: El procedimiento sancionador se inicia, dirige e impulsa de oficio, y debe ordenar la realización o la práctica de las acciones que razonablemente sean necesarias para aclarar los hechos investigados o para llevar a cabo el procedimiento sancionador de manera oportuna. Esto incluye, si es necesario, la evaluación y declaración de oficio de la prescripción del procedimiento sancionador.
- i) Intimación: Debe ser oportuna, expresa, clara, completa y suficiente la comunicación de los cargos imputados al administrado para que pueda ejercer plenamente su derecho de defensa y pueda alegar y probar su versión de los hechos, si lo considera pertinente.
- j) Irretroactividad: Las infracciones y sanciones que se aplican en el procedimiento sancionador se aplican al momento de la comisión del hecho o su finalización, a menos que las infracciones

posteriores sean más beneficiosas para el infractor. Las sanciones que hubieran quedado firmes no se ven afectadas en ningún caso.

- k) Legalidad: La potestad sancionadora comprende la capacidad de determinar las infracciones graves o muy graves derivadas de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes, así como de los hechos y personas incluidos en las observaciones remitidas al procedimiento sancionador. También puede imponer las sanciones establecidas en la Ley y especificadas en el Reglamento.
- l) Non bis in Idem: Cuando se valora la identidad de hecho, persona y fundamento, no se pueden aplicar dos o más sanciones administrativas de manera sucesiva o simultánea. No es posible procesar dos veces por el mismo hecho, a la misma persona y por la misma razón. Siempre que los bienes o intereses protegidos sean diferentes, el procesamiento y la sanción de la responsabilidad administrativa funcional son independientes de la responsabilidad penal, civil o de cualquier otra naturaleza que pudiera establecerse por los mismos hechos y respecto a la misma persona.
- m) Presunción de licitud: De acuerdo a lo señalado por Baca (2020) “Dentro de los procedimientos administrativos se deben presumir que los administrados actuaron apegados a sus deberes, y con el objetivo de desacreditar dicha presunción inicial, aportar pruebas

que permitan acreditar la existencia de la infracción y culpabilidad del infractor” (p. 275).

Por tanto, en el procedimiento administrativo sancionador, inicialmente, quien tiene la obligación de probar la acción u omisión ilícita es el funcionario de la Contraloría, con el objetivo de romper la presunción de licitud; ello implica que se proporcione medios probatorios de cargo suficientes, obtenidas bajo los parámetros de la legalidad, es decir, con respeto de los derechos fundamentales del administrado, para que pueda ser considerada y actuada conforme a las garantías aplicables en el procedimiento sancionador que comprenden, entre otros, el derecho de contradicción en la oportunidad prevista. No obstante la carga de la prueba de los eximentes y atenuantes de responsabilidad corresponde al administrado que los plantea. Por esa razón, los medios probatorios presentados en el procedimiento administrativo serán estimadas de manera conjunta, de acuerdo a la libertad de valoración y bajo el parámetro de la sana crítica.

- n) Prohibición de reformatio in peius: La resolución de la impugnación no puede imponer sanciones más graves en el caso de que el administrado sancionado recurra o impugne la decisión adoptada.
- o) Razonabilidad: En los casos que se imponga sanción dentro de un procedimiento administrativo sancionador se debe tener en cuenta que la acción ilícita no debe resultar un logro para el infractor; razón por la cual, resulta necesario verificar el interés

público y las consecuencias de la infracción para emitir una sanción ejemplar y proporcional. Por esa razón, Lucchetti (2015) señala que “al evaluarse la razonabilidad de una actuación administrativa, resulta necesario que previamente se determine la competencia y atribución de la Autoridad Administrativa que regula esta limitación” (p. 489). Ello con la finalidad de que el ente responsable aplique la proporcionalidad.

Algunos autores señalar que para interponer una sanción razonable se deberá tener en cuenta: 1) La gravedad de la infracción realizada, conforme al daño del interés público o el bien jurídico protegido. 2) El perjuicio causado o efecto dañino producido por la infracción. 3) La reiteración o reincidencia en la comisión de la infracción. 4) Las circunstancias de la comisión de la infracción. 5) La concurrencia de infracciones. 6) El grado de participación en el hecho imputado.

- p) **Transparencia:** El administrado tiene acceso a los procedimientos, documentos e información creados o recopilados durante el procedimiento sancionador, así como copias. En cualquier etapa del procedimiento sancionador, el administrado tiene el derecho a solicitar y acceder a la lectura del expediente, conforme a lo establecido en la presente Directiva y las disposiciones legales pertinentes. La estructura y elementos del procedimiento sancionador garantizan que el administrado sea informado adecuadamente de las acciones llevadas a cabo, excepto las que

son de mero trámite, de acuerdo con las materias, contenidos y oportunidades establecidas.

- q) Verdad material Los órganos del procedimiento sancionador examinan razonablemente los hechos que sustentan sus decisiones y, cuando sea necesario, toman las medidas pertinentes, incluso si no fueron propuestas por el administrado. Los hechos descubiertos por funcionarios con autoridad, documentados en documentos públicos que cumplan con los requisitos legales, tienen valor probatorio para el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las pruebas que el administrado pueda señalar o aportar en defensa de sus derechos o intereses.
- r) Tipicidad: Para que una conducta pueda ser considerada como infracción debe estar expresamente descrita y especificada en los instrumentos de gestión (reglamento, etc.) de una determinada entidad. Lo mismo aplica para establecer los niveles de infracciones. Por esa razón, no resulta válido la aceptación de interpretaciones o aplicaciones analógicas en contra del administrado dentro de un procedimiento de naturaleza disciplinaria. Sin perjuicio de ello, la tipicidad no es limitativa de otros principios del derecho administrativo, derecho administrativo sancionador, principios generales del derecho y principios de control gubernamental que sean compatibles con el ejercicio de la potestad sancionadora.

1.2.7 A cerca de la Contraloría General de la República: Marco Normativo y Generalidades

Marco Normativo

Según el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, la Contraloría General de la República es una institución descentralizada de Derecho Público que tiene autonomía según su ley orgánica.

Es el órgano superior de control del sistema nacional. supervisa la legalidad de las acciones de las instituciones sujetas a control, así como la ejecución del Presupuesto del Estado.

El Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, nombra al Contralor General por un período de siete años. El Congreso puede destituirlo por una falta grave.

El artículo 36 de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificaciones, establece que el personal de la Contraloría General está sujeto al régimen laboral de la actividad privada. La gestión del personal seguirá las reglas establecidas en la presente Ley, el Reglamento Interno de Trabajo y otras leyes dictadas por el Contralor General de la República.

Y, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, precisa que: *Trabajadores, servidores, obreros, entidades y carreras no comprendidos en la presente Ley (...) los servidores civiles del Banco Central de Reserva del Perú, el Congreso*

de la República, la Superintendencia Nacional de aduanas y de la Administración Tributaria, Seguros y AFP, y la Contraloría General de la República se rigen supletoriamente por el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Proceso Administrativo Sancionador, establecidos en la presente Ley.

Ahora bien, el procedimiento para sancionar por responsabilidad administrativa funcional a los infractores a quienes se refiere la Ley, está constituido por dos instancias a cargo de la Contraloría General, el Órgano Instructor y el Órgano Sancionador.

- a) **Órgano Instructor**: El Órgano Instructor es la unidad interna encargada de llevar a cabo la fase instructora del procedimiento sancionador en primera instancia. También lleva a cabo las actuaciones conducentes a la determinación de la atribución o no al Órgano Instructor de la responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves y muy graves -infracciones incluidas en las observaciones presentadas al procedimiento sancionador

El Organismo de Investigación está formado por uno o varios investigadores principales, que se eligen y organizan en función del

volumen de procedimientos y de los fondos disponibles. Si hay varios investigadores principales, uno de ellos asume la función de Coordinador de la gestión administrativa del Organismo de Investigación.

Corresponden al Órgano Instructor las siguientes funciones específicas:

1. Llevar a cabo y desarrollar íntegramente la parte formativa del procedimiento sancionador, incluyendo los trámites que le competen tanto antes como después del inicio del procedimiento, tales como las calificaciones de admisibilidad y procedibilidad, y la remisión del pronunciamiento.
2. Una vez recibido y revisado el Informe, puede solicitar más detalles o realizar el encargo de las consultas básicas necesarias para iniciar el procedimiento sancionador.
3. Cuando existan indicios de que se ha cometido una infracción grave o muy grave, deberá iniciarse el procedimiento sancionador mediante la publicación de la resolución y la formulación de los cargos correspondientes. Cuando proceda, también deberá informarse al denunciado de cualquier variación en la calificación de los hechos denunciados como infracciones graves o muy graves. De este modo, el denunciado podrá hacer valer su defensa y presentar las

pruebas que considere oportunas en defensa de su derecho a un proceso con todas las garantías.

4. Dirigir la realización de los medios de prueba necesarios para la demostración de los hechos y valorarlos adecuadamente cuando sea necesario para determinar si se ha producido una infracción grave o muy grave.
5. Determinar la existencia o no de la presunta infracción mediante la ponderación de los argumentos de la defensa y de la parte acusadora, así como de la documentación acreditativa.
6. Proponer la imposición de una sanción y remitirla al Órgano Sancionador, así como dictar resolución declarando la inexistencia de infracción y ordenando el archivo del expediente.
7. Pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de infracción por responsabilidad administrativa funcional, grave o muy grave.
7. Sugerir al Organismo Sancionador la emisión de una resolución que solicite la destitución del funcionario infractor como medida preventiva.
8. Trasladar con prontitud los obstáculos que están encontrando las entidades para iniciar el proceso de exoneración de responsabilidad de las personas y hechos mencionados en las observaciones presentadas al procedimiento sancionador.
9. Disponer la eliminación del deber administrativo funcional incluido en los informes no sujetos a la potestad

sancionadora, informando de esta decisión tanto al OCI correspondiente como a la unidad orgánica autora del informe.

10. Notificar a la unidad orgánica responsable de la elaboración del informe, o a otra unidad competente, la necesidad de valorar los hechos incluidos en las observaciones formuladas al procedimiento sancionador que pudieran apuntar a responsabilidades penales y/o civiles.
11. Considerar la prescripción de oficio de la potestad sancionadora al decidir si se inicia el procedimiento sancionador, declararlo de oficio, o actuar a instancia de parte una vez iniciado el procedimiento, en cuyo caso se archivará el expediente.
12. Estimar y declarar la caducidad de la instancia de parte en el procedimiento sancionador, en cuyo caso se archivará el expediente.
13. Considerar y decidir la forma de concluir el procedimiento sancionador en caso de fallecimiento del interesado, ya sea a petición de parte o de oficio cuando tenga conocimiento de ello, y ordenar el archivo del expediente.
14. Solicitar a las entidades, a sus representantes y a las personas físicas o jurídicas que corresponda, toda la información, antecedentes o dictámenes que se estimen necesarios para la resolución de los asuntos de su competencia.

b) **Órgano Sancionador**: El Órgano Sancionador es la división interna de la Contraloría que supervisa la fase sancionadora en el procedimiento sancionador inicial. Decide sobre la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa funcional a partir del pronunciamiento del Órgano Instructor que indica la existencia de responsabilidad. Uno o varios jefes sancionadores componen el Órgano Sancionador; se eligen y disponen teniendo en cuenta los fondos disponibles y la complejidad de los procedimientos. Si hay varios jefes sancionadores, uno de ellos asume la función de Coordinador de la gestión administrativa del Órgano Sancionador.

c) **Tribunal Superior de responsabilidades administrativas**: Órgano dependiente de la Contraloría, el Tribunal conoce de los recursos contra las resoluciones dictadas por el Órgano Sancionador y contra los actos impugnables en primera instancia. También conoce de los recursos en última instancia administrativa. Su propio Reglamento regula su funcionamiento.

1.2.8 La Dignidad Humana

En la actualidad, existen debates en los ámbitos doctrinales y jurisprudenciales en torno al concepto de dignidad.

El cristianismo abordará la dignidad en la Edad Media relacionándola con la imagen de Dios proyectada en el ser humano; por tanto, la dignidad en esta época no será autónoma sino derivada de Dios. En consecuencia, la idea de dignidad se menciona en la Historia del Pensamiento Antiguo y Medieval (Peces-Barba Martínez, 2003), donde se conecta con la noción del hombre como criatura magnífica, intachable y diferente de las demás criaturas.

En el siglo XVI se eleva al ser humano y se acentúan sus características de persona libre y digna. Esto conlleva una dignidad independiente que el ser humano deriva de sus propias circunstancias. Sin duda, la ética kantiana, surgida en el siglo XVII, es la que mejor expresa la noción de dignidad como categoría ética vinculada al aspecto moral de la humanidad.

1.2.8.1. La Dignidad Humana en el ordenamiento jurídico

Las secuelas de la Segunda Guerra Mundial sirvieron de catalizador para la positivización de la dignidad humana, que condujo a la primera aparición del concepto de dignidad en los escritos jurídicos a escala internacional.

Así, la Carta de las Naciones Unidas de 1945 expresa de forma clara y concisa referencias a los "derechos

fundamentales del hombre" y a la "dignidad de la persona humana". Otros mecanismos jurídicos internacionales actúan del mismo modo. La dignidad humana es un principio fundamental que constituye la base del constitucionalismo moderno.

En términos generales, existen dos definiciones aproximadas de dignidad: una basada en el comportamiento particular de una persona, que se rige por su gravedad y decoro, como recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua; y otra basada en una cualidad que es predicado de todo individuo, con independencia del comportamiento particular que realice, ya que una acción que se considere indigna no puede restar dignidad a alguien.

La doctrina jurídico-constitucional y la jurisprudencia no han llegado aún a una definición adecuada de la noción de dignidad debido a las importantes dificultades que ello entraña, y los intentos de definición siguen estancados en formulaciones amplias. No obstante, es posible aproximarse al concepto de dignidad a partir de la doctrina jurídica sostenida por los Tribunales Superiores y los Tribunales Constitucionales.

Según la doctrina jurisprudencial, la dignidad humana es la base fundamental de todos los derechos y la presunción legal. Según el Tribunal Constitucional español, es posible identificar los elementos centrales de los derechos fundamentales que están sujetos a limitaciones en razón de la dignidad de la persona.

1.2.8.2. La dignidad humana en la Constitución Política peruana de 1993

La dignidad humana constituye tanto un principio como un derecho fundamental, de forma similar a la igualdad, debido proceso, tutela jurisdiccional, etc.

La doble naturaleza de la dignidad humana tiene las siguientes ramificaciones jurídicas: como principio, sirve como norma interpretativa, como norma para identificar el contenido esencial de determinados derechos protegidos por la constitución y como norma para resolver conflictos relativos al ejercicio de los derechos; y c) como norma que impone restricciones a las pretensiones de legisladores, administradores y tribunales, además de poder aplicarse a personas concretas.

Es un ámbito de defensa y protección independiente como derecho fundamental. Dentro de la misma praxis intersubjetiva de las sociedades modernas, donde existen múltiples formas de incidir en la esencia de la dignidad humana, se encuentra su exigibilidad y exigibilidad en el ordenamiento jurídico, es decir, la posibilidad que tienen los individuos de exigir la intervención de los tribunales para su protección en la resolución de conflictos.³

1.2.8.3. La Dignidad Humana como Principio Constitucional

Los principios constitucionales poseen características propias dentro de un ordenamiento jurídico.

Según el primer elemento, los principios están articulados genéricamente, lo que significa que contienen una estructura normativa mínima, ya sea en términos de consecuencia normativa o de supuesto normativo. El segundo componente necesario, la fundamentalidad, sugiere que, debido a su importancia, los principios constitucionales tienen un rango o gradación material que depende del contenido de la norma.

³ Tribunal Constitucional peruano. STC N° 02273-2005-PHC/TC. Sentencia de 20 de abril de 2006. F.J 10

En cuanto a las funciones que desempeña el concepto de dignidad humana como principio constitucional, salen a la luz tres roles que se sustentan en la doctrina y la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales de Alemania, Perú y España: legitimador, fuente de derechos fundamentales y pauta de interpretación de la ley.

Los derechos fundamentales parten del concepto de dignidad, que vincula y legitima a todos los poderes públicos, en particular al juez, que tiene el deber hermenéutico de utilizar este principio como guía interpretativa de todas las normas jurídicas.

1.2.9 Debido Proceso

1.2.9.1. La definición del debido proceso desde un enfoque internacional.

El derecho al debido proceso está consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana, que es un documento extenso. Éste llega incluso a definir un tipo de derecho complejo, es decir, un derecho que conlleva una serie de expresiones que se consideran igualmente derechos específicos.

El procedimiento "es un medio para garantizar, en la mayor medida posible, la resolución equitativa de un litigio" . En este sentido, estas acciones "sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho" y constituyen "condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial" .

"El conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" está implícito en el "debido proceso" de buena fe. Representa un verdadero límite al control del poder estatal en una democracia, que en definitiva pretende dotar al debido proceso de una cualidad genuinamente democrática.

Se exige a los Estados que ofrezcan recursos legales suficientes y eficaces a las personas que aleguen haber sido víctimas de abusos de los derechos humanos; estas reclamaciones deben estar respaldadas por pruebas acordes con los principios del debido proceso legal, tal y como se establece en el artículo 8 de este acuerdo.

1.2.9.2. Alcance: no solo en el ámbito judicial, sino también a los procedimientos de tipo administrativo y el ámbito material

Cuando el Estado hace uso de su potestad sancionadora, significa que todos los individuos bajo su jurisdicción recibirán las garantías mínimas del debido proceso, tal como lo estipula la Convención, además de que las autoridades actuarán con estricto apego a la ley.

A pesar de denominarse "Garantías Judiciales", el artículo 8 de la Convención Americana se aplica a "un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales", y no sólo a los recursos judiciales en sentido estricto, lo que permite a las personas defenderse eficazmente contra cualquier tipo de acción del Estado que pueda menoscabar sus derechos.

En el mismo sentido, véase *Perú v. Ivcher Bronstein. Prestaciones, Indemnizaciones y Gastos*. Decisión del 6 de febrero de 2001. Secciones 102 y 103 de la Serie C No. 74; *Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Iniciales, Prestaciones, Indemnizaciones y Gastos*. Decisión de fecha 23 de junio de 2005. Párrafo 147 de la Serie C No. 127.

Cualquier acción del Estado que tenga la potencialidad de afectar derechos está cubierta por las garantías del debido proceso. En consecuencia, no se limita a acciones judiciales o penales.

1.2.10 Imparcialidad

1.2.10.1.Principio de imparcialidad

López (2004) expresa que “la justicia concurre cuando de ella pueden predicarse sus atributos esenciales, entre ellos, sin duda, se encuentra la imparcialidad de los jueces”

La imparcialidad constituye un principio inherente a la función del juzgador, no se puede entender que un juez lo sea, sin dicha característica.

Según Maier (2004), la palabra imparcial se refiere directamente, en virtud de su raíz etimológica (in-parcial), a una persona que no es parte en un litigio que debe resolverse, es decir, que adopta una postura objetiva sobre la cuestión. Por otra parte, el término se refiere semánticamente "a la ausencia de prejuicios a favor o en contra de las personas o del asunto sobre el que debe decidir (...).) Quien se sienta en un tribunal de justicia -solo o acompañado- no es otra cosa que una persona, un ciudadano, idéntico en sus atributos fundamentales a sus conciudadanos, juzgados por él, todos conviviendo al mismo tiempo, como miembros de una misma agrupación social y política, y por lo tanto, bajo los mismos valores ético-

culturales que presiden y rigen esa asociación" (Maier; 2004, pág. 54)

Como menciona el autor anterior, Oyarte (2014) "*dentro de un proceso no pueden hacerse distinciones arbitrarias, por lo que el resultado del litigio sólo puede derivarse de la correcta aplicación de la ley y no de factores ajenos a la legalidad, como el favoritismo, que son irregulares*" (p. 734). El principio de imparcialidad es el corolario del principio de igualdad entre estos supuestos.

1.2.10.2. Principio de Imparcialidad en la normativa internacional

La imparcialidad del juez ha sido reconocida como un derecho fundamental en el derecho internacional de los derechos humanos.

Según las Naciones Unidas (1948), "toda persona tiene igual derecho a ser juzgada públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones y para el examen del fundamento de cualquier acusación contra ella en materia penal".

Un referente mundial adicional procede de la Declaración de Derechos Fundamentales de 1950, que estipula en su artículo 6.1, sobre el derecho a un juicio justo, lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella

Se considera que la independencia judicial incluye implícitamente este principio, aun cuando no se enuncie explícitamente en varias constituciones nacionales.

Dado que su violación daría lugar a una violación completa del debido proceso y, más concretamente, del derecho de defensa, el principio de imparcialidad constituye una verdadera salvaguardia de la garantía del derecho de defensa. Sin él, no podría obtenerse una decisión justa y conforme a derecho.

El respeto al principio de igualdad forma parte del principio de imparcialidad porque, como muchos autores han afirmado, no se pueden hacer distinciones arbitrarias dentro de un proceso porque el principio de igualdad busca garantizar que los litigantes tengan los mismos recursos para su defensa, así como los mismos derechos y oportunidades dentro del proceso.

1.2.11 Principio de Proporcionalidad

El Tribunal Constitucional Federal alemán creó la noción de proporcionalidad como medio para resolver las controversias en torno a la aplicación de las normas de reconocimiento de derechos fundamentales de la Ley Fundamental del país.

Es necesario tener en cuenta que toda disposición fundamental crea un ámbito de protección infinito compuesto por "todo el espectro de normas y posiciones jurídicas que es posible relacionar en principio semánticamente con el derecho tipificado en la Constitución" para atenerse al principio de proporcionalidad. Ello exige considerar los derechos fundamentales como principios y los principios como mandatos de optimización.

Al derivar del Estado de Derecho, el principio de proporcionalidad sirve de freno a cualquier limitación de los derechos fundamentales o esenciales, por lo que se considera de importancia constitucional. Esta desviación del Estado de Derecho resulta de los elementos fundamentales de los derechos, que no pueden restringirse más allá de lo necesario para salvaguardar el interés público. restricción del exceso y revelar otras ideas que podrían incorporarlo.

El mandato de ponderación, o proporcionalidad rigurosa, se refiere al proceso de sopesar la pluralidad de intereses en conflicto y determinar cuál debe triunfar en función de su mayor valor percibido. Así pues, se determina si la aplicación de los medios no resultará demasiado gravosa para la persona después de que se haya confirmado que son adecuados y necesarios para lograr el objetivo deseado.

Este principio sirve como norma metodológica destinada a determinar a qué obligaciones jurídicas está sujeto el Legislador como consecuencia de las disposiciones sobre derechos fundamentales consagradas en la Constitución.

1.2.12 Razonabilidad

Más allá de su nomenclatura, la razonabilidad es un valor constitucional claramente definido y distinto de otros que guían el sistema judicial. Es necesario reconsiderar el marco lógico de todas las decisiones (legislativas, administrativas o judiciales) desde un punto de vista de apoyo tanto formal como sustantivo.

El valor de la justicia quedaría comprometido si no hubiera una proporción adecuada entre causa y efecto, o entre la violación del derecho y la pena resultante. El poder sancionador de la Administración está limitado por los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en lugar de ser plenamente discrecional.

Para evitar una reducción injustificada del patrimonio de la persona, debe sopesarse la necesidad de compensar con el daño causado. Existe la necesaria relación entre la respuesta del ordenamiento jurídico y el daño causado, atendiendo a la regla del daño, tanto de la indemnización como del daño causado, dentro de los límites de la compensación de la consecuencia creada por la infracción.

1.3. Definición de términos básicos

- **Administrado:** Se entiende por "servidor público" o "funcionario" a toda persona natural incluida en el procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional, independientemente de su situación laboral o de la naturaleza de su relación con las entidades enumeradas en el artículo 3 de la Ley N° 27785, sea ésta contractual, estatutaria, administrativa o civil.
- **Falta Administrativa:** Se entiende por falta administrativa toda conducta de un funcionario o empleado público que infrinja o incida en una responsabilidad prevista en la normativa aplicable. El artículo 98.3 del Reglamento especifica que constituye falta disciplinaria, cuando se trate de conductas omisivas, la falta de una actuación que el funcionario o ex funcionario debía realizar y estaba en condiciones de hacerlo. La Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del MINJUS ha aprobado la Guía Práctica sobre Régimen Disciplinario y Procedimiento Administrativo Sancionador (Resolución Directoral n° 037-2015-JUS/DGDOJ, de fecha 2 de septiembre de 2015, pp. 30 y 31).
- **Función Pública:** Según el artículo 2 de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, función pública es todo trabajo temporal o permanente, remunerado o no, realizado por una persona natural por cuenta o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

- **Responsabilidad Administrativa Funcional:** Es el coste soportado por los empleados y funcionarios públicos que infringen las políticas internas de su empleador y el sistema de derecho administrativo, independientemente de si su empleo o contrato sigue vigente o ha finalizado en el momento de la identificación durante el curso de la acción de control. También incurren en responsabilidad administrativa funcional los empleados y funcionarios públicos que, en el ejercicio de sus funciones, desarrollen una gestión deficiente. Para ello, deben existir mecanismos objetivos o indicadores de medición de eficiencia, ya sea antes de la asunción pública correspondiente o durante la ejecución de la misma (Novena Disposición Final de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República).
- **Potestad sancionadora:** Según MarienHoff (2014), es la atribución que permite la imposición de sanciones disciplinarias a funcionarios o empleados por errores cometidos en el ejercicio de sus funciones, así como correcciones a ciudadanos o administrados por acciones que desafían las órdenes administrativas (p. 13).

CAPITULO II: METODOLOGÍA

2.1. Tipo y Diseño

Diseño Metodológico

Para la presente investigación, a fin de obtener y lograr un conocimiento directo, claro y conciso de las diferentes perspectivas de la vida social – jurídica, se ha considerado optar por desarrollar el enfoque cualitativo.

Tipo de investigación

Dentro del tipo de la investigación científica pura, la presente investigación posee particularidades de una investigación de tipo básica, de nivel exploratorio.

Como señala Castro (2016), la investigación básica se enfoca en la búsqueda de nuevos conocimientos y recopila información de la realidad objetiva para enriquecer el conocimiento científico. Como resultado, el investigador se esfuerza por conocer y comprender los fenómenos sin preocuparse por aplicar lo que ha aprendido.

Asimismo, cuando hay pocos antecedentes sobre el objeto de investigación, se realiza una investigación de nivel exploratorio; se examina el problema en su totalidad porque no ha sido tratado antes. (p.79 - 80).

En este caso, la investigación propuesta tiene como objetivo recopilar información sobre la violación de principios constitucionales en los procedimientos disciplinarios de la Contraloría General de la República del Perú, con el fin de obtener nuevos conocimientos jurídicos, ya que el tema ha sido abordado en pocas ocasiones y tiene pocos antecedentes de investigación.

La investigación actual combina elementos de una investigación jurídica sociológica-funcional y una investigación jurídica dogmática, dentro del ámbito de la investigación jurídica.

Según Ramos (2018), una investigación dogmática considera el derecho como una ciencia formal y, por lo tanto, como una variable independiente de la sociedad; su ámbito se limitará a las normas o instituciones legales en las que se encuentra el problema. (p. 101).

Por lo tanto, en esta investigación se abordará nuestro asunto legal de manera complementaria y formalista.

Según Ramos (2018), una investigación sociológica-funcional se enfoca en descubrir la trama de intereses políticos, económicos o ideológicos que subyacen a la formulación, interpretación y aplicación de normas e instituciones jurídicas. (p. 104).

Por lo tanto, las investigadoras comenzaron con una base empírica para investigar los hechos sociales antes de llegar a los aspectos formales de la investigación.

Nuestra investigación en este caso analizará el derecho administrativo, la función pública, la potestad disciplinaria, el procedimiento administrativo disciplinario y la Contraloría General de la República del Perú, para describir sus efectos en la violación de los principios constitucionales. Por lo tanto, el propósito del estudio no se limitará al ámbito teórico, sino que también examinará cómo funcionan los operadores jurídicos, evaluando la correcta aplicación de las normas jurídicas en los casos mencionados y examinando la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico nacional y internacional. Para determinar qué principios Constitucionales se han violado en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República, se ha llevado a cabo este proceso.

Diseño de la investigación

Se manejará un **diseño de investigación - acción**. Al respecto, Salgado (2007) precisa que “Este tipo de diseño tiene como propósito fundamental aportar información que guie la toma de decisiones para programas, procesos y reformas estructurales”. (p. 73)

Observar, pensar y actuar son las etapas de este diseño. La violación de los principios Constitucionales en los procedimientos administrativos disciplinarios será el objeto de nuestra investigación, que se analizará, registrará y observará.

2.2. Procedimiento de recolección de datos

Las investigadoras tomaron en cuenta los siguientes pasos para compilar los datos:

- Se realizó una entrevista tipo cuestionario a jueces, administrados, funcionarios públicos, abogados litigantes especializados en temas de derecho administrativo y a servidores de la Contraloría General de la República, para recopilar información útil sobre nuestro tema de estudio. La guía de entrevista incluirá la información mencionada.

- Se analizó la realidad social actual vinculada a los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República del Perú; y posteriormente, se procedió a colocar la información más relevante en la ficha de observación.
- Se llevó a cabo una revisión de las normas y jurisprudencias más destacadas del sistema legal nacional y de otros países más importantes, así como la doctrina a nivel nacional e internacional.
- Los resultados de este procedimiento se incluirán en nuestra ficha de análisis en un documento.
- Después de completar la etapa de compilación mencionada anteriormente, se procedió a consolidar, tratar, analizar e interpretar los datos en función de los objetivos de la investigación.
- Al finalizar el proceso, se retiraron los instrumentos de compilación de datos para proteger la confidencialidad de los datos.
- Finalmente, se llevó a cabo la discusión jurídica en el informe de la tesis y se materializaron los hallazgos de la información recopilada.

2.3. Procesamiento y análisis de los datos

Los siguientes métodos de compilación de datos se utilizaron:

2.3.1 Observación⁴.

2.3.2 Entrevistas⁵.

2.3.3 Análisis documental⁶.

Se utilizaron los siguientes instrumentos de recolección de datos:

2.3.4 Ficha de análisis documental.

2.3.5 Guía de entrevista tipo cuestionario.

2.3.6 Ficha de observación.

2.4. Aspectos éticos

Los siguientes estándares se utilizaron para evaluar los principios éticos durante la presente investigación:

- Los principios de veracidad, exactitud y honestidad se aplicaron a la recopilación de datos y a los efectos de la investigación.
- Para salvaguardar los derechos de autor, se citó a los autores de las edificaciones argumentativas que no correspondían a las investigadoras.

4 El propósito de la observación es múltiple, permite al analista determinar que se está haciendo, como se está haciendo, quien lo hace, cuando se lleva a cabo, cuánto tiempo toma, donde se hace y porque se hace (Alarcón, Pavón, Ramírez y Vélez, 2013, p. 15).

5 Se establece así un diálogo, pero un diálogo peculiar, asimétrico, donde una de las partes busca recoger información y la otra se nos presenta como fuente de estas informaciones (Alarcón *et al.*, 2013, p. 15).

6 La técnica de análisis documental es el proceso de recopilación y extracción de datos importantes en nuestro proceso de aprendizaje. (Alarcón *et al.*, 2013, p. 16)

- La confidencialidad de la información fue considerada.
- Los datos recolectados fueron utilizados exclusivamente para la investigación.
- Se incorporaron los siguientes principios: responsabilidad, respeto y puntualidad.

CAPÍTULO III: RESULTADOS

Los siguientes datos se recopilaron durante el proceso de investigación actual.

3.1 Jurisprudencia Nacional

3.1.1. Sentencias del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional es el principal interprete de la Constitución y uno de los impulsores del progreso legislativo en el país. Ha evaluado los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República del Perú.

Las siguientes sentencias tuvieron a bien abordar el asunto:

- a. Tribunal Constitucional del Perú (2018). Sentencia recaída en el Expediente N° 0020-2015-PI/TC. Colegio de Abogados de Arequipa contra la Ley 29622, que modifica la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. 25 de abril de 2018**

En este caso, el demandado presenta una demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 29622, la cual modifica la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y otorga mayores poderes en el proceso de sanción en relación a la responsabilidad administrativa funcional. El demandado solicita que la Ley 29622 sea declarada inconstitucional en su totalidad; El Colegio de Abogados de Arequipa cuestiona el artículo 1 de la Ley 29622 debido a que incorpora los artículos 45 y 51 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Estos artículos establecen que la Contraloría General de la República es responsable tanto del órgano instructor como del órgano sancionador en los procedimientos para determinar responsabilidad administrativa funcional; El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, establecido en el artículo 139 inciso 3, se viola debido a que la Contraloría actuaría como juez y participaría en los procedimientos, lo que es incompatible con los principios constitucionales de independencia e imparcialidad.

El Tribunal Constitucional declaró en parte fundada la demanda, basándose en los siguientes puntos que

mencionaremos a continuación. Es importante destacar que nos concentraremos en los fundamentos que ayudarán a reforzar nuestro tema de investigación:

El Tribunal Constitucional indica en el punto 11 de la sentencia mencionada que el principio de imparcialidad, que también se deriva del artículo 139 inciso 1 de la Constitución, se aplica a cómo el juzgador se relaciona con la cuestión litigiosa. En ese sentido, existe imparcialidad cuando no hay evidencia que demuestre que el juzgador tiene un interés subjetivo en el asunto que está solicitando la resolución.

Además, el fundamento 12 de la sentencia mencionada indica que estos principios son válidos en el ámbito judicial. Sin embargo, este Tribunal Constitucional ha ampliado su alcance al derecho sancionador administrativo. En el Fundamento Jurídico 18 de la Sentencia 03741-2004 se indica que (...) *El inciso 3 del artículo 139° de la Constitución establece que el derecho al debido proceso no solo tiene un alcance en el ámbito jurisdiccional, sino que también se aplica al procedimiento administrativo y, en general, a cualquier órgano del Estado que desempeñe funciones jurisdiccionales y que tenga la responsabilidad de*

tomar decisiones basadas en las normas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De la misma manera, en su **fundamento 13** de la sentencia mencionada anteriormente, se indica que en el fundamento jurídico 52 de la sentencia emitida en el expediente 00156-2012PHC/TC, este Tribunal Constitucional reconoció el derecho a ser juzgado por un juez imparcial e independiente en una sede administrativa.

La sentencia establece que es necesario el principio de imparcialidad o independencia para que los órganos administrativos que resuelven los procedimientos sancionadores trabajen de manera independiente. Esto significa que no deben doblegar su voluntad para determinar el significado de lo que se ha resuelto, lo que garantiza que existan todas las garantías necesarias para resolver las controversias que se sometan a consideración en dichos procedimientos sancionadores.

El Tribunal Constitucional estableció en el fundamento 20 que, al resolver los procedimientos sancionadores, los funcionarios deben estar compuestos por personas que no estén involucradas de manera subjetiva con el resultado del procedimiento o con los sujetos involucrados en él, y que

deben existir mecanismos procedimentales para evitar cualquier duda sobre la imparcialidad de los funcionarios que forman parte de dichos organismos.

La importancia de esta sentencia radica en que establece la relevancia del tema de estudio al relacionarlo con uno de los principios que se están violando o podrían verse violados en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República del Perú.

b. Tribunal Constitucional del Perú (2021). Sentencia recaída en el Expediente N° 00002-2021-PI/TC. Decano del Colegio de Abogados de Ica contra los Decretos Legislativos 1341, 1444, 1272 y 1311 y contra el Decreto de Urgencia 007-2019. 25 de enero de 2021.

En el caso concreto, el accionante refiere que *“existen vicios de inconstitucionalidad en que incurrirían las disposiciones legales, tales como:*

- el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la Ley 27444, del Procedimiento Administrativo General, es inválido debido a que viola los principios de legalidad y tipicidad, ya que permite que las normas reglamentarias determinen los tipos de infracciones

administrativas que pueden ser sancionadas. Además, cuestiona la eficacia del párrafo 5 del artículo 41 de la Ley de Contrataciones del Estado, ya que indica que esta disposición viola las garantías del debido proceso administrativo al exigir una garantía del 3% del valor estimado o referencial del proceso de selección o del asunto en cuestión para poder ejercer el derecho de impugnación y defensa. Además, pide la declaración de inconstitucionalidad de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1311, ya que busca establecer un proceso administrativo y un proceso sancionador especial sin cumplir con las garantías del debido proceso establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo General. (Solo se han mencionado los temas relevantes para apoyar el estudio actual de investigación).

Al respecto, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda; sin embargo, existen fundamentos que ayudarían a fortalecer nuestro tema de investigación:

Y, un punto clave, es lo que señala el Tribunal Constitucional **en el fundamento N°17**, el mismo que

menciona que es importante recordar que los principios de culpabilidad, legalidad y tipicidad son las bases del derecho sancionador, que se aplican tanto a las sanciones penales como a las administrativas.

Así, **en el fundamento N° 18**, el Tribunal Constitucional manifiesta que *el principio de legalidad en materia de sanciones prohíbe que se pueda atribuir la comisión de una falta si no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si no está especificada en la ley. El principio de legalidad requiere tres condiciones: la existencia de una ley (lexscripta), que sea anterior al hecho sancionado (lex previa) y que la ley describa un supuesto de hecho específico (lex certa). Estas condiciones ya han sido establecidas por el Tribunal Constitucional en el caso de la Legislación Antiterrorista (Sentencia 0010-2002-AI/TC).*

En el fundamento N° 22, de la referida sentencia, el Tribunal Constitucional señala que *rechaza una interpretación que pueda desnaturalizar los principios de tipicidad y legalidad. En algunos casos, es aceptable que los reglamentos especifiquen*

o gradúen las infracciones previstas de manera expresa en la ley. Sin embargo, nada justifica que establezcan conductas prohibidas sin una base legal adecuada o que, al crear disposiciones legales generales o imprecisas, los reglamentos terminen creando infracciones nuevas subrepticamente.

Y, como punto en concreto y de gran relevancia es lo señalado por el Tribunal Constitucional **en el fundamento N° 40 de la referida sentencia**, en donde manifiesta que *la eficacia de la administración pública es un bien constitucional que puede ser protegido mediante la restricción de ciertos derechos fundamentales y la intervención del derecho penal; La protección constitucional protege contra la corrupción, especialmente en el ámbito de la administración pública, como ya lo ha reconocido este Tribunal en otras ocasiones (cfr. Sentencia 00017-2011-AFTC, fundamento 16). Por lo tanto, es legítimo implementar medidas como las contenidas en los literales n) y s) del inciso 1 del artículo 11 de la LCE.*

Por lo que, es menester señalar que el Tribunal Constitucional deja en clara evidencia que la delegación legislativa en la Administración se produce

generalmente porque se requiere regular aspectos técnicos muy específicos, pero jamás para que sea aquella quien cree tipos ilícitos administrativos, dejando en claro que no se puede vulnerar el principio de tipicidad y legalidad.

3.2 Jurisprudencia Internacional

- Sentencia C-124/03 de la Corte Constitucional de Colombia

En este caso, Jaime Mejía Ossman ha interpuesto una demanda de inconstitucionalidad en contra de ciertos artículos de la Ley 734 de 2002, que establece el Código Disciplinario Único.

La Corte Constitucional de Colombia enumera ciertos comportamientos que pueden ser motivo de falta disciplinaria, indicando si son dolosos o culposos y determinando su gravedad. Por la imposibilidad práctica de encuadrar en forma detallada y exhaustiva las posibles faltas de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones constitucionales y legales, señala que la técnica legislativa es propia del campo del derecho disciplinario. Este Tribunal observa que los procedimientos administrativos sancionadores carecen de conceptos jurídicos indeterminados o normas de remisión que no definen claramente la conducta que constituye una falta administrativa. Esto es especialmente cierto en el caso del artículo 85° del literal d) de la

LSC, que establece que la negligencia en el desempeño de las funciones constituye una falta administrativa.

Sin embargo, debido a la extensión de esta infracción, el principio de tipicidad solo se cumplirá o se cumplirá si existe una remisión explícita a otra norma que determine el desempeño negligente.

La Corte de ese país estableció que este principio es válido en general en el ámbito del Derecho Sancionatorio y, por lo tanto, en el ámbito del Derecho Disciplinario, las sanciones disciplinarias se complementan con disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, a las que el operador disciplinario debe recurrir para imponer las sanciones correspondientes, sin violar los derechos de los responsables. *Es posible llegar a la conclusión de que la violación de la disciplina siempre implica la existencia de un deber cuyo olvido, incumplimiento o desconocimiento conduce a una respuesta represiva del Estado. Debido a que el objetivo final del régimen disciplinario es proteger la buena marcha de la Administración Pública, es fundamental garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanción de cualquier infracción disciplinaria.*

3.3 Opiniones de profesionales con experiencia en la materia

Con el objetivo de descubrir la violación de principios constitucionales en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República del Perú, se han recopilado las opiniones de diez (10) jueces, administrados, funcionarios públicos, abogados litigantes especializados en derecho administrativo y servidores de la Contraloría General de la República, a quienes se les ha utilizado la ficha de evaluación de la Contraloría General de la República.

Para tal finalidad, se seleccionó dos (2) Jueces de la Cortes Superior de Justicia de Loreto, dos (2) funcionarios públicos del Gobierno Regional de Loreto, tres (3) abogados con Estudio Jurídico en la ciudad de Iquitos y Lima y tres (3) servidores de la Contraloría General de la República.

La información recopilada en base a las entrevistas realizadas se expone en los siguientes gráficos:

Pregunta 1:

Ante la interrogante: ¿Qué entiende por falta y sanción administrativa?

Se obtuvo los siguientes resultados:

Los entrevistados han señalado diferentes conceptos de falta y sanción administrativa, entre ellos:

- Que la falta es toda acción u omisión, voluntaria que contraviene las obligaciones, prohibiciones y demás de normatividad específica y que la sanción administrativa es la determinación de una responsabilidad del servidor por una conducta irregular o ilegal.

- Que la falta da lugar a la sanción correspondiente y que propiamente la sanción administrativa constituye la privación, suspensión, limitación o restricción de bienes jurídicos o derechos específicos del sujeto que incurre en una conducta responsable de infracción.

- Los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se consideran infracciones, mientras que la sanción administrativa es la consecuencia jurídica punitiva de carácter administrativo que surge de la verificación de una infracción cometida por personas naturales o jurídicas.

Pregunta 2:

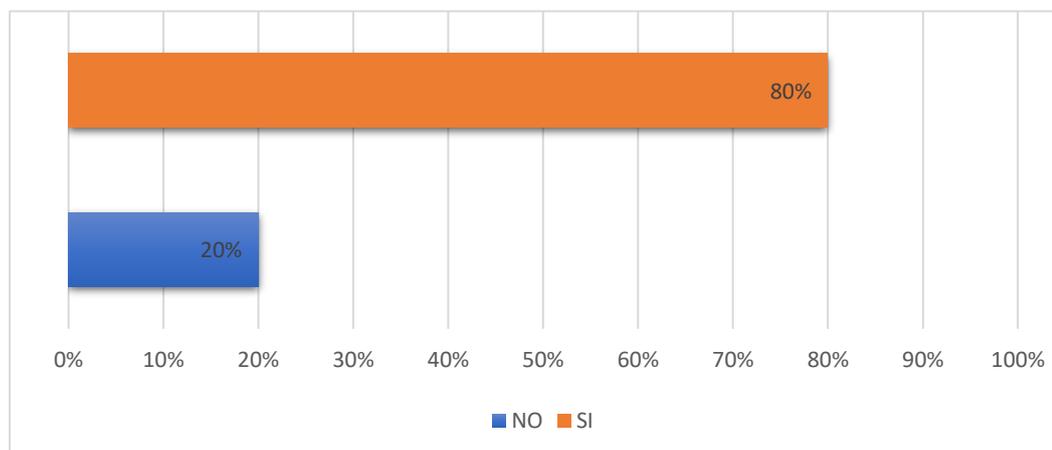
Ante la interrogante: ¿Qué entiende/ cómo definiría usted al procedimiento administrativo disciplinario? Se obtuvo los siguientes resultados:

- Que, el procedimiento administrativo disciplinario es el conjunto de actos que tiene como finalidad determinar la comisión o no de una infracción administrativa para poder acreditar la responsabilidad del administrado.
- Que, el procedimiento administrativo disciplinario es el conjunto de actos que se llevarán a cabo a fin de poder determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa.
- Que, el procedimiento administrativo disciplinario tiene como fin llevar a cabo una investigación a fin de determinar una posible sanción administrativa.

Pregunta 3:

Ante la interrogante: ¿Cree Usted que el Procedimiento administrativo disciplinario de la Contraloría General de la República, vulnera principios constitucionales? Se obtuvo los siguientes resultados:

**Gráfico N° 1: Vulneración de principios constitucionales en
Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Contraloría General de
la República del Perú**



Fuente: Cuestionario aplicado a jueces, administrados, funcionarios públicos, abogados litigantes y servidores de la Contraloría General de la República del Perú.

Conforme a la información brindada por los profesionales, observamos que el 80% de encuestados manifestaron que, si consideran que se vulnera principios constitucionales en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República y el 20%, señala que no.

Los entrevistados que respondieron afirmativamente la interrogante, señalaron que la Contraloría General de la República está vulnerando principios constitucionales en donde más de un servidor público se ve afectado por la sanción que finalmente imponen ya que no existe el principio de imparcialidad y la correcta aplicación del debido proceso,

afectando directamente al honor y a la buena reputación de muchos trabajadores, así como la vulneración del principio de proporcionalidad.

Mientras que, los que respondieron negativamente la interrogante, señalaron que existe una correcta aplicación del procedimiento administrativo disciplinario, no existiendo vulneración alguna.

Al respecto, consideramos que, es de necesidad apremiante que estos procedimientos administrativos disciplinarios, sean llevados con la mayor garantía de poder desarrollarse toda la investigación cumpliendo los parámetros establecidos por Ley; pero también, exigiendo que no se infrinja ni vulnere el derecho de los servidores investigados.

Pregunta 4:

Ante la interrogante: ¿Cuáles considera que son los principios constitucionales que con mayor frecuencia son vulnerados en los procedimientos administrativos disciplinarios? Se obtuvo los siguientes resultados:

- Que, uno de los principios vulnerados y primordiales es el de la dignidad humana.
- Que, uno de los principios constitucionales y que también es consagrado como un derecho de la función jurisdiccional es al debido proceso.

- Así, también otro de los principios constitucionales vulnerados es el de razonabilidad y proporcionalidad.
- Finalmente, el principio vulnerado es el de la imparcialidad.

Según señalaron tener conocimiento de algunos casos en donde se ha vulnerado los principios constitucionales en los procedimientos administrativos disciplinarios.

Pregunta 5:

Ante la interrogante: ¿Qué errores procedimentales realizan el órgano instructor de la Contraloría General de la República en los procedimientos administrativos disciplinarios? Se obtuvo los siguientes resultados:

Señalaron que, en su mayoría, los errores procedimentales se suscitan al no determinar bien la falta existente y por ello, la sanción que se imputará a la misma; así como, consideran que existe una vulneración del debido proceso y no se tiene el correcto cuidado del derecho a la defensa y descargo por partes de los servidores/funcionarios.

Pregunta 6:

Ante la interrogante: ¿Qué sugerencias, recomendaciones o modificaciones daría como aporte para evitar la vulneración de principios administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República?

Se obtuvo los siguientes resultados:

Los entrevistados han señalado que una de los factores que se debe mejorar la aplicación del debido proceso, que si bien, existe en la Ley y está especificado de manera expresa, pero en la práctica es que no hay esa garantía. Este principio que es entendido como el derecho de defensa se haya vulnerado al no notificar el inicio de las actuaciones, privando a los administrados del tiempo oportuno para preparar su descargo o defensa. Acción que debe mejorarse.

Que, si bien la Contraloría General de la República, tiene intervención en los procesos de responsabilidad administrativa funcional, el desarrollo de dicha acción de control, tiene debilidades en el proceso de determinar el grado de infracción, así como la imposición de sanciones disciplinarias, existiendo diversas controversias al respecto.

3.4 Normas Jurídicas del Derecho Comparado

1. Derecho Chileno

En el artículo 1° de la Ley N° 10336, que establece la organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, se establece que la Contraloría General de la República será independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado y se encargará de fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, las Municipalidades y la Beneficencia Pública, así como de verificar y juzgar las cuentas que deben rendir las personas que; *declarar la legalidad y constitucionalidad de los decretos supremos, supervisar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y realizar todas las demás funciones que le sean encomendadas por esta ley y los demás preceptos vigentes o futuros que lo involucren. mantener la contabilidad general del país*

Que, mediante Resolución N° 236 de 1998, se aprueba el Reglamento de Sumarios Instruidos por la Contraloría General de la República, el mismo que ha sido modificado por la Resolución N° 510 de 2013 – Reglamento de Sumarios Instruidos por la Contraloría General de la República, norma vigente en la actualidad.

Dicho Reglamento, estipula la instrucción de los sumarios administrativos, que será el medio formar para establecer hechos

sujetos a una investigación y si estos fueren constitutivos de infracción administrativa, determinar la participación y la responsabilidad consiguiente de los funcionarios involucrados, respetando un racional y justo procedimiento (Art. 2° del referido reglamento).

Ahora bien, el Art. 3° del Reglamento, señala que es el Contralor General o quienes designe, quienes podrán ordenar la instrucción de sumarios administrativos, el mismo que se iniciará mediante una resolución que individualice al fiscal instructor e indique los hechos que lo motivan. De tal forma que, el Art. 9°, establece que el Contralor General podrá nombrar a petición del fiscal instructor, un fiscal ad hoc para la realización de determinadas diligencias o actuaciones en un sumario.

Lo que nos genera bastante asombro de esta legislación, es que el Art. 10° deja explícitamente expresado que *el fiscal instructor debe actuar de acuerdo con los principios del debido proceso en todo momento. En todas sus acciones, se asegurará de mantener la discreción, la rapidez y la imparcialidad. Es necesario que sus decisiones sean basadas en hechos y circunstancias que establecen y agravan la responsabilidad de los afectados, así como aquellos que la exijan, atenúen o extingan. Además, tendrá la capacidad de llevar a cabo las investigaciones pertinentes y los funcionarios estarán obligados a brindar la ayuda que se les solicite.*

El sumario Administrativo, conforme lo establece el Art. 14° del referido Reglamento, consta de 3 etapas: indagatoria, acusatoria y resolutive, los mismos que comprenden las siguientes acciones:

- La etapa de indagación buscará determinar los hechos incluidos en el sumario y la implicación de los funcionarios involucrados.
- El fiscal indica el comportamiento del funcionario que cree que constituye una violación o incumplimiento de las obligaciones funcionarias, lo que le permite formular las acusaciones y presentar la prueba que considere adecuada para su defensa.
- La etapa de resolución es la etapa que determina la responsabilidad administrativa del o los involucrados.

Lo sorprendente y lo que permite enriquecer a nuestra investigación es que dicha legislación, tiene un pleno cuidado y una estricta aplicación del principio de imparcialidad, al designarse a un fiscal que esté a cargo de dicho procedimiento, permitiendo que exista mayor objetividad al momento de determinar la existencia o no de una sanción administrativa.

Del mismo modo, garantizan el desarrollo de un debido proceso, ya que el investigado, tiene un plazo para presentar sus alegaciones y también el fiscal tiene la responsabilidad de garantizar la correcta

notificación sea esta por correo electrónico o la dirección que indicare el involucrado.

A continuación, se resume el estado actual del ordenamiento jurídico chileno:

Tabla N° 2: Aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Contraloría General de la República de Chile

¿Tiene diferente regulación al peruano?	Norma
Sí	<p>Art. 2° de la Resolución N° 510 de 2013, el mismo que establece que: <i>Los sumarios administrativos serán el medio formal de establecer hechos sujetos a una investigación y, si éstos fueren constitutivos de infracción administrativa, determinar la participación y la responsabilidad consiguiente de los funcionarios involucrados, respetando un racional y justo procedimiento.</i></p> <p>Art. 3° de la Resolución N° 510 de 2013, el mismo que establece que: <i>El Contralor General, o quienes designe, podrán ordenar la instrucción de sumarios administrativos. El sumario se iniciará mediante</i></p>

	<p><i>una resolución que individualice al <u>fiscal instructor</u> e indique los hechos que lo motivan.</i></p> <p>Artículo 14º de la Resolución N° 510 de 2013, el mismo que establece que: <i>El sumario administrativo constará de tres etapas: indagatoria, acusatoria y resolutive. La etapa indagatoria tendrá por objeto establecer los hechos materia del sumario y la participación de los funcionarios que aparezcan comprometidos en ellos. En la etapa acusatoria el fiscal señalará, mediante los cargos respectivos, la conducta del funcionario que estima constitutiva de vulneración o incumplimiento de obligaciones funcionarias, permitiéndole formular las alegaciones y rendir la prueba que estime conducente a su defensa. La etapa resolutive es aquella fase del sumario que tiene por objeto determinar la responsabilidad administrativa del o los involucrados.</i></p>
--	--

Fuente: Resolución N° 510 de 2013, Reglamento de Sumarios Instruidos por la Contraloría General de la Republica.

Elaborado por: las investigadoras

2 Derecho Colombiano

La Constitución Política Colombiana (1991), en el Título X, tiene como Título *De los organismos de Control*; así, en tu Capítulo 1 de este título, inicia con la Contraloría General de la República.

Lo bastante interesante de este país, es que abarca todo un capítulo para desarrollar acerca de esta entidad que propiamente va a ejercer una función pública de control fiscal.

En el artículo 267 de la Constitución mencionada, se establece que la Contraloría General de la República es responsable de llevar a cabo el control fiscal, el cual es una responsabilidad pública. Esta organización supervisa la gestión fiscal de la administración y de las personas o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Se llevará a cabo un control posterior y selectivo de acuerdo con los procedimientos, sistemas y principios establecidos por la ley. No obstante, se puede permitir que, en situaciones específicas, la supervisión se lleve a cabo por empresas privadas colombianas seleccionadas mediante un concurso público de méritos y contratadas previamente por el Consejo de Estado.

El control financiero, de gestión y de resultados es parte de la supervisión de la gestión fiscal del Estado. Esto se basa en la

eficiencia, la economía, la equidad y la evaluación de los costos ambientales. En situaciones excepcionales autorizadas por la ley, la Contraloría tiene la facultad de llevar a cabo un seguimiento posterior de las cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una organización técnica con autoridad administrativa y presupuestaria. No asumirá responsabilidades administrativas que no sean propias de su organización.

Asimismo, el Art. 268°, numeral 5) de la Constitución Política Colombiana, faculta de potestad sancionadora a la Contraloría General de la República, estableciendo dentro de sus atribuciones del Contralor General, la de imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes emitan la obligación de suministrar información, impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal o incumplan las obligaciones fiscales previstas en Ley.

Cabe precisar que, un dato relevante en el estudio de este país, es que el Contralor es elegido solo por el periodo de 4 años y no puede ser reelegido de manera inmediata; esto, según el estudio que hemos realizado, es porque este país considera que la permanencia durante mucho tiempo en un cargo, puede lograr aumentar los índices de corrupción en dicha entidad. Otro de los puntos a resaltar es que en el Art. 274° de su Constitución establece que la vigilancia de la gestión fiscal se ejerce por un auditor, el mismo que es elegido por un periodo de 2 años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte

Suprema de Justicia; lo cual, a nuestro parecer, garantiza el principio de imparcialidad en los procedimientos que realizarán los auditores.

Que con el fin de facilitar el ejercicio del control fiscal, se han establecido disposiciones relacionadas con el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal de los órganos de control fiscal, mediante el Decreto Ley 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la adecuada implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. Lo anterior significa que este procedimiento está supeditado a que el destinatario sea un servidor público o entidad, o una persona natural o jurídica de derecho público o privado, que a cualquier título recaude, administre, maneje, disponga o invierta fondos, bienes o recursos públicos; o que sin tener la calidad de responsables fiscales, deba suministrar información necesaria para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal.⁷

De esa manera, atendiendo a la estructura orgánica de la Contraloría General de la República, mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica N° 0039 de 2020, se fijaron competencias para el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, pero bajo criterios de territorialidad y especialidad por delegación o por función, aplicando supletoriamente la Parte Primera, del Título III, Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

⁷ Art. 80° Decreto Ley 403 de 2020

Administrativo; para lo cual, según lo que señala dicha Resolución, las competencias de desarrollarán bajo dos niveles: Nivel Central y Nivel Desconcentrado.

Al respecto, la Guía para la Aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, de versión 2.0, publicada el 05/05/2021, señala en el numeral 5.1.7) que *Debido a que la Contraloría General de la República está adelantando un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, el cual es un procedimiento administrativo con consecuencias sancionatorias contra particulares, es imperativo que en este procedimiento administrativo se siga el debido proceso, en cumplimiento del artículo 29 de la Constitución Política.*

Así, es evidente que los operadores jurídico-fiscales enumerados en el apartado 5.1.6 de esta Guía deben garantizar la independencia e imparcialidad necesarias para su conocimiento, tramitación y toma de decisiones en los procesos administrativos sancionadores que lleven a cabo. La Sentencia C-496/16 del Tribunal Constitucional define la imparcialidad como aquella que tiene una dimensión subjetiva y otra objetiva:

“El derecho constitucional ha reconocido que el concepto de imparcialidad tiene dos dimensiones: la subjetividad, o más concretamente, "la integridad e imparcialidad del juez, para

asegurarse de que no favorece o perjudica intencionadamente a ninguna de las partes del proceso, o a alguna de las cuestiones debatidas, y para declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de alguna de las causas previstas al efecto”; y (ii) una dimensión objetiva, lo que significa que se les proporcionan las suficientes garantías desde un punto de vista funcional y orgánico para despejar cualquier duda razonable al respecto, sin necesidad de consultar previamente el thema decidendi. No es una garantía para el imputado que vaya a ser él quien le juzgue porque con ello no se cuestiona la "rectitud personal de los Jueces que llevan a cabo la instrucción", sino el hecho obvio y natural de que la instrucción del proceso provoca una afectación de ánimo en el funcionario que la lleva a cabo.”⁸

A continuación, se resume el estado actual del ordenamiento jurídico colombiano:

⁸ Sentencia C-496/16 del 14 de septiembre de 2016.

**Tabla N° 3: Aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario
de la Contraloría General de la República de Colombia**

¿Tiene diferente regulación al peruano?	Norma
Sí	<p>Constitución Política Colombiana de 1991</p> <p><i>Artículo 267: El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (...).</i></p> <p><i>Artículo 268, numeral 5), establece que: el Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances</i></p>

	<p><i>deducidos de la misma.</i></p> <p>Artículos del 78° al 88° de la Resolución Orgánica N° 0039-2020.</p>
--	--

Fuente: Constitución Política de 1991 y Resolución Orgánica N° 0039-2020.

Elaborado por: las investigadoras.

3 Derecho de Costa Rica

En el Capítulo II del Título XIII de la Carta Magna de 1949 se trata de la Contraloría General de la República. Según su artículo 183°, la Contraloría es una entidad de apoyo de la Asamblea Legislativa para supervisar la Hacienda Pública, pero tiene total autonomía funcional y administrativa para llevar a cabo sus funciones.

Un Contralor y un Subcontralor dirigen la Contraloría. La Asamblea Legislativa nombrará a ambos cargos, que ejercerán un mandato de ocho años y podrán ser reelegidos indefinidamente. También tendrán acceso a los mismos privilegios e inmunidades que los miembros de los Supremos Poderes. Los nombramientos tendrán lugar dos años después del inicio del mandato presidencial. La Asamblea responsabiliza al Contralor y al Subcontralor del desempeño de sus

funciones. Si se demuestra incompetencia o conducta impropia en el expediente establecido al efecto, la Asamblea podrá destituirlos por el voto de al menos dos tercios de sus miembros.

En otras palabras, dicho artículo plasma el fin de la Contraloría que es ejercer el control de la Hacienda Pública, la misma que involucra a la fiscalización, supervisión y control de todos los extremos.

Así, la Ley N° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica, la misma que si bien es un órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa, en el Art. 2° de la referida Ley, establece absoluta independencia funcional y administrativa respecto de cualquier poder, ente u órgano público.

Según el artículo 8 de la Ley n° 7428, el Tesoro Público estará constituido por fondos públicos, así como por la autoridad para reunirlos, gestionarlos, protegerlos, conservarlos, gastarlos e invertirlos. También se regirá por normas financieras, administrativas y jurídicas relativas al proceso presupuestario, los contratos administrativos, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Se puede deducir que la competencia de la Contraloría para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos se deriva de su gestión del Tesoro Público; por lo tanto, posee la autoridad para iniciar acciones disciplinarias que pueden resultar en sanciones administrativas o civiles.

De acuerdo con el artículo 67° de la citada Ley, la Contraloría puede recomendar por escrito al órgano o autoridad competente la suspensión temporal o el traslado a otro cargo remunerado de los empleados de las entidades bajo su dependencia, cuando determine que el empleado en cuestión puede interferir con la función fiscalizadora o que los intereses del Tesoro Público se verían perjudicados o amenazados por su permanencia en el empleo. Cuando un servidor público infrinja las normas que conforman el sistema de control y fiscalización o perjudique al Tesoro Público, la facultad de mando y recomendación de sanciones se rige por la Ley, específicamente en su art. 68°. Cabe precisar que, se aplica supletoriamente la Ley N° 6227, Ley General de la Administración Pública, los mismos que abordan el Procedimiento Administrativo desde el Art. 214 hasta el Art. 238°.

A continuación, se resume el estado actual del ordenamiento jurídico de Costa Rica:

Tabla 4: Aplicación del Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Contraloría General de la República de Costa Rica

¿Tiene diferente regulación al peruano?	Norma
SI	<p>Constitución Política de Costa Rica de 1949</p> <p>Art. 183°, establece que <i>La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.</i></p> <p>Ley N° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica</p> <p>Art. 2°: <i>En el ejercicio de sus potestades, la Contraloría General de la República goza de absoluta independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público. Sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley. El Contralor</i></p>

	<p><i>General de la República y el Subcontralor General de la República responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones.</i></p> <p><i>Art. 8°: - Hacienda Pública. La Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos.</i></p>
--	--

Fuente: Constitución Política de Costa Rica de 1949 y Ley N° 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

Elaborado por: las investigadoras.

CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN

Del análisis de la información recopilada en la ejecución de la presente investigación hemos logrado establecer que los Principios Constitucionales que son vulnerados en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República del Perú, son los siguientes: **i) principio de la dignidad humana; ii) principio de debido proceso; iii) principio de razonabilidad y proporcionalidad y iv) principio de imparcialidad;** bajo los sustentos que se detallan y exponen a continuación:

1. PRINCIPIO DE LA DIGNIDAD HUMANA

La dignidad Humana se convierte en el principal motor para dotar al Estado de legitimidad y derechos alineados a su concepción, los cuales deben ser protegidos adecuadamente bajo los lineamientos de su soporte discrecional. Es por ello que nuestra carta magna regula la defensa de la persona humana y visibiliza la estima de su dignidad.

Sin embargo, para la protección y respeto de la dignidad humana, no basta solamente con regularlo o positivizarlo; su realización constituye una obligación jurídica del Estado. Así también lo manifiesta el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente N° 2273-2005-PHC/TC, específicamente en su fundamento 8). Por otro lado, el máximo intérprete de nuestra Carta Magna establece que los poderes públicos y

los particulares tienen la obligación de garantizar el goce de garantías y niveles adecuados de protección de la dignidad humana; toda vez que, la protección de la dignidad solamente es posible mediante una adecuada y precisa definición del contenido de la garantía.

Sólo así, la dignidad humana es vinculante, en tanto concepto normativo que compone el ámbito del Estado social y democrático del Derecho, aunque no comparte la naturaleza claramente determinada de otros conceptos jurídicos - V.gr. propiedad, libertad contractual, etc.- ello no puede llevarnos a colocarla, únicamente, en el plano prejurídico o de constructo filosófico. Pues, en la dignidad humana y desde ella, es posible establecerse un correlato entre el "deber ser" y el "ser", garantizando la plena realización de cada ser humano.

Asimismo, el fundamento 10) de la referencia sentencia del Tribunal Constitucional, establece que la dignidad humana posee un *carácter doble que permite producir ciertas consecuencias jurídicas:*

- *Bajo la naturaleza de principio, tiene una actuación que permite dotar a los operadores constitucionales de criterios interpretativos, para: i) solucionar supuestos en donde el respeto, aplicación y reconocimiento de los derechos se encuentran en circunstancias conflictivas, ii) determinar el contenido constitucionalmente protegido de ciertos derechos, y iii) establecer directrices en el ámbito*

legislativo, administrativo y judicial; así como también en el ámbito privado, dirigido a particulares.

- *Bajo la naturaleza de derecho, al ser considerado como un derecho fundamental, se establece dentro de un espacio tutelar y protector completamente autónomo, lo que permite materializar su exigibilidad y ejecutabilidad dentro del ordenamiento jurídico; es decir, apertura la posibilidad de invocar la intervención jurisdiccional para garantizar el amparo de derechos de los individuos debidamente legitimados dentro de un proceso de resolución de los conflictos. Cabe precisar que, dentro de esta naturaleza, el referido principio evita la afectación de la dignidad humana, que bien puede ser afectada de distinta forma en estas épocas; de modo que, resulta inverosímil permanecer impávidos.*

Al respecto, siendo que es el primer principio constitucional que señalamos, es preciso definir que cuando nos referimos a la palabra vulneración, estamos frente a una transgresión o afectación; o la misma acción contraria a la ley; que en el caso en particular, por parte de la Contraloría General de la República del Perú, a los funcionarios o servidores públicos en los procedimientos administrativos disciplinarios; por ello, al vulnerarse un principios tan fundamental y trascendental como lo es el pleno respeto y defensa de la dignidad humana, genera una gran afectación a la persona; ya que, si un procedimiento administrativo disciplinario no se ciñe a la correcta aplicación de la norma, daño la imagen del servidor y funcionario, pudiendo hasta lograr su desprestigio y

en una gran mayoría de veces, el daño es tan grande profundo e irreversible que repercute no solo a un ámbito profesional, sino social y familiar, menoscabando su dignidad de una forma integral.

No obstante, dentro del marco de los procedimientos administrativos sancionadores los encargados de llevar a cabo la investigación, deben, por sobre todas las cosas, evitar vulnerar la dignidad humana durante el procedimiento; y ello se logra, justamente, respetando los derechos fundamentales del administrado en todo momento del procedimiento. Del mismo modo, los funcionarios encargados de resolver, también deben tener en cuenta lo mencionado en líneas precedentes. Ya que, la sola afectación de un solo derecho, se pierde el respeto y la protección de la dignidad humana del administrado.

Por todas estas consideraciones es que consideramos que el principio de la dignidad humana es un pilar que juega un rol demasiado indispensable que el órgano instructor, debe tener en cuanto al momento de aperturar el procedimiento administrativo disciplinario, a fin de no cometer errores por negligencia o sabotaje que pueda perjudicar a los investigados.

2. PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO

La Constitución Política del Perú regula expresamente la obligación del estado de evitar que un individuo sea desviado de la jurisdicción establecida por ley; del mismo modo, prohíbe que sea sometido a un

procedimiento totalmente distinto de lo que la constitución y leyes establecen; asimismo, indica que no podrá ser juzgado por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación. Todo ello se encuentra comprendido en el Art. 139°, numeral 3) del referido cuerpo normativo.

El debido proceso conlleva a la emisión de una sentencia ligada al derecho y elaborada bajo los criterios mínimo de razonabilidad, equidad y con el cumplimiento de requisitos formales por ley; de esa manera pues, este principio comprende un conjunto de garantías indispensables para que un determinado proceso emita una decisión justa para las partes.

Si analizamos el debido proceso desde una acepción amplia, concluiremos que es un derecho humano apertus de naturaleza procesal y de índole general, convirtiéndose así en una base jurídica que promueva las resoluciones justas de las controversias.

Por esa razón, es que se le considera como un derecho “continente” comprendiendo una serie de garantías formales y materiales; de modo que su lesión se produce cuando se afecta cualquiera de los derechos que se consagra al individuo.

Bajo esas premisas, se puede dilucidar que el debido proceso se extiende a cualquier órgano del estado que ejerza funciones de índole

jurisdiccional. Ante ello, se debe tener en cuenta lo manifestado por el Tribunal Constitucional (2012), en su sentencia recaída en el Expediente N° 00452-2012-PA/TC, mediante el cual hace hincapié a lo manifestado por la *Corte Interamericana de Derechos Humanos, con relación al derecho al debido proceso la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8° de la Convención Americana” (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71).*

Es por eso que, resulta imperioso incluir la doctrina que ha hecho suya el Colegiado del TC en la STC 02050-2002- AA/TC– ya que, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”.

Es por ello, que consideramos que este principio se vuelve fundamental, ya que, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario de la Contraloría General de la República, tiene la obligación de actuar diligentemente en el desempeño de sus funciones y aplicando correctamente las normas aplicables al caso en concreto y realizar la correcta separación entre las fases de instrucción y sancionadora para

garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional y el principio del debido procedimiento.

3. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD

El Tribunal Constitucional, ha controlado constitucionalmente los límites de los procesos, con la intervención de derechos fundamentales, tales como la razonabilidad y proporcionalidad; una manifestación de ello es la Sentencia del Tribunal Constitucional (2006), recaído en el Expediente N° 1209-2006-PA/TC específicamente e en su fundamento 54).

Del fundamento mencionado en el párrafo anterior, podemos deducir que la razonabilidad, como principio, tiene que justificar la necesidad de preservar, proteger o promover un fin constitucionalmente valioso, es decir *un fin legítimo y, además, de rango constitucional*". El simple hecho de acudir a un procedimiento administrativo para solicitar el reconocimiento de algún derecho del administrado, materializa lo advertido a inicios de este párrafo; siempre que el plazo del procedimiento sea prudencial.

De esa manera, se refleja la relación que existe entre el principio de proporcionalidad con el principio de razonabilidad, dicha relación se reduce a una relación genero – especie, el cual debe ser comprendida

como la obligación que tienen los sujetos de sustentar sus argumentos de manera objetiva alineados a los valores y principios.

Por otro lado, si intentamos comprender la manifestación de la relación entre razonabilidad con la proporcionalidad, se determina la posibilidad de comprender cuando una actuación estatal es o no jurídicamente la más adecuada para perseguir un determinado fin, dentro de un procedimiento administrativo.

Concordamos con el autor, al señalar la estrecha relación de género y especie de estos principios; es por ello que, consideramos principios fundamentales que deben regir en la potestad administrativa sancionadora de los procedimientos disciplinarios que realiza la Contraloría General de la República, ya que buscará que las sanciones efectuadas guarden proporcionalidad al incumplimiento calificado como infracción; solo así, con el principio de razonabilidad se evitará la arbitrariedad y el abuso, guardando coherencia en los actos administrativos; y con la proporcionalidad se logrará que la sanción a imponer sea proporcional a la falta cometida.

4. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

La tutela y el trato igualitario en los procedimientos administrativos deben ser aplicados por las autoridades administrativas bajo una política de no

discriminación, de acuerdo a lo regulado en el art. IV, numeral 1.5 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, ello con la finalidad de resolver conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

Del mismo modo, dentro del ordenamiento jurídico internacional, se regula el derecho de todo individuo a ser escuchado teniendo en cuenta las debidas garantías y el plazo razonable por parte de un magistrado o colegiado competente, independiente, *en la defensa de cualquier acusación penal formulada en contra, o para la protección y respeto de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otra naturaleza*. Bajo esa misma idea, se regula el art. 8° del tratado de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Ahora bien, dicho artículo también es aplicable en el ámbito procedimental administrativo tal como lo establece el Tribunal Constitucional (2004), en su sentencia recaída en el Expediente N° 3361-2004-AA/TC, mediante el cual se puede interpretar lo siguiente:

La tutela procesal efectiva, como derecho, no puede ser limitado a un campo específico de aplicación, es decir, no puede reducirse su aplicación solamente en sede judicial. Por el contrario, su diligencia debe ser utilizada, invocada y tenida en cuenta, cuando una persona, a través de cualquier procedimiento, pretende accionar con el objetivo de obtener

una resolución final coherente con los hechos sustentados durante el procedimiento; obteniendo así, el resguardo mínimo de sus derechos.

No obstante dentro del fundamento 24 descrita en la Sentencia del Expediente N.º 0090-2004-AA/TC del Tribunal Constitucional, se parecía que el debido proceso '(...) se encuentra consolidado como la obediencia de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben aplicarse e invocarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluso en los administrativos, con la finalidad de que las individuos se encuentren en circunstancias óptimas para defender idóneamente sus derechos ante cualquier acción del Estado que pueda afectarlos.

De lo señalado podemos deducir que el derecho de llevar un proceso de manera imparcial debe ser garantizado en estos procedimientos administrativos disciplinarios que son efectuados por la Contraloría General de la República; debiendo asegurarse que se brinden las condiciones de carácter orgánico y funcional para que se asegure la inexistencia de cualquier duda razonable sobre la parcialidad del proceso.

A modo de comentario, conforme hemos señalado en líneas precedentes, la Contraloría General de la República de Colombia, garantiza este principio de imparcialidad, al disponer que los procedimientos administrativos disciplinarios, sean llevados a cabo por un fiscal ad hoc, a

fin de poder establecer con total seguridad y convicción de que no existirá intereses de ninguna de las partes y que los mismos ejerzan sus cargos con estricta imparcialidad.

La imparcialidad resulta trascendente debido a que permite generar objetividad en los hechos expuestos y otorgar una idónea valoración de los medios probatorios que sustentan la imputación o la defensa. Es justamente, por la imparcialidad que se evita tergiversar el propósito de los procedimientos administrativos sancionadores y hacer uso abusivo de la misma.

Finalmente, consideramos que este principio de imparcialidad, debe ser considerado como un principio fundamental y que debe tener un mejor tratamiento en nuestra legislación como se desarrolla en otros países conforme lo hemos precisado en el Derecho Comparado.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

1. Dentro de la presente investigación, se evidenció la ausencia de principios aplicados en los procedimientos administrativos disciplinarios dirigidos por la Contraloría General de la República; ocasionando que las fases del referido procedimiento, específicamente, a la de investigación y de sanción, se tergiversen.
2. El Procedimiento Administrativo Disciplinario cuenta con dos etapas: i) Etapa de Investigación, en donde el órgano investigador conduce la etapa de investigación y evalúa las pruebas, emitiendo el informe que recomiende la implementación de medidas cautelares o propone medida disciplinaria y ii) Procedimiento Disciplinario, en donde se efectúa las faltas según sea el caso, pudiendo ser amonestación escrita, suspensión o despido. En esta etapa se evalúa el informe del órgano instructor y culmina con la imposición de la sanción disciplinaria.
3. Que, existe jurisprudencia nacional e internacional que coadyuvan y fortalecen a nuestro estudio materia de investigación; quedando más que convencidas que si bien, existen principios que se deben ceñir y cumplir con estricta cabalidad, estos no se vienen respetando, generando una grave afectación a los funcionarios o servidores que son investigados a través de un procedimiento administrativo disciplinario.

4. Los principios constitucionales vulnerados en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República son: **i) principio de dignidad humana; ii) principio de debido proceso; iii) principio de razonabilidad y proporcionalidad y iv) principio de imparcialidad.**

4.1. El principio de la dignidad humana, es considerado como el principio fundamental sin el cual el Estado adolecería de legitimidad y los mismos derechos de un adecuado soporte direccional; cuya vulneración genera una gran afectación a la persona; ya que, si un procedimiento administrativo disciplinario no se ciñe a la correcta aplicación de la norma, daña la imagen del servidor y funcionario, pudiendo hasta lograr su desprestigio profesional.

4.2. Las condiciones necesarias para que un proceso de toma de decisiones se considere justo están señaladas en el principio del debido proceso. Este principio se torna esencial en la medida en que las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario de la Contraloría General de la República están obligadas a realizar su trabajo con diligencia.

4.3. El principio de razonabilidad y proporcionalidad, considerados como género y especie; o como que uno es consecuencia del otro, son de total relevancia ya que buscará que las sanciones

efectuadas guarden proporcionalidad al incumplimiento calificado como infracción; solo así, con el principio de razonabilidad se evitará la arbitrariedad y el abuso, guardando coherencia en los actos administrativos; y con la proporcionalidad se logrará que la sanción a imponer sea proporcional a la falta cometida.

- 4.4. El principio de imparcialidad debe ser garantizado en estos procedimientos administrativos disciplinarios que son efectuados por la Contraloría General de la República; debiendo asegurarse que se brinden las condiciones de carácter orgánico y funcional para que se asegure la inexistencia de cualquier duda razonable sobre la parcialidad del proceso. Este principio debe ser aplicado con muchísima más rigurosidad para que se pueda incluir reformas dentro de las normas que conlleven a considerar que los procedimientos administrativos disciplinarios, sean efectuados por una persona externa o indistinta a la entidad.
5. La Contraloría General de la república al violar principios constitucionales dentro de sus procedimientos administrativos, genera situaciones que posteriormente pudieran acarrear la nulidad en vía judicial. Esto conllevaría a que la referida institución: i) Pierda credibilidad y prestigio sobre las investigaciones que realiza, ii) Se genere un perjuicio económico al estado, ya que para realizar un procedimiento administrativo se necesita contar con recurso humano y logístico que indubitablemente tiene que ser costado por el Estado; y

cuando el proceso es declarado nulo, básicamente toda esa inversión fue en vano. Adicionalmente, volver a llevar una misma investigación, genera más costo económico al estado y por ende mas perjuicio y uso irracional de recursos (humanos y logísticos)

6. Los magistrados revisan la correcta aplicación de los principios establecidos en el numeral 4 de este capítulo para verificar que se cumplió con los estándares de una correcta investigación en vía administrativa. La mayoría de procesos contenciosos administrativos son declarados nulos por violar principios constitucionales.

CAPÍTULO VI: RECOMENDACIONES

1. Lo que buscamos y pretendemos lograr a través de esta investigación es sensibilizar a los funcionarios que ejercen la función de órgano instructor y sancionador, a fin de que puedan tomar una mayor consciencia de la gran labor que tienen al aperturar un procedimiento administrativo disciplinario y que puedan ejercer una correcta aplicación de los principios constitucionales.
2. Pretendemos lograr sensibilizar a los estudiantes, docentes universitarios y profesionales en general sobre la importancia del cumplimiento de los principios constitucionales, a fin de que ningún derecho sea vulnerado.
3. Recomendamos a la Contraloría General de la República del Perú, a exigir a cabalidad la aplicación de estos principios constitucionales señalados en nuestro estudio materia de investigación, a fin de evitar que muchos funcionarios o servidores sean sancionados sin el respeto mínimo de sus derechos.
4. Finalmente, recomendamos tener presente futuras iniciativas legislativas que fortalezcan el principio de imparcialidad en nuestro país; pudiendo tomar como modelo a la legislación Colombia.

CAPITULO VII: FUENTES DE INFORMACIÓN

Boza, C. (2020). *Calificación de infracciones en el procedimiento administrativo disciplinario y su derrotero en torno al principio de razonabilidad, Municipalidad Distrital de Yauli, 2018.* (Tesis de pregrado). Universidad Nacional de Huancavelica, Huancavelica, Perú.

Boyer, J. (2012). *El procedimiento administrativo disciplinario: el crimen y castigo hacia una política de integridad.* Perú: Saber Servir.

Calderón, L. (2004). *Derecho y práctica de la infracción administrativa. Análisis teórico y práctico de infracciones y sanciones del sistema tributario peruano.* Perú: Editorial CAET.

Cervantes, D. (2004). *Manual de Derecho Administrativo. 4º edición.* Lima: Editorial Rodhas.

Díaz, K. (2016). *Fundamento constitucional de la responsabilidad administrativa disciplinaria: Una Mirada Crítica de la Regulación del Nuevo Régimen del Servicio Civil.* Perú: Derecho & Sociedad.

Espinoza, C. (2020). *Procedimiento administrativo disciplinario y su incidencia en las causales de nulidad y fundadas precisadas en las resoluciones emitidas respecto a las apelaciones, interpuestas al tribunal del*

Servicio Civil. (Tesis de postgrado). Universidad de San Martín de Porres, Lima, Perú.

Fernández, T. (2006). *Discrecionalidad, arbitrariedad y control jurisdiccional*. Lima: Editorial Palestra.

Gómez, C. (2004). *Dogmática del derecho disciplinario*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Guzmán, C. (2016). *Los procedimientos administrativos sancionadores*. Perú: Editorial Gaceta Jurídica.

Guzmán, C. (2011). *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*. Lima: Editorial Caballero Bustamante.

Morón, J. (2011). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Perú: Editorial Gaceta Jurídica.

Peña, A. (2009). *Principios y garantías del Derecho Administrativo Sancionador*. Perú: Editorial Gaceta Jurídica.

Pérez, M. (2008). *El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Barcelona: Editorial Bosh.

Retamozo, A. (2015). *Procedimiento Administrativos Sancionador por Responsabilidad Administrativa Disciplinaria y Funcional*. Perú: Editorial Gaceta Jurídica.

Retamozo, A. (2010). *Contrataciones y adquisiciones del estado y normas de control. Análisis y comentarios*. Lima: Editorial Jurista.

San Martín, C. y Otros (2011). *El procedimiento administrativo a los 10 años de entrada en vigencia la ley de procedimiento administrativo general*. Perú. Editorial PUCP.

Ossa, J. (2009). *Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática*. Colombia: Editorial Legis.

Rojas, H. (2014). *Los principios constitucionales limitadores del Ius Puniendi ¿Qué límites rigen el Derecho Administrativo Sancionador en el Perú?* (Tesis de Postgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Salazar, L & Santa Cruz, E. (2022). *La vulneración del principio non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador*. (Tesis de pregrado). Universidad Tecnológica del Perú, Lima, Perú.

Tribunal Constitucional del Perú (2015). Expediente 0020-2015-PI/TC.

Tribunal Constitucional del Perú (2015). Expediente 00002-2021-
PI/TC

Tribunal Constitucional de Colombia. Sentencia C – 124/03 de la
Corte Constitucional de Colombia.

ANEXOS

- 1. Matriz de consistencia**
- 2. Instrumentos de recolección de datos**
 - 2.1. Ficha de Observación
 - 2.2. Guía de Entrevista
 - 2.3. Ficha de Análisis Documental

ANEXO N° 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA

LA VULNERACIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

DISCIPLINARIOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, 2021.

Problema	Objetivo	Hipótesis	Variable	Metodología
<p>General</p> <p>¿Cuáles son los principios constitucionales que son vulnerados por la Contraloría General de la República del Perú en sus procedimientos administrativos disciplinarios?</p>	<p>General</p> <p>Determinar los errores procedimentales más frecuentes cometidos por la Contraloría General de la República del Perú en sus procedimientos administrativos disciplinarios que vulneran los principios constitucionales.</p> <p>Específicos</p> <p>Analizar la violación de los principios constitucionales por parte de la Contraloría General de la República en sus procedimientos administrativos disciplinarios.</p>	<p>Las investigaciones con enfoque cualitativos prescinden de la formulación de hipótesis, según se desprende de la Guía para la Elaboración de Plan e Informe de Tesis de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana.</p>	<p>Las investigaciones con enfoque cualitativos prescinden de la formulación de variables, según se desprende de la Guía para la Elaboración de Plan e Informe de Tesis de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana.</p>	<p>Enfoque Cualitativo</p> <p>Tipo de investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Investigación básica - Investigación jurídica dogmática y sociológica-funcional. <p>Nivel de investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exploratorio <p>Diseño de investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acción <p>Técnica de recolección de datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Observación - Entrevista - Análisis documental

	<p>Identificar los principios constitucionales vulnerados por la Contraloría General de la República en sus procedimientos administrativos disciplinarios. Analizar los criterios aplicados por los magistrados en los procesos contenciosos administrativos para salvaguardar los principios constitucionales de los administrados en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República.</p>			<p>Instrumento de recolección de datos: - Ficha de Observación - Guía de Entrevista - Ficha de análisis documental</p>
--	---	--	--	--

ANEXO N° 2: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

ANEXO N° 2.1: FICHA DE OBSERVACIÓN

1. Presentación e instrucciones

A continuación, se procederá a registrar el resultado de las observaciones realizadas por las investigadoras respecto la vulneración de principios constitucionales en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República del Perú, 2021.

2. Observaciones realizadas

Respecto a los principios constitucionales.

Respecto a los procedimientos administrativos disciplinarios.

Respecto a la función de la Contraloría General de la República del Perú y su accionar en los procedimientos administrativos disciplinarios.

3. Evaluación de la información registrada

ANEXO N° 2.2: GUÍA DE ENTREVISTA

1. Presentación e instrucciones

A continuación, se procederá a aplicar una serie de preguntas abiertas a jueces, administrados, funcionarios públicos, abogados litigantes especializados en temas de derecho administrativo y a servidores de la Contraloría General de la República, a fin de recopilar opiniones, experiencias, puntos de vista y cualquier información de contenido jurídico respecto a la vulneración de los principios constitucionales en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República del Perú, 2021.

2. Procedimiento

- Las investigadoras elaborarán una lista donde se consigne el nombre de los profesionales que se consideren especializados en materia de derecho administrativo.
- Luego, se procederá a contactar con ellos por vía telefónica o de manera personal a fin de agendar fecha y hora para aplicar las preguntas que comprende la entrevista.

3. Datos del entrevistado y preguntas a aplicar

Entrevistado

Nombre : _____

Actividad profesional : _____

Experiencia (en años) : _____

Fecha de la Entrevista: _____

Preguntas

¿Qué entiende por falta y sanción administrativa?

¿Qué entiende/cómo definiría usted al procedimiento administrativo disciplinario?

¿Cree Usted que el Procedimiento administrativo disciplinario de la Contraloría General de la República del Perú, vulnera principios constitucionales?

¿Cuáles considera que son los principios constitucionales que con mayor frecuencia son vulnerados en los procedimientos administrativos disciplinarios?

¿Qué errores procedimentales realizan el órgano Instructor de la Contraloría General de la República en los procedimientos administrativos disciplinarios?

¿Qué sugerencias, recomendaciones o modificaciones daría como aporte para evitar la vulneración de principios administrativos disciplinarios de la Contraloría General de la República?

ANEXO N° 2.3: FICHA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

1. Presentación e instrucciones

A continuación, se procederá a registrar la información vinculada a los conceptos de falta y sanción administrativa, procedimiento administrativo disciplinario, principios constitucionales, que se encuentran en diferentes fuentes de información de naturaleza jurídica: i) normas del ordenamiento jurídico del derecho peruano y derecho comparado; ii) jurisprudencia de los tribunales de justicia peruanos e internacionales; y, iii) doctrina nacional e internacional. Tiene la finalidad de recabar información válida y confiable que será utilizada en el marco de los objetivos formulados para la presente investigación.

2. Datos del documento

Número/Denominación del documento (norma, doctrina, jurisprudencia, otro)

Autor / Autoridad / Institución que emite el documento

Fecha y lugar de emisión del documento

Ideas / Argumentos principales sobre la materia de investigación

Observaciones de las investigadoras
