

UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Escuela Profesional de Derecho



TESIS

**PROPUESTA DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
FUNCIONAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL
PERU**

Para optar:	El título profesional de abogado
Autor:	Bach. Robles Janampa Erik Sergio
Asesor:	Mg. Quiñones Inga Roly
Línea de investigación:	Desarrollo Humano y Derechos
Área de investigación:	Ciencias Sociales
Fecha de inicio y culminación:	07-12-2022 a 01-09-2023

HUANCAYO - PERÚ
2023

HOJA DE JURADOS REVISORES

DR. POMA LAGOS LUIS ALBERTO

Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

DR. PEREZ VICTORIA JESUS RICARDO

Docente Revisor Titular 1

MG. RIVERA PAUCARPURA ANGELA MARIA

Docente Revisor Titular 2

MG. CUNYAS ENRIQUEZ PEDRO SAUL

Docente Revisor Titular 3

MG. AGUILAR CUEVAS IVAN

Docente Revisor Suplente

DEDICATORIA

A mi madre y mi abuela, por el materno apoyo y la paciencia divina con que me acompañan hasta hoy.

A mis queridos hermanos, por el interminable soporte moral que perseverante materializa este trabajo.

A mi adorada esposa, por la infinita calma con la que interseca su vida y sus sueños con los míos.

Autor: Erik Sergio Robles Janampa

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mi familia por la paciencia y el apoyo moral, pues con sus críticas, sugerencias y orientación me ayudaron a culminar esta investigación

Agradezco, además, a la Contraloría General de la República, lugar desde donde pude observar de manera preferente el objeto de investigación de esta tesis.

Asimismo, agradezco a mi asesor de tesis, cuyas precisiones dan soporte al presente informe.

CONSTANCIA DE SIMILITUD



NUOVOS
NUOVOS
NUOVOS

CONSTANCIA DE SIMILITUD

N ° 00200-FDCP -2023

La Oficina de Propiedad Intelectual y Publicaciones, hace constar mediante la presente, que la **Tesis** Titulada:

PROPUESTA DE REFORMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL PERU

Con la siguiente información:

Con Autor(es) : BACH. ROBLES JANAMPA ERIK SERGIO

Facultad : DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Escuela profesional : DERECHO

Asesor(a) : Mg. QUIÑONES INGA ROLY

Fue analizado con fecha 20/12/2023 con 144 pág.; en el Software de Prevención de Plagio (Turnitin); y con la siguiente configuración:

Excluye Bibliografía.

X

Excluye Citas.

X

Excluye Cadenas hasta 20 palabras.

X

Otro criterio (especificar)

El documento presenta un porcentaje de similitud de 14 %.

En tal sentido, de acuerdo a los criterios de porcentajes establecidos en el artículo N° 15 del Reglamento de Uso de Software de Prevención de Plagio. Se declara, que el trabajo de investigación: **Si contiene un porcentaje aceptable de similitud.**

Observaciones:

En señal de conformidad y verificación se firma y sella la presente constancia.

Huancayo, 20 de diciembre de 2023.



MTRA. LIZET DORIELA MANTARI MINCAMI
JEFA

Oficina de Propiedad Intelectual y Publicaciones

CONTENIDO

HOJA DE JURADOS REVISORES	II
DEDICATORIA	III
AGRADECIMIENTO	IV
CONSTANCIA DE SIMILITUD	V
CONTENIDO	VI
CONTENIDO DE TABLAS	X
RESUMEN.....	XI
ABSTRACT	XII
INTRODUCCIÓN	XIII
CAPÍTULO I: DETERMINACIÓN DEL PROBLEMA	14
1.1. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA	14
1.2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.....	15
1.2.1. <i>Delimitación espacial</i>	15
1.2.2. <i>Delimitación temporal</i>	15
1.2.3. <i>Delimitación conceptual</i>	15
1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	15
1.3.1. <i>Problema General</i>	15
1.3.2. <i>Problemas Específicos</i>	16
1.4. JUSTIFICACIÓN.....	16
1.4.1. <i>Social</i>	16
1.4.2. <i>Teórica</i>	17
1.4.3. <i>Metodológica</i>	18
1.5. OBJETIVOS.....	18
1.5.1. <i>Objetivo General</i>	18
1.5.2. <i>Objetivos Específicos</i>	18
1.6. PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN	19
1.7. IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	19
1.8. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	19
1.8.1. <i>Viabilidad de las fuentes</i>	19

1.8.2. <i>Tiempo de Investigación</i>	20
1.8.3. <i>Recursos Humanos y Económicos</i>	20
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	21
2.1. ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN.....	21
2.2. BASES TEÓRICAS O CIENTÍFICAS	27
2.2.1. <i>La potestad administrativa sancionadora de la Contraloría General de la República</i>	27
2.2.1.1. Antecedentes	28
2.2.1.2. Naturaleza jurídica	29
2.2.1.3. Constitucionalidad de la Potestad Administrativa Sancionadora de la Contraloría General de la República	29
2.2.2. <i>Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción</i>	30
2.2.2.1 Naturaleza jurídica	30
2.2.2.2. Antecedentes normativos	31
2.2.2.3. Objetivos	32
2.2.2.4. Actores principales en relación a los Objetivos Específicos del Eje 3:.....	33
2.2.2.5. La Potestad Administrativa Sancionadora de la Contraloría General de la República frente al Procedimiento Disciplinario del SERVIR	35
2.2.2.6. Recuperación de activos en la Administración Pública	45
2.2.2.7. Determinación del perjuicio económico al Estado.....	47
2.2.2.8. Responsabilidad civil para recuperar activos.....	48
2.2.2.9. Estudio comparativo sobre recuperación de activos	49
2.2.2.9.1. Colombia: La jurisdicción coactiva.....	50
2.2.2.9.2. Costa Rica: Responsabilidad Civil	50
2.2.2.9.3. Contraloría General del Estado de Ecuador: Órdenes de Reintegro	51
2.2.2.9.4. Tribunal de Cuentas de España: Jurisdicción Contable	53
2.2.2.10. La posibilidad de cobrar el gasto indebido por responsabilidad administrativa.....	55
2.2.2.11. La ejecutoriedad del acto administrativo	56
2.2.2.12. Proceso de Ejecución de Resolución Administrativa:	58

2.3. MARCO CONCEPTUAL.....	61
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA	63
3.1. ENFOQUE METODOLÓGICO Y POSTURA EPISTEMOLÓGICA JURÍDICA	63
3.2. METODOLOGÍA	63
3.3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	64
3.3.1. Trayectoria del estudio	64
3.3.2. Escenario de estudio.....	65
3.3.3. Caracterización de sujetos o fenómenos	65
3.3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	66
3.3.5. Tratamiento de la información	66
3.3.6. Rigor científico	67
CAPITULO IV: RESULTADOS.....	68
4.1. DESCRIPCIÓN DE LOS RESULTADOS:	68
4.1.1. Resultados obtenidos sobre el primer problema específico	68
4.1.2. Resultados obtenidos sobre el segundo problema específico.....	73
4.2. TEORIZACIÓN DE LAS UNIDADES TEMÁTICAS.....	79
4.2.1. Sobre el primer objetivo específico	79
4.2.2. Sobre el segundo objetivo específico	88
4.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	95
4.4. PROPUESTA DE MEJORA	97
CONCLUSIONES.....	105
RECOMENDACIONES.....	106
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107
ANEXO N° 01: MATRIZ DE CONSISTENCIA	109
ANEXO N° 02: MATRIZ DE OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	110
ANEXO N° 03: INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	111
ANEXO N° 04: LEY N° 31288.....	112
ANEXO N° 05: PROYECTO DE LEY PROPUESTO.....	117
ANEXO N° 06: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, ARTÍCULO 268, NUMERAL 5	133

ANEXO N° 07: LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, N° 7428, ARTÍCULO 68°, Y REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y SERVICIO DE LAS POTESTADES DISCIPLINARIA Y ANULATORIA EN HACIENDA PÚBLICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, ARTÍCULOS 54° Y 56°	135
ANEXO N° 08: LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, ECUADOR, ARTÍCULO 53°	137
ANEXO N° 09: LEY ORGÁNICA 2/1982 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, LITERAL B) DEL ARTÍCULO SEGUNDO, LEY 7/1988 DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, ARTÍCULOS 59, CUARTA DISPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 71°, Y 85	140
ANEXO N° 10: COMPROMISO DE AUDITORÍA.....	143

CONTENIDO DE TABLAS

Tabla N° 01: Objetivos de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción.....	32
Tabla N° 02: Comparación entre el Procedimiento Administrativo Disciplinario y el Procedimiento Administrativo Sancionador.....	37
Tabla N° 03: Comparación de situaciones de aplicación de los procedimientos sancionadores de SERVIR y CGR.....	44

RESUMEN

El trabajo presente abordó el problema *¿La reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar los objetivos del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción?*, cuyo objetivo fue conocer si la reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar los objetivos del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción; para ello se utilizó el método científico cualitativo con el método específico jurídico formal, dogmático o puro, que se basa en los métodos de interpretación literal, de la *ratio legis*, sistemático por comparación con otras normas y por ubicación de la norma, histórico y sociológico. El resultado de la investigación confirmó la necesidad de realizar una reforma al Procedimiento Administrativo Sancionador que ejerce nuestra institución Contralora en temas de responsabilidad administrativa funcional, con la finalidad de conseguir los objetivos planteados por la Política Nacional en mención, lo que concluye que, para alcanzar algunos los objetivos de dicha Política, es necesaria la delimitación de la potestad sancionadora de la Contraloría, del poder disciplinario del SERVIR, y la adecuación de la recuperación de activos públicos a través de aquel, por lo que, como propuesta de mejora se recomienda la adecuación de ciertos elementos de la Ley N° 27785.

Palabras clave: contraloría general de la república, potestad administrativa sancionadora, política nacional de integridad, lucha contra la corrupción.

ABSTRACT

This research addressed the question: Would the reform of the Administrative Sanctioning Procedure for Functional Administrative Responsibility of the General Comptroller of Peru contribute to achieving the objectives of Axis 3 of the National Policy for Integrity and the Fight Against Corruption: State Sanctioning Capacity Against Acts of Corruption? The objective was to determine whether the reform of the Administrative Sanctioning Procedure for Functional Administrative Responsibility of the General Comptroller of Peru would contribute to achieving the objectives of Axis 3 of the National Policy for Integrity and the Fight Against Corruption: State Sanctioning Capacity Against Acts of Corruption. To do this, the qualitative scientific method was used, specifically the formal, dogmatic, or pure legal method, which is based on methods of literal interpretation, the *ratio legis*, systematic comparison with other norms, location of the norm, historical, and sociological. The result of the research confirmed the need to reform the Administrative Sanctioning Procedure for Functional Administrative Responsibility of the General Comptroller of Peru to achieve the objectives set out in the mentioned National Policy. This concludes that in order to achieve some of the objectives of this Policy, it is necessary to delimit the Sanctioning Authority exercised by the Comptroller from the Disciplinary Authority of SERVIR and to adapt the recovery of public assets through the former. As a proposed improvement, it is recommended to modify some articles of Law No. 27785.

Keywords: general comptroller of the republic, administrative sanctioning authority, national policy on integrity, fight against corruption.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio se adentra en el análisis de la potencial contribución que podría suponer la reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador que ejerce la Contraloría General de la República – CGR en adelante, en la consecución de los objetivos del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, que constituyen la Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción.

El objetivo principal es determinar o conocer si la reforma señalada contribuye, en efecto, a la realización de los objetivos y fines establecidos por la Política bajo contexto, específicamente en la modificación del ámbito del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora de nuestra Contraloría, circunscribiéndolo a los casos en que exista perjuicio económico al Tesoro Público, y si la adecuación de la recuperación de activos estatales a través de la figura jurídica que llamaremos reintegro, contribuyen a dicho fin.

Para ello, como resulta lógico, se utilizará el método científico cualitativo como método general, y como método específico, el método jurídico formal, dogmático o puro, cuyo principal medio lo constituyen los diferentes métodos de interpretación jurídicos.

En ese sentido, el Capítulo I lo constituye la determinación y formulación del problema de la investigación, detallado en cuanto a la delimitación, justificación y otros ítems necesarios de una investigación. En el Marco Teórico contenido en el Capítulo II, se abordan las investigaciones previas, y las teorías relacionadas que constituyen la descripción de legislación nacional e internacional sobre la materia, incluyendo las apreciaciones de algunos autores nacionales y extranjeros.

El Capítulo III explica la metodología utilizada en esta investigación, y el Capítulo IV detalla los resultados obtenidos, que culminan con las conclusiones arribadas y las recomendaciones que podrían implementarse para materializar la propuesta de solución al problema abordado.

Capítulo I: Determinación del Problema

1.1. Descripción de la realidad problemática

Encontrar una solución al problema de la corrupción, que parece naturalizado en nuestro país, podría ser una tarea ardua y difícil de alcanzar, por lo que evitar los actos que la producen y los que generan impunidad es un rol permanente del Estado.

En ese sentido, los avances en la lucha contra la corrupción parecen nulos en comparación a los datos de actos indebidos que se dan en los organismos estatales.

Sin hablar de actos específicos, podríamos teorizar sobre las causas y efectos de la corrupción, sin embargo, ello nos llevaría un tiempo y esfuerzo que esta investigación no aborda, por lo que el tema del que nos ocuparemos es, precisamente, de la política que define el rol del estado y de uno de los principales actores en esta lucha, es decir, de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, y de nuestra Contraloría.

Esta Política tiene objetivos precisamente relacionados con la lucha para erradicar la corrupción y la integridad en el Estado, categorizados en 3 Ejes. Aun así, las instituciones encargadas de dicha tarea no logran dar gran avance.

En particular, el papel que desempeña la Contraloría de nuestro país es, quizás, el más importante cuando hablamos de anticorrupción, pues parte de ese papel lo comprende la potestad sancionadora que posee, el cual, pese a haber sido derogado por el Tribunal Constitucional en una primera sentencia, sigue siendo un baluarte necesario del ejercicio de dicho control gubernamental, el cual consiste en el proceso de sanción administrativa que se suma al catálogo que existe y que se encuentra a cargo de varias entidades del Estado.

No obstante, la responsabilidad de determinar la responsabilidad del mal uso del presupuesto público y recuperar los fondos del Estado les corresponde a los intervinientes en la administración de justicia, en el cual, la Contraloría General de la República tiene poca participación o cumple un papel no principal.

En ese sentido, el tema de esta investigación se centra en proponer la reforma en la potestad sancionadora de nuestra Entidad Fiscalizadora Superior y

adecuarla a los objetivos del Eje 3 de la Política en mención, entre los cuales, precisamente, hay apartados sobre el sistema administrativo disciplinario y el fortalecimiento de la gestión fiscal y judicial que se encargan de recuperar los activos públicos a causa de los delitos que se vinculan a hechos de corrupción.

1.2. Delimitación del problema

1.2.1. Delimitación espacial

El estudio se delimitó al territorio peruano por cuanto el objeto de estudio lo constituye el procedimiento sancionador que ejerce nuestra Contraloría, relacionado a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, con normativa vigente en nuestro país, y estudios referenciales de normativa comparada sobre el mismo tema.

1.2.2. Delimitación temporal

La investigación se realiza sobre la normativa sobre la Potestad Sancionadora que ejerce la CGR y la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción vigente en los años 2022 y 2023, con estudios referenciales sobre normativa anterior a la entrada en vigencia de dichas leyes.

1.2.3. Delimitación conceptual

En cuanto a la delimitación conceptual, sobre las responsabilidades de la CGR, nos centraremos en su Potestad Sancionadora Administrativa y como podría ser reformada para adaptarse a los objetivos de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción. Así, la conceptualización en dicha política se centra en los objetivos compatibles con la labor de la nuestra Contraloría.

1.3. Formulación del problema

El estudio del siguiente problema comprende la propuesta de reforma de la Potestad Administrativa Sancionadora que ejerce la CGR en relación a la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, cuyas aristas a investigar se formulan de la siguiente manera:

1.3.1. Problema General

¿La reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar los objetivos del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad

y Lucha Contra la Corrupción: Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción?

1.3.2. Problemas Específicos

- ¿La implementación de un régimen único en el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.2 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Reforzar el Sistema Disciplinario?

- ¿La adecuación de la recuperación de activos a través del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.4 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública?

1.4. Justificación

La exploración académica de temática relacionada a la lucha para erradicar la corrupción en el Estado, es una tarea que no tiene conclusión, por lo que cada investigación desarrollada tiene un grado de importancia según se presente.

La propuesta que ahora exponemos, en particular, abarca la adecuación e implementación de modelos jurídicos de elaboración propia, en la potestad sancionadora que ejerce la Contraloría General de nuestra República, con la finalidad de que se puedan alcanzar o se consiga avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, específicamente aquellos determinados en su Eje 3, que están referidos a la Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción.

En ese sentido, la propuesta de la reforma del rol sancionador administrativo de la Contraloría General de la República, presenta las facetas de importancia y justificación que describimos a continuación:

1.4.1. Social

Podría decirse que el sólo estudio de un tema jurídico lo justifica socialmente, pues el derecho, materializado como figura jurídica o norma, acorde a la doctrina mayoritaria, tiene como base axiológica el comportamiento de las

personas dentro de la sociedad, por lo que en un estudio con fines sociales concretos o en uno en el que dicho fin no sea tan tocante, el rol social de la investigación siempre estará presente, sea que fuese evidente o no.

En un estudio cualitativo como el presente, ello tiene más asidero, pues, aunque de antemano parezca una mera observación hermenéutica, lo cierto es que nuestra propuesta tendría incidencia inmediata en el ámbito social, pues con la modificación de la normativa que regula la potestad sancionadora que ejerce la Contraloría, se regula indirectamente el actuar que las personas que ejercen labores como funcionarios o servidores públicos, y cuya inconducta podría llevarlos encontrarse inmersos en un procedimiento sancionador.

Así, aunque no de manera preventiva, el nuevo modelo de procedimiento administrativo sancionador “por control” propuesto, podría actuar como un inhibidor de las inconductas funcionales en el ámbito estatal, dada la implementación de la recuperación de activos en la etapa temprana de un procedimiento administrativo sancionador, lo que significaría la recuperación del erario nacional usado indebidamente.

Eventualmente, un procedimiento sancionador exclusivo para las conductas fiscalizadas por la CGR, así como la recuperación de activos estatales se traduciría en funcionarios y servidores respetuosos de la ley de contrataciones, o presupuesto recuperado para más obras y servicios, lo que finalmente acabaría en el bienestar de la población.

1.4.2. Teórica

La justificación de esta propuesta a nivel teórico, radica en el estudio del procedimiento administrativo sancionador que ejerce la Contraloría, desde una perspectiva normativa y dogmática, pues, si bien es cierto que la materia en general (facultad sancionadora del Estado) es un tema recurrente en la enseñanza del Derecho Administrativo, la facultad de sancionar por parte de nuestra Contraloría no tiene mucho abordaje académico.

La confusión que actualmente existe, conlleva a que no se pueda distinguir entre los diferentes procedimientos sancionadores y disciplinarios que figuran en nuestro ordenamiento jurídico, lo que dificulta el desenvolvimiento de los operadores jurídicos.

Así también, dentro de la normativa específica, de acuerdo a su propio diseño legal, el Procedimiento Administrativo Sancionador podría abarcar áreas reguladas por otras normas, por lo que ello no sería, ya, un problema de interpretación, sino de construcción jurídica.

En ese sentido, se sentarán las bases teóricas para el estudio del tema que podrían conducir a investigaciones posteriores que abarquen de manera más específica o desde otra perspectiva lo propuesto en la presente investigación.

1.4.3. Metodológica

Si hablamos de la metodología, la justificación de la presente investigación se centra en enfocar y basar la propuesta en un estudio cualitativo, para lo cual nos serviremos de los diferentes métodos de interpretación jurídica.

Las técnicas y procesos a utilizarse son propios de la dogmática-jurídica, y se aplicarán al campo de estudio que abarca la norma en la que se fundamenta la potestad sancionadora de la Contraloría General del Perú, la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción y las normas de derecho internacional que se usarán como referencia junto al marco teórico, para proponer la reforma materia de la presente, dejando de lado los efectos sociales de dicha norma, como la jurisprudencia que resulta de la aplicación de la normatividad, pues ello es propio de una investigación jurídica a nivel cuantitativa.

Se reafirmará el estudio interpretativo de las figuras jurídicas.

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo General

Conocer si la reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar los objetivos del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción.

1.5.2. Objetivos Específicos

- Determinar si la implementación de un régimen único en el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.2 del

Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Reforzar el Sistema Disciplinario.

- Determinar si la adecuación de la recuperación de activos a través del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.4 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública.

1.6. Propósito de la Investigación

El propósito principal de la investigación es proponer una reforma en la normativa que regula la facultad de sancionar de la Contraloría, con la finalidad de que concuerde con algunos de los objetivos establecidos por Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, encontrándose dicha reforma en una propuesta legislativa que modifique algunos de los artículos de la Ley de la Contraloría.

1.7. Importancia de la investigación

Este estudio le debe su importancia a la temática abordada, la cual podría considerarse para una nueva estructura normativa del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría, para así conseguir dos objetivos relevantes: fortalecer la lucha contra la corrupción con un procedimiento acorde a las políticas públicas sobre la materia; y evitar que exista un retroceso en el desarrollo de estas políticas a través de una medida como la emisión de una sentencia del Tribunal Constitucional con procesos en curso.

1.8. Limitaciones de la investigación

1.8.1. Viabilidad de las fuentes

Aunque dentro de la rama del Derecho Administrativo, el estudio del Procedimiento Administrativo Sancionador de la CGR podría parecer amplio, lo cierto es que la bibliografía referente a dicha materia es escasa, por lo que las fuentes que conforman el marco teórico de referencia podrían ser más bien generales.

Así, la fuente principal de nuestro marco de referencia se centra en el marco legal vigente, en comparación con leyes similares en el derecho comparado. Es

decir, la investigación se limitará a evaluar las falencias, aciertos y contrastes de la Ley N° 31288, Ley N° 27785, y la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción.

1.8.2. Tiempo de Investigación

Dada la naturaleza de este trabajo, el tiempo en el que tiene que realizarse la investigación y la presentación de resultados es limitado, ya que los cambios en el marco legal vigente podrían desfasar los hitos a analizar. En ese sentido, aunque se trata de una investigación cualitativa cuya relevancia se mantendría a nivel teórico, es trascendente el contexto en el que se despliega su aplicación, por lo que es importante conocer la realidad sobre la cual se origina. De ahí que el tiempo para desarrollar la presente investigación sea limitada.

1.8.3. Recursos Humanos y Económicos

Aunque se trata de una investigación cualitativa autofinanciada, los temas a tratar serán suficientes para sostener la propuesta resultante de la investigación. Es decir, el personal interviniente, que es el investigador, es limitado, pero ello implica que la extensión del estudio no abarcará demasiados tópicos que se extralimiten del marco teórico.

El estudio se encuentra limitado sólo por su naturaleza y materia.

Asimismo, el financiamiento del estudio es suficiente, y no se requiere de recursos adicionales para su desarrollo, puesto que la naturaleza del estudio, que es jurídico y teórico, no lo exige, y tampoco la limita en ese aspecto.

Capítulo II: Marco Teórico

2.1. Antecedentes de investigación

Un antecedente nacional es el que nos presenta Pimentel (2017) con su tesis titulada “La inconstitucionalidad de la potestad para sancionar por responsabilidad administrativa funcional que ejerció la Contraloría General de la República en la Municipalidad Distrital de Curimaná, Provincia de Padre Abad, Departamento de Ucayali, en el año 2014”, presentada en la Universidad Nacional de Ucayali. Su objetivo general estuvo referido a establecer la inconstitucional de la Ley 29622, y sus objetivos específicos fueron generar un aporte al sistema jurídico, para demandar al estado que haga prevalecer la constitución Política sobre toda norma legal, tal y como lo consagra el artículo 51° de nuestra Carta Magna, proponiendo su derogación; y difundir en la sociedad y dar a conocer a la propia CGR la arbitrariedad que viene cometiendo, al desplegar una potestad sancionadora basada en una Ley inconstitucional.

En síntesis, sus conclusiones más importantes son las siguientes:

- La potestad sancionadora de la Contraloría establecida mediante Ley N° 29622 es inconstitucional, pues exceden del ámbito funcional que la Constitución le ha otorgado. En consecuencia, no constituye un poder inherente.

- Asimismo, agrega que esta potestad administrativa sancionadora no debería tener su origen en la independencia de la Contraloría, pues ello no conlleva a que, saliéndose del marco funcional garantizado, vaya en contra del cuerpo legal vigente.

- Al ejercer la facultad sancionadora constituida mediante Ley N° 29622, cuyo fundamento es inconstitucional, la Contraloría atenta contra el artículo 51° de nuestra Carta Magna, que establece que la Constitución Política prevalece sobre toda norma legal.

- Aunado a ello, el autor finaliza que la CGR no acepta que la potestad administrativa sancionadora que la Ley N° 29622 le confiere, es inconstitucional, por el contrario, desde el inicio de la vigencia de dicha Ley, ha realizado las acciones tendientes a “optimizar” el procedimiento.

Por otro lado, Gonzales y Rodríguez (2017) en su investigación “El Ius Puniendi del Estado sobre empleados públicos, el régimen sancionador de la Contraloría General de la República versus el régimen disciplinario de la Ley Servir” nos dicen que los regímenes sancionador y disciplinario, a cargo de la Contraloría y el SERVIR, son paralelos. Dicha tesis, sustentada en la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, tuvo como objetivos específicos identificar si existe doble competencia para conocer y sancionar las faltas de funcionarios públicos por la CGR y la Entidad a través de procedimientos disciplinarios, determinar los principios jurídicos que se quebrantan con esta situación; y establecer si con esta deficiencia legal se atenta contra el principio de predictibilidad en el ámbito administrativo.

Sus conclusiones se resumen a continuación:

- El Derecho Disciplinario, como parte de la facultad sancionadora del Estado que debe desarrollarse bajo un marco de respeto por los derechos fundamentales y los límites jurídicos necesarios, debe tener delimitaciones y principios basados en la constitucionalidad, tales como el derecho a un debido proceso en el ámbito administrativo, o el principio de la Seguridad Jurídica, cuyo fundamento es tácito en la Constitución Política.

- Dicho campo Disciplinario tiene una naturaleza jurídica única, pues tiene su fundamento en la vinculación personalísima de dos elementos que condicionan la existencia del mismo, hablamos de la relación laboral y el desempeño de las funciones en el ámbito público; con el cual se espera conseguir efectos dentro del Estado, a través de actos propios de la administración.

- Como parte del funcionamiento del Estado, la gestión y regulación de los recursos estatales se realizan a través del Sistema Nacional de Control a cargo de la Contraloría, y el Sistema de Gestión de Recursos Humano. El funcionamiento de estos sistemas tiene coincidencia en el Derecho Disciplinario.

- A través de la historia del funcionamiento del Estado, las relaciones laborales en las entidades públicas se han visto diferenciadas y disecionadas, lo que ha dado origen a diversos regímenes laborales que coexisten entre sí. El objetivo de la Ley del Servicio Civil, a criterio de los autores, sería unificar dichos regímenes, así como el procedimiento disciplinario que regula las infracciones y

sanciones aplicables, pues las normas dadas en dicho aspecto, al haber sido poco desarrolladas, han dejado a la discrecionalidad del empleador el grado en que deben ser impuestas. Ello no guardaría una relación proporcional entre la falta y la sanción.

- Asimismo, los autores concluyen que estos dos regímenes recaen sobre los mismos sujetos y conductas, y comparten, por lo tanto, la misma naturaleza, a pesar que el TSRA de la CGR sostiene que su fundamento es distinto indicando que el poder de dirección o subordinación es el fundamento de la potestad disciplinaria, mientras que el cumplimiento de la legalidad y la adecuada gestión de los recursos del Estado, acorde al Principio de la Buena Administración, es lo que le da fundamento al PAS de la CGR, siendo ambos partes indivisibles de la actividad sancionadora.

- Finalmente, los autores agregan que “dentro del régimen sancionador de la Contraloría General de la República, específicamente en el Reglamento de la Ley N° 29622 (Aprobado mediante Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), a pesar de la supuesta independencia entre ambos regímenes, se establece la prevalencia de la competencia de la Contraloría General para la determinación de la responsabilidad, proscribiendo a las entidades el inicio del procedimiento para el deslinde de responsabilidad por los mismos hechos que son materia de observación en los Informes, cualquiera sea la naturaleza y fundamento de dichos procedimientos, creando una inconsistencia jurídica con respecto a las normas existentes”. Esta falta de determinación de una competencia exclusiva para el conocimiento, proceso y sanción de las faltas en que incurrir los empleados públicos, generaría la contravención al principio de la judicatura natural, cuya interpretación por el Tribunal Constitucional indica que deviene del debido proceso o debido procedimiento en sede administrativa. Asimismo, dicho contexto originaría además la afectación a los principios de predictibilidad y confianza legítima al no tener definida la competencia exclusiva, aunado ello a las normas sustantivas y adjetivas diferenciadas cuyas consecuencias jurídicas aplicadas a un mismo funcionario por los mismos hechos, sería diferente en cada caso. Así, no sería posible predecir los resultados jurídicos que se generen por el procesamiento de conductas infractoras en la administración pública.

- De esa manera, las deficiencias detectadas en el derecho disciplinario exceden la realidad en nuestro ámbito nacional, pues esta situación nos posiciona por debajo del estándar internacional para ser tomados como un Estado de confianza. Estas consecuencias pueden ser apreciadas en el desarrollo de la economía de nuestro país, pues mientras este contexto siga invariable, ante los ojos de la actividad comercial internacional la imagen que proyectamos es la de un mercado poco confiable y, por tanto, poco atractivo en términos de inversión.

Otro antecedente de investigación nacional es el que nos ofrece Cobián (2014) con su tesis titulada “Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de La República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el Principio Del Ne Bis In Idem” sustentado en la PUCP, cuyos objetivos consistieron en contribuir a mejorar la legitimidad de la CGR como un organismo constitucional autónomo con funciones de primer orden: vigilar que la ejecución del pliego presupuestal y la gestión adecuada de los recursos estatales se realice con arreglo a las normas vigentes y aplicables, que se verifique la eficiencia de las necesidades sociales, que se vigile adecuadamente el desarrollo debido de los asuntos públicos y la prevención y lucha para erradicar la conducta funcional.

Asimismo, tuvo como otro objetivo aportar a la mejora de gestión de los bienes y derechos protegidos por la Constitución, en conflicto aparente por la legalidad en la ejecución del presupuesto y la gestión óptima de recursos públicos, la eficacia del control en el gobierno, el correcto desempeño de la administración pública, y la prevención y lucha para erradicar la corrupción por un lado, y por el otro, los principios de proporcionalidad y *ne bis in idem*; y contribuir a la proporcional y razonable interpretación y aplicación del principio *ne bis in idem* en la convergencia de sanciones en el ámbito penal y administrativo, sobre los cuales se ha observado una interpretación restrictiva y contraviniente del principio en mención.

En dicho estudio, de naturaleza dogmática, y partiendo desde una problemática clara, Cobián (2014) propone que la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622 y su reglamento, sean interpretadas de conformidad a la Carta Magna, con el objetivo de garantizar que nuestro Estado procure garantizar la

legalidad de la gestión del presupuesto y los recursos nacionales, el óptimo desarrollo de la administración, la eficacia los controles correspondientes, y así pueda prevenirse la corrupción.

Por otro lado tenemos a Moran (2021), quien con su tesis titulada “Potestad Sancionadora de la Contraloría General de la Republica y su relación con la conducta de los funcionarios y servidores públicos de la Región Callao- año 2020”, nos ofrece un alcance cualitativo de la investigación con el problema ¿Qué relación existe entre la Potestad Sancionadora de la Contraloría General de la República y la conducta de los Funcionarios y Servidores Públicos en la Región Callao en el año 2020?, concluyendo que la aplicación de las estrategias normativas del Estado no aportan en la erradicación de la corrupción. Asimismo, agrega que su estudio sirve para demostrar que son necesarios nuevos cambios para las políticas actuales en la lucha contra la corrupción.

Aguilar y Carmona (2021), por otro lado, con su tesis titulada “Efectos jurídicos de la inconstitucionalidad de las conductas infractoras por responsabilidad funcional contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, presentado en la Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo, presentaron como objetivo principal “determinar los efectos jurídicos de la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucionales las conductas infractoras por responsabilidad administrativa funcional contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”. En ese sentido, sus objetivos específicos estuvieron relacionados a identificar el fundamento constitucional del PAS de la CGR, hacer un análisis de la exposición de los motivos de la sentencia del Tribunal Constitucional para sustentar la inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley Orgánica de la CGR; y determinar los efectos jurídicos de la inconstitucionalidad de las infracciones por responsabilidad administrativa funcional en el ámbito procedimental administrativo, contenidas en la Ley N° 27785.

Entre sus conclusiones más destacadas, Aguilar y Carmona (2021) sostienen que han demostrado que la base legal y constitucional del PAS de la CGR, siendo identificada como una institución autónoma cuya función principal es la supervisión y la ejecución del presupuesto público.

Asimismo, tenemos a Sinche (2019), quien en su tesis titulada “El régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley del Servicio Civil y la potestad sancionadora de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Análisis Comparado)” presentado en la Universidad Continental, explica en una de sus conclusiones que los regímenes disciplinario y sancionador tienen similitudes que pueden ser observadas a través de las más destacadas características de la facultad de sancionar por parte de la administración pública; lo que evidencia la falta de articulación y gestión entre ambos regímenes, pues mientras la potestad disciplinaria tiene, más bien, efectos dentro de la administración y la entidad misma, la potestad sancionadora de la Contraloría podría llegar a tener efectos externos, situación que ha sido favorecida a través de la dación de leyes específicas que han determinado unidades orgánicas, responsable, infracciones y sanciones diferentes en cada una de ellas.

Finalmente, León (2019) en su tesis “Determinación y aplicación de la potestad sancionadora administrativa de responsabilidad administrativa funcional: Contraloría General de la República” presentado en la Universidad Nacional de Trujillo, tiene como objetivos generales analizar los fundamentos dogmáticos y normativos, previstos en las leyes N° 28396 y N° 29622, la primera que otorga y la segunda que amplía las facultades de sanción que ejerce nuestra Contraloría, y desarrollar sistemáticamente las características esenciales de la Responsabilidad Administrativa que determina; y como objetivos específicos “determinar que no existe conflicto de competencia entre la potestad sancionadora de Responsabilidad Administrativa Funcional del que goza la Contraloría General de la República, con las potestades sancionadoras: Correctiva, Disciplinaria y Ética”; y “determinar el ámbito conceptual, normativo de la Potestad Sancionador de Responsabilidad Administrativa Funcional: Ley, Principios, Ilícitos, Sanciona y Procedimiento.”

Una de sus conclusiones más relevantes se centra en que no existe superposición de competencia entre la Facultad Sancionadora Administrativa de la Contraloría con otras potestades sancionadoras administrativas: correctiva, disciplinaria, ética, pues cada una de ellas tiene su propias autonomía conceptual, normativa y procedimental.

2.2. Bases Teóricas o Científicas

2.2.1. La potestad administrativa sancionadora de la Contraloría General de la República

En términos sencillos, como señala Kahat en el prólogo del texto institucional “La Contraloría Cuenta Su Historia” (2013), “la Contraloría General de la República es una entidad encargada de supervisar que los recursos públicos sean empleados de acuerdo a las leyes de nuestro país. En buen romance, eso implica de manera primordial evitar la corrupción dentro del Estado Peruano.” (p.4)

Una definición más legal nos da la Ley N° 27785, el cual contiene y define la estructura orgánica y operativa de esta Entidad Auditora, y entre cuyas disposiciones (artículo 14°) señala que “en su calidad de ente técnico rector, organiza y desarrolla el control gubernamental en forma descentralizada y permanente, el cual se expresa con la presencia y acciones de los órganos a que se refiere el literal b) del artículo precedente¹ en cada una de las entidades públicas de los niveles central, regional y local, que ejercen su función con independencia técnica.”

Asimismo, la potestad sancionadora que ejerce está referida a las conductas relacionadas con las responsabilidades administrativas por función halladas en las acciones de control, el cual constituye el tema del nos ocupamos en la presente investigación.

Con ello hay que tener en cuenta que, como señala Guzmán (2019) “un importante defecto del procedimiento disciplinario consiste en que es tramitado por la propia entidad, la cual no genera una real imparcialidad al momento de sancionar, situación en la cual tampoco se determina debidamente la responsabilidad administrativa del servidor” (p. 488)

¹ Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Artículo 13.- Conformación

El Sistema está conformado por los siguientes órganos de control:

b) Todas las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental de las entidades que se mencionan en el Artículo 3 de la presente Ley, sean éstas de carácter sectorial, regional, institucional o se regulen por cualquier otro ordenamiento organizacional.

2.2.1.1. Antecedentes

Según lo mencionado, entonces, queda claro que la Contraloría tiene la facultad de sancionar administrativamente a los servidores del Estado a quienes, luego de los actos procedimentales necesarios, se les haya determinado responsabilidad por haber incurrido en conductas que contravienen la legalidad y hayan ocasionado, con ello, un perjuicio económico al Estado.

De la revisión de los antecedentes histórico normativos de esta facultad de sancionar, apreciamos que aparece por primera vez en el año 1971 con la emisión del Decreto Ley N° 19039, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública, en el Gobierno de Juan Velasco Alvarado.

Acorde al artículo 31° del Decreto en mención, según el cual las cabezas de las instituciones del Sector Público tenían la prerrogativa de aplicar la acción correctiva sugerida a través de los informes de auditoría de la CGR, y sancionaban a los servidores según decisión del Contralor General de la República, inscribiéndose éstas en los registros de personal pertinentes.

Dicho Decreto agregaba en su artículo 32° que “en el caso de disposiciones legales que determinen las faltas y las sanciones correspondientes, estas se aplicarán de acuerdo a la graduación establecida por el Contralor General de la República teniendo en cuenta la gravedad de la falta, (...)”

Otro antecedente normativo lo encontramos en Ley del Sistema Nacional de Control dado mediante Decreto Ley N° 26162 de 1992, el cual, aunque reducía la facultad de sancionador de la Contraloría, establecía la posibilidad de realizar el seguimiento a las recomendaciones que establecían las comisiones auditoras en las Entidades a través de los informes dados luego de un servicio de control, pues mediante inciso e) de su artículo 19° señalaba como parte del desempeño funcional de nuestra Entidad Fiscalizadora la supervisión y garantía del respeto y cumplimiento de las observaciones, recomendaciones y sanciones propuestas mediante los informes de auditoría emitidos por los órganos de control gubernamental.

Agregaba que, con la finalidad de materializar esta función, la CGR podía dirigirse al titular de la entidad a efecto que amerite su cumplimiento bajo apercibimiento de sanción.

Ya en el 2010, luego de la emisión de la Ley N° 27785 y modificada mediante Ley N° 29622, se consolida, fortalece y actualiza el procedimiento sancionador ejercido por la Contraloría, tal y como está regulado en la actualidad.

2.2.1.2. Naturaleza jurídica

Derivado de la potestad de sancionar que tiene el Estado, la Contraloría ejerce parte de esa fuerza estatal para aplicar las medidas punitivas que sean aplicables a una situación en donde los empleados y directivos del gobierno hayan realizado conductas tipificadas como infracciones procesables y sancionables por aquella.

Por ello, esta potestad administrativa sancionadora nace de la ley, pues sólo ella puede conceder dicha prerrogativa, así como sus límites y alcances.

Su definición exacta la da la Ley N° 27785 que en su artículo 45°, señala que la potestad para sancionar, con base en las conclusiones de los informes de control emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control determina la comisión de una conducta infractora. Asimismo, agrega que se ejerce sobre los servidores y funcionarios públicos referidos en la novena disposición final de la ley en mención, independientemente de su vínculo con la entidad y su régimen.

Así también, dicha potestad no se aplica a los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos y autoridades bajo antejuicio político.

Por otro lado, el primer párrafo del artículo citado fue modificado mediante el artículo 2° de la Ley N° 31288; con el cual se realiza la adecuación y actualización de la potestad sancionadora de la Contraloría acorde a la Sentencia del Tribunal Constitucional a detallar en los párrafos siguientes. Además, de acuerdo al literal g) referido en el segundo párrafo del artículo comentado, la facultad sancionadora no se aplica a las entidades de naturaleza privada, a aquellas que no son públicas y, sobre los recursos públicos que reciban o gestionen, a organismos internacionales.

2.2.1.3. Constitucionalidad de la Potestad Administrativa Sancionadora de la Contraloría General de la República

El Tribunal Constitucional conoció la demanda de inconstitucionalidad dirigida, entre otros, contra la Ley N° 27785 en el Expediente N° 0020-2015-PI/TC, y, luego de un proceso extenso, emitió el 26 de abril de 2019 la sentencia que

declaró fundada la demanda, determinando que el artículo 46° de dicha Ley tenía vicios de inconstitucionalidad. Con dicho fallo constitucional, el Tribunal Constitucional dejó sin efecto de aplicación legal a la totalidad de las infracciones anotadas en el artículo en litigio, imposibilitando, con ello, el ejercicio de la facultad sancionadora.

Es decir, la citada sentencia precisa que “no es inconstitucional que se atribuyan facultades instructoras o sancionadoras a la CGR en el marco de un procedimiento administrativo sancionador”. Con ello se denotaba el carácter legal, al amparo de la Carta Magna, de la posibilidad de que la Contraloría sancione a los servidores de la administración, sin embargo, al no tener vigentes las conductas infractoras, no era posible determinar responsabilidades, ni mucho menos generar efectos punitivos administrativos.

La razón de la inconstitucionalidad del citado artículo 46° de la Ley N° 27785, a decir de la sentencia y la demanda que la origina, se debía al carácter genérico de las conductas tipificadas y al reglamento del procedimiento administrativo sancionador que determinaba conductas específicas, desarrolladas a partir de las infracciones del artículo en mención.

Por ello, mediante Ley N° 31288 la Contraloría tipificó conductas mucho más especiales y detalladas a fin de darles un carácter legal a las infracciones que procesa. Con esta Ley, los actos funcionales tipificados como infracciones según Ley N° 27785, están detallados en el Anexo N° 04 del presente reporte.

2.2.2. Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción

2.2.2.1 Naturaleza jurídica

La Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción deviene como resultado de la responsabilidad y compromiso del Estado Peruano de combatir la corrupción, lo cual es concordante con la facultad de autotutelarse que tiene Estado, además de suscribir acuerdos, dar normas y políticas para obtener resultados que busquen el ulterior bien común.

La Política, en ese sentido, es el principal instrumento preparativo de la normativa, de las actuaciones y de los programas que produce el Estado, pues supone una amplitud de debates y opiniones para conformarla, así como la respuesta que presenta a los cambios sociopolíticos que experimenta nuestro país. Nace,

entonces, de lo público, de la necesidad de erradicar la corrupción como una finalidad pública, con resultados tocantes a la institucionalidad misma de la Administración y el bienestar ciudadano de confiar en que los recursos nacionales tienen buen uso y gestión.

2.2.2.2. Antecedentes normativos

Esta Política es producto del compromiso asumido por el Estado Peruano a través de la suscripción y ratificación de varios compromisos internacionales. Entre ellos, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (1996) llevado a cabo en Caracas, con el cual los Estados como el nuestro se comprometen a considerar la creación, fortalecimiento y aplicación de “normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas”, “sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas”, “órganos de control superior”, entre otros.

Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004) constituye un antecedente normativo que establece que los Estados parte se comprometen a adoptar medidas preventivas para formular y aplicar políticas adecuadas contra la corrupción que puedan promover la participación de la ciudadanía y muestren los principios de la obligatoriedad de la norma, la adecuada gestión de los recursos y bienes públicos, la integridad, la transparencia y el deber de la rendición de cuentas.

De hecho, esta lucha contra la corrupción y la emisión de la Política Nacional que ahora comentamos, tiene un origen directo en el Estudio realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos sobre Integridad en el Perú del 2017 a los Planes Nacionales Anticorrupción elaborados por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción – en adelante CAN- sobre la observación en relación a la integridad en el sector público en nuestro país.

Parte de las recomendaciones consisten en el fortalecimiento de la CAN a través del trabajo multisectorial entre sus actores, según narra la OECD (2017), fortaleciendo con ello los Planes Nacionales Anticorrupción emitidos hasta el 2017; esfuerzos que se consolidaron en la emisión del Decreto Supremo N° 092-2017-PCM que aprueba y publica la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción que ahora analizamos.

2.2.2.3. Objetivos

De acuerdo a la CAN, la finalidad en general de la Política Nacional materia de esta investigación, es contar con instituciones íntegras y transparentes que practiquen y fomenten la honestidad en el ámbito público, privado y en la ciudadanía; y que se garantice la prevención y el castigo efectivo de la corrupción a todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la población.

La Política Nacional, así, tiene varios objetivos específicos estructurados en tres Ejes, que se resumen el siguiente cuadro:

Tabla N° 01: Objetivos de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción

Eje 1: Capacidad Preventiva del Estado frente a los actos de corrupción
<u>Objetivo específico 1.1:</u> Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado:
<u>Objetivo específico 1.2:</u> Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la Administración Pública
<u>Objetivo Específico 1.3:</u> Impulsar y consolidar la reforma del Sistema Electoral en el Perú y de las Organizaciones Políticas
<u>Objetivo Específico 1.4:</u> Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los/las servidores/as civiles y en la ciudadanía
<u>Objetivo Específico 1.5:</u> Instalar y consolidar la Gestión de Conflicto de Intereses y la Gestión de Intereses en la Administración Pública
Eje 2: Identificación y Gestión de Riesgos
<u>Objetivo Específico 2.1:</u> Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción.

<u>Objetivo Específico 2.2.:</u> Impulsar una carrera pública meritocrática
<u>Objetivo Específico 2.3:</u> Garantizar la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios.
<u>Objetivo Específico 2.4:</u> Fortalecer la Gestión de Riesgos al interior de cada entidad pública.
Eje 3: Capacidad Sancionadora del Estado frente a los Actos de Corrupción
<u>Objetivo Específico 3.1:</u> Reforzar el Sistema de Justicia Penal
<u>Objetivo Específico 3.2:</u> Reforzar el Sistema Disciplinario
<u>Objetivo Específico 3.3:</u> Reforzar el Sistema Nacional de Control
<u>Objetivos Específicos 3.4:</u> Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública

Fuente: Elaboración propia

2.2.2.4. Actores principales en relación a los Objetivos Específicos del Eje 3:

Dada la naturaleza de los objetivos detallados en el Eje 3 de la Política, los actores principales involucrados en la consecución de los objetivos específicos serán las instituciones encargadas de investigar, perseguir y sancionar los actos de corrupción en los diferentes planos que se presentan dichas inconductas, pudiendo ser el ámbito judicial, administrativo o fiscal.

El objetivo 3.1 está referido de manera directa a los actores del Sistema de Justicia Penal, lo que incluye a jueces, fiscales, procuradores y demás participantes. El reforzamiento en este aspecto, entonces, debería centrarse en mejorar las capacidades de procesamiento e investigación de los actos de corrupción, en los cuales, en nuestra situación actual, se invierte tiempo y recursos escasos para lograr las metas que se trazan.

Para mejorar dicho aspecto, es necesario reforzar las herramientas y mecanismos legales con los que cuentan los agentes del Estado, como mejorar procedimientos internos, realizar convenios de cooperación interinstitucional entre los actores jurisdiccionales, o realizar reformas sustanciales como la modificación o incorporación de articulados en el Código Penal y Código Procesal Penal.

Lo cierto es que el objetivo 3.1. es una de las tareas más arduas de conseguir en nuestro país, por lo que es, también, una tarea que nunca acaba.

El objetivo 3.2., por otro lado, se refiere al Sistema Disciplinario que deriva del Derecho Administrativo, fuertemente ligado a la función pública. No obstante, las reglas que conducen este Sistema Disciplinario no tienen una clara delimitación de responsabilidades entre autoridades y administrados pasibles de “disciplina”.

Bajo ese contexto, los criterios que se pueden usar para emitir una resolución disciplinaria no se encuentran uniformizadas.

Ello es concordante con los objetivos de la investigación, en tanto la Política Nacional detalla como responsables de alcanzar este Objetivo 3.2. a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, a la CGR y a todas las entidades públicas con sus secretarías técnicas de procedimientos disciplinarios.

En tal sentido, encontramos la confusión del desarrollo de dicho objetivo en la Política, pues el sistema que administra esta última Entidad de Fiscalización es el de la Potestad Administrativa Sancionadora, el cual, acorde al párrafo anterior, tiene entre sus conductas pasibles de sanción, algunas que podrían ser también pasibles la aplicación de un procedimiento de carácter disciplinario o laboral.

Solo así entendemos que lo que se quiere decir con reforzar el Sistema Disciplinario implica la existencia de un acuerdo para delimitar las conductas que son pasibles de sanción/disciplina por SERVIR, lo que incluye a las secretarías técnicas de procedimientos administrativos disciplinarios, y otras conductas que se encontrarían bajo el ámbito de nuestra Autoridad Contralora.

Sobre el Objetivo 3.3, es claro que el principal actor es la Entidad Fiscalizadora peruana, pues es quien guarda la titularidad del Sistema Nacional de Control. Por ello, incluyendo dentro de este amplio sistema a los OCI de algunas instituciones públicas que se encuentran adscritas a ella. Además, aquellos órganos de control de la entidad que aún no están bajo el mando de nuestra Contraloría

también forman parte del sistema comentado, y cuando eventualmente se produzca su incorporación, significaría una mayor independencia funcional y administrativa. Con ello se lograría alcanzar este objetivo.

Asimismo, el desarrollo y mejora de las acciones de control y sus productos derivados es importante para hacer seguimiento al gasto de los recursos del Estado.

En cuanto al Objetivo 3.4. entendemos que quienes cargan la mayor responsabilidad son los actores jurisdiccionales que intervienen en el subsistema judicial de extinción de dominio. Es decir, las fiscalía y juzgados de extinción de dominio.

Aunque la implementación de la extinción de dominio como mecanismo de recuperación y pérdida de titularidad de activos en las actividades delictivas es un logro en la lucha contra la corrupción, lo cierto es que a ello debemos sumarle la saturación de los procesos judiciales e investigaciones fiscales de nuestra actualidad. Además, debemos tener en cuenta que la extinción de dominio no es exclusiva de los delitos vinculados a la corrupción, pues también se aplica a otros delitos.

Así, creemos que una reforma importante implicaría derivar parte de esa responsabilidad a la Contraloría a través de su Potestad Administrativa Sancionadora, lo que es también parte de la presente investigación, sobre todo, por los siguientes aspectos que indicamos a continuación:

2.2.2.5. La Potestad Administrativa Sancionadora de la Contraloría General de la República frente al Procedimiento Disciplinario del SERVIR

Abarcando este tema, como Objetivo Específico 3.2 de la Política Nacional tenemos al reforzamiento del sistema disciplinario, cuya responsabilidad de articular y consolidar un sistema único, así como aprobar precedentes o lineamientos que otorguen mayor predictibilidad al este sistema, recae en la Autoridad Nacional del Servicio Civil – Servir y a la Contraloría.

Para ello, establece los siguientes lineamientos:

- Implementación de un sistema singular que abarque las responsabilidades administrativas coexistentes, que favorezca la predictibilidad y uniformización de criterios.

- Asegurar la autonomía técnica y la imparcialidad de los órganos responsables de la articulación de los procedimientos disciplinarios.

- Supervisar el cumplimiento de las sanciones administrativas impuestas como resultado de los procedimientos administrativos disciplinarios.

Sobre ello, es importante destacar que según el artículo 11° de la Ley N° 27785, de acuerdo a la reciente modificación mediante Ley N° 31288, la potestad sancionadora de la CGR tiene prevalencia en relación a las facultades de sancionar que tuvieran otras entidades, debiéndose coordinar con éstas para el adecuado procesamiento.

No obstante, dicha disposición, si bien tiene la intención de priorizar incoación y represión de inconductas administrativas por parte de la Contraloría, no se encuentra acorde con el objetivo específico de la política que estamos examinando, que es reforzar el Sistema Disciplinario.

Tal podría ser, por ejemplo, el incumplimiento, la negativa o la demora del ejercicio de la actuación funcional en forma general, pues al no indicar que dicho incumplimiento esté relacionado con el uso del presupuesto público, las conductas bajo el PAS podrían considerar aquellas que también se encuentren bajo el ámbito de acción de las Secretarías Técnicas de Procedimientos Administrativos Disciplinarios de las entidades.

Dicha situación, ocasiona una incertidumbre jurídica que la Política Nacional ya había previsto como una situación a superar.

Así, deberíamos entender que cuando la Política señala que hay que reforzar el “sistema disciplinario”, a lo que se refiere es a reforzar el gran sistema por el cual se sanciona a los trabajadores del estado, y superar la incertidumbre de la aplicación de una sanción administrativa por la función pública, o una sanción disciplinaria frente a un único acto típico, pues los objetivos trazados en enmarcan dentro de la lucha contra la corrupción.

Ello guarda coherencia si tenemos en cuenta que la OCDE (2017) ha señalado que “actualmente, coexisten dos regímenes disciplinarios administrativos aplicables a la mayoría de los servidores y empleados públicos peruanos, lo que plantea riesgos a la efectividad y equidad procesal del mecanismo de imposición

legal contra la falta de ética profesional y la corrupción”, lo que sigue siendo válido al presente año 2023.

La OCDE agrega que en nuestro país se podría evaluar como meta final el establecimiento de un régimen sancionador que cuente con un catálogo único de infracciones y sanciones; que se podría delimitar con más precisión los ámbitos de actuación del SERVIR y de la CGR.

Asimismo, según su consideración, existe peligro para alcanzar la eficacia y equidad procesal del procedimiento general por el cual se imponen sanciones por conductas indebidas y actos tendientes a generar corrupción. De hecho, concluye que, debido a una coexistencia entre las faltas de estos dos sistemas, un único acto ocasionado por un servidor del Estado, puede calificar como infracción bajo ambos regímenes.

En ese sentido, esa superposición teórica que anota la OCDE puede verse en el siguiente resumen:

Tabla N° 02: Comparación entre el Procedimiento Administrativo Disciplinario y el Procedimiento Administrativo Sancionador

Items	Procedimiento Administrativo Disciplinario	Procedimiento Administrativo Sancionador
Norma	Ley N° 30057 y reglamento	Ley N° 27785, modificatorias y reglamento
Primera instancia	Autoridad Instructora Autoridad Sancionadora (Reglamento de la Ley N° 30057, art. 93)	Órgano Instructor Órgano Sancionador (Ley 27785, art. 51°)
Segunda Instancia	Tribunal del Servicio Civil (Reglamento de la Ley N° 30057, art. 95)	Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Ley 27785, art. 56)
Ámbito de aplicación	“Comprende a todos los servidores civiles que brindan servicios en toda entidad del Estado independientemente de su nivel de gobierno y del régimen en el que se encuentren, excepto funcionarios sujetos a procedimientos especiales, funcionarios elegidos en cargos públicos representativos, y trabajadores del FONAFE.” (Reglamento de la Ley N° 30057, art. II, y primera disposición complementaria final)	“(…) funcionarios y servidores públicos, las sociedades de auditoría y las personas jurídicas y naturales que manejen recurso y bienes del Estado, o a quienes haya requerido información o su presencia con relación a su vinculación jurídica con las entidades.” (Ley N° 27785, art. 45)

Conductas infractoras	<p>“La utilización o disposición de los bienes de la entidad pública en beneficio propio o de terceros.” (Ley N° 30057, art. 85, lit. f)</p>	<p>“Usar o disfrutar irregularmente los bienes o recursos públicos, para fines distintos a los que se encuentran legalmente previstos. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.” (Ley N° 27785, art. 46, num. 5)</p>
	<p>“El impedir el funcionamiento del servicio público.” (Ley N° 30057, art. 85, lit. e)</p>	<p>“Actuar sin la diligencia debida en la ejecución del gasto público, generando la total o parcial paralización o suspensión de los servicios, obras u operaciones que brinda o que se encuentran a cargo de la entidad, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.” (Ley N° 27785, art. 46, num. 7)</p>
	<p>“La doble percepción de compensaciones económicas, salvo los casos de dietas y función docente.” (Ley N° 30057, art. 85, lit. p)</p>	<p>“Contravenir el mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave.” (Ley N° 27785, art. 46, num. 22)</p>
	<p>“La negligencia en el desempeño de las funciones.” (Ley N° 30057, art. 85, lit. d)</p>	<p>“Permitir por inacción, conociendo o pudiendo conocer diligentemente de su comisión y su carácter ilegal, la afectación a las normas que regulan los sistemas administrativos funcionales por parte del personal a su cargo, cuando se tenga la función de supervisión o vigilancia sobre su actuación, ocasionando perjuicio al Estado. Esta afectación es considerada como grave. Si el perjuicio es económico, se ha generado grave afectación al servicio público, o la afectación es reiterada, la infracción es grave.” (Ley N° 27785, art.46, num. 28)</p>

	<p>“El causar deliberadamente daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación y demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de ésta.” (Ley N° 30057, art. 85, lit. i)</p>	<p>“Deteriorar, inutilizar o destruir los bienes destinados al cumplimiento de los fines inherentes a programas sociales, educación o salud pública, o permitir su deterioro, inutilización o destrucción, por su uso inapropiado o distinto al interés público, atribuible a la falta de diligencia debida en su mantenimiento, conservación u oportuna distribución, ocasionando perjuicio del Estado. Esta infracción es considerada como muy grave.” (Ley N° 27785, art. 46, num. 31)</p>
	<p>“El incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su reglamento.” (Ley N° 30057, art. 85, lit. a)</p> <p>“La reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores relacionadas con sus labores.” (Ley N° 30057, art. 85, lit a)</p>	<p>Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.” (Ley N° 27785, art. 46, num. 32)</p>
<p>Sanciones</p>	<p>“a) Amonestación verbal o escrita.</p> <p>b) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por doce (12) meses.</p> <p>c) Destitución.” (Ley N° 30057, art. 88)</p> <p>“La destitución acarrea la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública. El servidor civil que se encuentre en</p>	<p>“a) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública, no menor de sesenta (60) días calendario ni mayor a un (1) año para las infracciones graves.</p> <p>b) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública, no menor a (1) año hasta cinco (5) años para las infracciones graves.</p> <p>Las referidas sanciones comprenden la pérdida de la capacidad legal para el desempeño de funciones, cargos o comisiones en el ámbito de la función pública por parte del funcionario o servidor sancionados. En caso la</p>

	<p>este supuesto, no puede reingresar a prestar servicios a favor del Estado por un plazo de cinco (5) años, contados a partir de que la resolución administrativa que causa estado es eficaz.” (Ley N° 30057, art. 87)</p>	<p>indicada sanción sea mayor a seis (6) meses, esta supone además la consecuente extinción del vínculo jurídica de cualquier naturaleza que, para la prestación de la función pública, mantuviese el funcionario o servidor con una entidad pública, al momento de la eficacia de la sanción”. (Ley N° 27785, art. 47, num. 1, lit. a y b)</p>
--	---	---

Fuente: Elaboración propia.

Se aprecia así, entonces, una coexistencia de responsabilidades a cargo del SERVIR y la CGR, por lo que el objetivo de mejorar dicha situación aún no ha sido superado.

Como se señalaba, la Contraloría intenta salvaguardar dicha situación con el artículo 11 de la Ley N° 27785; no obstante, aunque dicha disposición menciona que el PAS se “articula” con otras potestades administrativas sancionadoras para el deslinde de responsabilidades, el Reglamento de este PAS tiene más bien una tendencia restrictiva hacia otros sistemas de responsabilidad.

Al respecto, el TSRA precisó en el Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA que la finalidad del PAS era “tutelar el interés público respecto a la correcta gestión y uso de los recursos públicos en estricta observancia a los parámetros que impone el Principio de la Buena Administración frente a conductas que privilegian intereses distintos de aquél”, mientras que la del Procedimiento Disciplinario era “asegurar que las actividades que desarrolla en el marco de sus funciones se ejerzan en cumplimiento de la normativa aplicable, sin perjuicio del poder público de tutela del interés general”.

Agregó que la diferencia entre los sujetos de los procedimientos radicaba en que, para la Contraloría, se aplicaba para el “servidor o funcionario que, independientemente del régimen laboral en que se encuentra, mantiene vínculo laboral, contractual o relación de cualquier naturaleza”; mientras que el Procedimiento Disciplinario se aplicaba al “servidor o funcionario público que mantiene una relación de subordinación con la Entidad en la cual ejerce sus funciones”.

Aun así, aunque el riesgo de doble procesamiento pareciera absuelto con las precisiones del Tribunal Superior citado, el SERVIR (2021) considera que la relación entre los sujetos pasivos del Procedimiento Disciplinario no sólo se reduce al ámbito de subordinación de éstos con la Entidad, sino que ello se extiende, también, a una relación funcional adscrita a los principios de jerarquía y competencia, protegiéndose el correcto funcionamiento del Estado.

Para sostener ello, refiere que la relación funcional no es con la entidad, sino con la Administración Pública, pues la destitución e inhabilitación impide a los sancionados continuar o volver al Estado como funcionarios.

Así, podemos atestiguar la semejanza del PAS y el Procedimiento Disciplinario en las sanciones que imponen, pues los efectos son similares en ciertos puntos.

Ello también es tomado en cuenta por la Contraloría, pues en el Reglamento del PAS desarrolla la superposición de su facultad sancionadora frente a otras potestades sancionadoras.

Señala en su artículo 5° que las entidades, por esta prevalencia, cuando se les comunique a las entidades del inicio del PAS, se encuentran impedidas para iniciar o proseguir con los procedimientos administrativos por los mismos hechos y sujetos.

Con dicha disposición, podría considerarse que la superposición normativa estaría superada, no obstante mediante el Reglamento de la Ley del Servicio Civil (artículo 96, numeral 96.4) se establece que “en los casos en que la presunta comisión de una falta se derive de un informe de control, las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario son competentes en tanto la CGR no notifique la Resolución que determina el inicio del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional, con el fin de respetar los principios de competencia y *non bis in idem*.”

Sobre este mismo tema, la Contraloría dispone en su reglamento que las entidades deben apartarse de efectuar actuaciones tendientes a iniciar o continuar con el procedimiento por los hechos y sujetos identificados, hasta la finalización del PAS.

Agrega que, los órganos que se encuentren en la etapa de emisión de un informe de auditoría, comunican a las entidades que se encuentran impedidas de iniciar o continuar los procedimientos detallados en el párrafo anterior.

Finalmente, dispone que, a pesar de la comunicación referida, si la entidad ha iniciado o continuado con su procedimiento sancionador, ello no es impedimento para que la Contraloría prosiga con su PAS, correspondiendo que se declare la nulidad del procedimiento de la entidad.

Como se aprecia de los artículos citados, la Contraloría prevé las situaciones en las que, al inicio de un procedimiento sancionador, los procedimientos de similar naturaleza, pero de diferente ámbito en los diversos entes del Estado, deben detenerse, sea el estado en que se encuentren, bajo declaración de nulidad.

Abordando el tema, la Autoridad Nacional del Servicio Civil en un trabajo previo, pero igualmente aplicable, emitió el Informe Técnico N° 1548-2018-SERVIR/GPGSC, cuyas conclusiones son las siguientes:

“De acuerdo con la regla de definición de la competencia establecida en el artículo 96° numeral 96.4 del Reglamento de la LSC, la entidad se abstiene de ejercer su potestad disciplinaria e iniciar procedimiento sancionador cuando la Contraloría General hubiera notificado al servidor y/o funcionario el acto que determina el inicio del PAS por responsabilidad administrativa funcional.

No resulta posible que una OCI disponga abstención de las autoridades del PAD, la suspensión o el archivo de un PAD en trámite instaurado en la Entidad de forma previa a la notificación de la resolución de inicio del PAS; pues la disposición de competencia exclusiva a favor de la Contraloría señalada en el numeral precedente resulta aplicable únicamente en el supuesto en que la presunta infracción se derive de un informe de control y se hubiera notificado la resolución de inicio del PAS antes de la instauración del PAD ante la entidad.

Sin perjuicio de ello, en virtud a lo previsto en el numeral 5.1 del artículo 5° del Reglamento de Infracciones y Sanciones para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema de Control, aprobado por Resolución de

Contraloría N° 100-2018-CG; resulta posible que tras haber dispuesto la realización de una acción de control, y no existiendo PAD instaurado, la Contraloría General de la República – directamente o a través de la OCI correspondiente – disponga que la entidad se abstenga de efectuar el deslinde de responsabilidades por hechos que podrían encontrarse relacionados con el objeto de la acción de control, los mismos que – de corresponder – serían conocidos directamente por la Contraloría u OCI a través de la instauración del PAS.”

Como se aprecia, entonces, la competencia en el procesamiento de los actos pasibles de sanción, ya sea por parte de la Contraloría o mediante un procesamiento de naturaleza disciplinaria, dependería de un factor temporal, es decir, de en cuál de estas dos situaciones se ha iniciado el procedimiento primero.

Así, según nuestra Entidad Contralora, debe darse prevalencia a su procedimiento sancionador si éste ha iniciado primero, no obstante, por otro lado, según el SERVIR, el procedimiento disciplinario que la entidad encargada ha iniciado, no debe dejar de proseguir ni archivarse, a menos que la Contraloría haya comunicado el inicio del PAS antes del inicio del otro procedimiento aludido.

Asimismo, según lo especificado por el SERVIR, si la Contraloría comunica el inicio de una acción de control, podría, además, disponer que la entidad se abstenga de iniciar algún procedimiento disciplinario; no obstante, ello podría generar la falta de procesamiento de ciertas conductas, pues el inicio de un servicio auditor no determina responsabilidades, y podría ocurrir que a la emisión del informe respectivo (mucho tiempo después del inicio del servicio de control) la conducta que pudo haber sido observada en el procedimiento disciplinario, haya prescrito, o que al verse el PAS correspondiente, a la fecha de la emisión de la Resolución de Sanción, la conducta haya prescrito.

Resumamos esta situación en el siguiente cuadro:

Tabla N° 03: Comparación de situaciones de aplicación de los procedimientos sancionadores de SERVIR y CGR

Situación	Contraloría General de la República Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG	Autoridad Nacional del Servicio Civil Informe Técnico N° 1548-2018-SERVIR/GPGSC
Procedimiento Disciplinario iniciado con posterior determinación de responsabilidades a través de un Informe de Control	<p>“La prevalencia determina el impedimento para que las entidades, una vez comunicado el inicio del procedimiento sancionador a cargo de la Contraloría, inicien o continúenlos procedimientos para el deslinde de responsabilidad, por los mismos hechos y respecto de los mismos sujetos comprendidos en el procedimiento sancionador a cargo de la Contraloría, cualquiera sea la naturaleza y el fundamento de aquellos” (Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, art. 5, lit. 5.1)</p>	<p>“No resulta posible que una OCI disponga abstención de las autoridades del PAD, la suspensión o el archivo de una PAD en trámite instaurado en la Entidad de forma previa a la notificación de la resolución de inicio del PAS.” (p. 50)</p>
Procedimiento Disciplinario no iniciado con posterior determinación de responsabilidades a través de un Informe de Control	<p>“Los órganos del sistema, al emitir el Informe o como parte del mismo, disponen y comunican a las entidades, el impedimento de éstas iniciar o continuar los procedimientos de deslinde de responsabilidades por los hechos y respecto de los funcionarios y servidores públicos a quienes se ha identificado responsabilidad administrativa funcional y atribuida la presunta comisión de infracción.” (Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, art. 5, lit. 5.2)</p>	<p>“La disposición de competencia exclusiva a favor de la Contraloría resulta aplicable únicamente en el supuesto en que la presunta infracción se derive de un informe de control y se hubiera notificado la resolución de inicio del PAS antes de la instauración del PAD ante la entidad.” (p.50)</p>
Procedimiento Disciplinario no iniciado sin determinación de responsabilidades a través de un Informe de Control	<p>La Contraloría no prevé esta situación.</p>	<p>“Resulta posible que tras haber dispuesto la realización de una acción de control, y no existiendo PAD instaurado, la Contraloría General de la República - directamente o a través de la OCI correspondiente - disponga que la entidad se abstenga de efectuar el deslinde de responsabilidades por hechos que podrían encontrarse relacionados con el objeto de la acción de control, los mismos que - de corresponder - serían conocidos directamente por la Contraloría u OCI a través de la instauración del PAS.” (p.50)</p>

Fuente: Elaboración propia

Como vemos, la determinación de la competencia de la Contraloría o del SERVIR a través de las Secretarías Técnicas del Procedimiento Administrativo Disciplinario en las entidades gubernamentales, depende de factores fuera del control de cada entidad (se autoasignan la competencia dependiendo de cual inició el procedimiento sancionador antes), lo que constituye una incertidumbre jurídica que la Política materia de esta investigación ha establecido como una situación a superar.

2.2.2.6. Recuperación de activos en la Administración Pública

La Política Nacional que se examina, tiene como uno de sus objetivos específicos fortalecer los mecanismos para la recuperación de activos públicos y la pérdida de dominio ante delitos agravados relacionados con corrupción de funcionarios, basado en la falta de recursos por parte de la Procuraduría Pública competente, el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales, quienes tienen un papel preponderante y (casi) único en la consecución de dicho objetivo. Así también, tiene como meta que aquellos que intervienen en los procesos judiciales respectivos para la recuperación de activos y pérdida de dominio, tengan los recursos necesarios para proyectar estrategias adecuadas para obtener mejores resultados.

Para ello, establece las siguientes directrices, las cuales deberían ser tomadas en cuenta por las entidades cuando formulen sus estrategias institucionales en los procesos de pérdida de dominio:

- Fortalecer a las instituciones que intervienen en la recuperación de activos y en los procesos judiciales de pérdida de dominio, así como en las consecuencias de la ejecución de los mandatos dados en este ámbito, garantizándoles presupuesto público para dotarlas de más recursos que promuevan su mejor funcionamiento y actuación.

- Implementar los mecanismos que hagan falta para favorecer la cooperación y gestión entre las entidades del Estado, y para promover la gestión y coordinación con otros países para que la recuperación de activos y administración de los bienes recuperados sea adecuada.

- Implementar mecanismos para que la administración de los bienes que hayan sido recuperados goce de un adecuado manejo y resguardo por parte de las instituciones públicas competentes.

Abordando a este tema, y acorde a la normativa vigente en nuestro país, cabe acotar que la recuperación de activos públicos que han sido mal utilizados no se encuentra regulada en nuestro ordenamiento jurídico, siendo la extinción de dominio, normada por el Decreto Legislativo N° 1373, la figura que más se acerca; no obstante, dicha figura tiene naturaleza jurisdiccional.

Siendo más específicos, y dando una definición más legal de acuerdo al Decreto Legislativo indicado, el ámbito de aplicación de la pérdida de dominio recae “sobre todo bien patrimonial que constituya objeto, instrumento, efectos o ganancias que tienen relación o que se derivan de las siguientes actividades ilícitas: contra la administración pública, contra el medioambiente, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal y otras con capacidad de generar dinero, bienes, efectos o ganancias de origen ilícito o actividades vinculadas a la criminalidad organizada” (Artículo I).

En ese sentido, aunque las actividades delictuosas relacionadas a actos de corrupción se encuentran incluidas dentro de la competencia de la extinción de dominio, lo cierto es que la recuperación patrimonial tiene mejores resultados cuando se trata de delitos como delitos de lavado de activos y tráfico de drogas y productos forestales.

Con ello, se concluye preliminarmente que no hay devolución del presupuesto del estado que ha sido usado en obra o contrataciones públicas mal administradas, es decir, que no han concluido, que no han conseguido su objetivo, que se encuentran paralizadas, que han sido sobrevaluadas, etc.

En fin, dicho dinero se pierde.

Así, es necesario poner a consideración que un aspecto de esta investigación lo constituye la reforma (adecuación o modificación) del procedimiento sancionador de la CGR para lograr la devolución del presupuesto público que ha sido indebidamente usado. Ello, evidentemente, supone un cambio importante en la normativa vigente, pues las infracciones administrativas que ahora examinamos, se

limitan a generar consecuencias jurídicas de forma pasiva, mientras que el mandato legal que determine la devolución de un monto en dinero tiene un carácter invasivo en la esfera de actuación del administrado. Es decir, se genera una “obligación de dar” en la persona.

Para sustentar esta propuesta dividiremos conceptualmente los elementos que comprenderían una obligación de devolver dinero al Estado: determinar cuánto se debe devolver, y cuál sería el medio para ejecutar el cobro de dicho monto.

Estos elementos se analizan en los siguientes párrafos.

2.2.2.7. Determinación del perjuicio económico al Estado

Evidentemente, para proponer una figura jurídica que permita la recuperación de los activos del Estado, es necesario determinar, antes, a cuánto ascienden los activos monetarios que se pierden a causa de los actos de conducta funcional.

Para ello, como señalan Shack, Pérez y Portugal (2020), el control gubernamental resulta útil para cuantificar el daño patrimonial ocasionado a las entidades del Estado, pues con una auditoría, que comprende el examen a la gestión de los bienes y recursos de la institución pública, puede identificarse el costo de la corrupción.

Cabe indicar que, el efecto más perjudicial que genera la corrupción se produce en el ámbito económico, pues, dejando de lado la pérdida de recursos monetarios para el Estado, en términos más específicos, como señalan Shack, Pérez y Portugal, la corrupción genera un “costo de oportunidad para una mayor cobertura y mejor calidad en la provisión de los bienes, servicios y obras públicas que la ciudadanía demanda, y que el proceso de crecimiento económico requiere” (p.13), el cual no debería de ser considerado natural.

Así también, agregan los autores que, el mal direccionamiento de las obras públicas podría ocasionar que la priorización de proyectos de inversión se determine en aquellos que no sean urgentes o hasta innecesarios, y que el soborno se convertiría en el medio de adjudicación estándar en las contrataciones públicas, todo ello en desmedro de los programas y políticas estatales destinadas a mejorar el estándar de vida de las personas.

La experiencia en el control gubernamental refleja, entonces, que es una práctica común que el soborno al funcionario público provenga de la sobrevaloración o sobre costo en la contratación pública. Ello se desprende de las auditorías realizadas a proyectos de inversión que, además, tienen injerencia en investigaciones fiscales por delitos como lavado de activos, contra la administración pública, entre otros.

A ello se suma la ya decadente reputación de las instituciones públicas que tiene la población, el cual continúa menoscabándose cada vez que una obra o un servicio estatal no cumple con su cometido o no llega a concretizarse. Esto atenta en la confianza hacia el Estado.

2.2.2.8. Responsabilidad civil para recuperar activos

Conforme se ha detallado, entonces, tiene sentido que las contrataciones con sobre costo o sobrevaloradas se relacionen, mayormente, con la negligencia o falta de diligencia de los funcionarios involucrados. De ahí que las auditorías determinen las responsabilidades correspondientes según la función que cumple cada persona en los procesos de licitación u otros.

Por ello, y centrando el análisis en nuestro tema de estudio, cabe acotar que la cuantificación de la pérdida económica para el Estado sí es posible a través de una auditoría, pues con esta importante herramienta, luego de un detallado y profundo proceso de verificación en la actividad de ejecución presupuestal de un ente estatal, es posible hallar la responsabilidad civil de los funcionarios públicos que, por acción u omisión, han ocasionado el perjuicio patrimonial con el ejercicio de sus funciones.

Dichas conductas, como señalan Shack, Pérez y Portugal, que devienen en gastos adicionales para el Estado, son “generados por el incumplimiento funcional de determinados servidores y son factibles de ser cuantificados” (p.19).

Así, con el informe de auditoría practicada a la entidad donde se halle la responsabilidad de carácter civil de los involucrados, y en aplicación de nuestra legislación actual, le corresponde a la Procuraduría competente la tarea de iniciar el proceso judicial civil ante el Poder Judicial, a fin de buscar un resarcimiento pecuniario al Estado por medio de una sentencia que determine el monto a pagar

por parte de los obligados responsables, lo que implica, además, que se lleven a cabo actuaciones para lograr la ejecución de dicho mandato judicial.

Ello, como vemos, genera un entramado en el aparato judicial donde la reparación al Estado se discernirá luego de escuchar los argumentos de los sujetos procesales interesados, con la sentencia que declare fundada o infundada la petición resarcitoria, y si las revisiones en instancias superiores coinciden con la motivación de los jueces de conceder la deuda al Estado.

Con esta situación se aprecia que, la reparación al Estado por medio de la responsabilidad civil determinada por la instancia judicial tendrá la duración que un proceso judicial de dicha naturaleza lo requiera, sumándose a este plazo los retrasos habituales que caracteriza al Poder Judicial.

Aun así, y aun cuando el Poder Judicial considere fundada la exigencia de un resarcimiento económico para el Estado, cabe precisar que la reparación no es lo mismo que la recuperación de los activos gubernamentales, pues, como vimos en líneas precedentes, la figura que más se acerca es la pérdida de dominio, cuyo objeto de litigio lo constituyen los bienes muebles de los procesados que, se considera, tienen relación con el delito.

No obstante, la Política sugiere la implementación de los mecanismos necesarios para que aquella recuperación de activos sea más eficiente, por lo que, para alcanzar este objetivo, reafirmamos que la posible solución a esta problemática sería adherir a la ecuación de recuperación a nuestra Entidad Fiscalizadora, quien a través de su procedimiento administrativo sancionador tendría la suficiente inmediatez y mejores herramientas para determinar el monto de la devolución a las arcas nacionales.

2.2.2.9. Estudio comparativo sobre recuperación de activos

A fin de elaborar la propuesta detallada en el párrafo anterior, basamos nuestros argumentos en la práctica vigente que es aplicable en situaciones similares (devolución de activos públicos) y que regulan algunos países miembros de la “Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores”.

A continuación, se expone el articulado pertinente de algunas entidades contraloras internacionales que incluyen la figura de la recuperación de activos estatales.

2.2.2.9.1. Colombia: La jurisdicción coactiva

La Contraloría General de Colombia ejerce entre sus potestades a la Jurisdicción Coactiva, con lo que tiene permitida cobrar las deudas generadas a favor del Estado, determinadas a través de la responsabilidad de los agentes del Estado que tienen un papel indebido en la gestión del fisco. A esto se le llama responsabilidad fiscal del infractor, y el daño que produce en el Estado es patrimonial.

El numeral 5 del artículo 268° de la Constitución Política de Colombia establece la base legal de lo expuesto en el párrafo anterior, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 268°. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

5. Establecer responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.

(...)”

2.2.2.9.2. Costa Rica: Responsabilidad Civil

La Entidad Fiscalizadora Superior de Costa Rica, al igual que nuestra Contraloría, tiene la potestad de determinar responsabilidades y sus consecuentes sanciones.

Dicha potestad está establecida a través de su Ley Orgánica N° 7428, que en su artículo 68° señala:

“Artículo 68°.- Potestad para ordenar y recomendar sanciones. La Contraloría General de la República, sin perjuicio de otras sanciones previstas por ley, cuando en el ejercicio de sus potestades determine que un servidor de los sujetos pasivos ha cometido infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta Ley o ha provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o

autoridad administrativa competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso. La Contraloría formará expediente contra el eventual infractor, garantizándole, en todo momento, un proceso debido y la oportunidad suficiente de audiencia y de defensa en su favor.”

Cuando se halle que la responsabilidad determinada sea civil, la Contraloría de Costa Rica puede disponer que se cobre al investigado el concepto monetario correspondiente a los daños y perjuicios ocasionados.

Tal gestión está establecida mediante los artículos 54 y 56 del “Reglamento de Organización y Servicios de las potestades disciplinarias y anulatorias en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República”, que señalan:

“Artículo 54°.- Cobro de los daños y perjuicios

1. Dictado el acto final que determine la existencia de daños o perjuicios imputables a la persona investigada, el órgano decisor en el plazo de cinco días deberá gestionar el pago correspondiente a la parte responsable y/o ordenará a la autoridad competente del sujeto pasivo iniciar las acciones de cobro dentro del plazo que se disponga en la comunicación del acto final.

2. La certificación de la deuda emitida por el Despacho Contralor será título ejecutivo.

(...)

Artículo 56° Cobro por parte de la Contraloría General de la República

La Contraloría General podrá gestionar directamente las acciones de cobro, en contra del sujeto declarado civilmente responsable.”

2.2.2.9.3. *Contraloría General del Estado de Ecuador:*

Órdenes de Reintegro

En el caso ecuatoriano, la Contraloría General del Estado de dicho país tiene la facultad de determinar responsabilidades civiles culposas cuando el perjuicio hallado a través de una auditoría es patrimonial para el Estado. Es una facultad exclusiva de su Contralor General, y su fundamento legal se encuentra en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que señala:

“Artículo 53°.- Predeterminación civil culposa y órdenes de reintegro

La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Los perjuicios económicos causados en la administración de bienes, asignaciones, subvenciones, participaciones ocasionales de recursos públicos, concedidas por el Estado o sus instituciones, a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, estarán sujetos a las disposiciones de la Sección 1 de este Capítulo y al procedimiento previsto en esta Sección. Cuando del examen aparezca la responsabilidad civil culposa de un tercero, se establecerá la respectiva responsabilidad. Se entenderá por tercero, la persona natural o jurídica privadas, que, por su acción u omisión, ocasionare perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos.

Dicho perjuicio se establecerá de la siguiente forma:

1. Mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa que será o serán notificadas a la o las personas implicadas sean servidores públicos o personas naturales o jurídicas de derecho privado, concediéndoles el plazo de sesenta días para que las contesten y presenten las pruebas correspondientes. Expirado este plazo, la Contraloría General del Estado expedirá su resolución; y,
2. Mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido. Se tendrá por pago indebido cualquier desembolso que se realizare sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prestado el servicio, o la hubiere cumplido solo parcialmente. En estos casos, la orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de la responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro. Sin perjuicio de lo expresado, en el transcurso de dicho plazo, los sujetos de la responsabilidad podrán solicitar a la Contraloría General del Estado la

reconsideración de la orden de reintegro, para lo cual deberán expresar por escrito los fundamentos de hecho y de derecho y, de ser del caso, adjuntarán las pruebas que correspondan. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo de treinta días contado a partir de la recepción de la petición y su resolución será definitiva, pero podrá impugnarse en la vía contencioso administrativa.

Ejecutoriada la resolución administrativa o el fallo judicial, según el caso, si no se efectuare el reintegro, la Contraloría General del Estado dispondrá la emisión del título de crédito al organismo competente o lo hará por sí misma según lo dispuesto en el artículo 57 de esta ley.”

2.2.2.9.4. *Tribunal de Cuentas de España: Jurisdicción*

Contable

En España, el Tribunal de Cuentas, por su parte es la entidad pública que se encarga del enjuiciamiento de la llamada responsabilidad contable a través del ejercicio de la jurisdicción contable, cuya base legal consta en el artículo segundo de la Ley 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas, que señala:

“Artículo segundo.

Son funciones del Tribunal de Cuentas:

(...)

b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”

Dado que la naturaleza de dicho enjuiciamiento es jurisdiccional, sus procedimientos, que incluyen los actos que la inician y la concluyen, son también de naturaleza judicial.”

Así, de acuerdo al artículo 59 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las pretensiones se determinan de la siguiente manera:

“Artículo 59.

1. Las partes legitimadas activamente podrán pretender ante la jurisdicción contable el reintegro de los daños y el abono de los perjuicios originados a los caudales o efectos públicos y, en ambos casos, con los intereses legales

desde el día en que se entienda producido el alcance o irrogados los perjuicios.

Los daños determinantes de la responsabilidad deberán ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación a determinados caudales o efectos.

2. En los expedientes de cancelación de fianzas, la pretensión se limitará a la devolución de la cantidad depositada o a que se deje sin efecto la garantía constituida.”

Asimismo, la cuarta disposición del artículo 71 de la citada ley, determina que el contenido de la sentencia condenatoria será de la siguiente manera:

“Artículo 71.

Contestada la demanda o, en su caso, transcurrido el plazo concedido para hacerlo y evacuado el trámite de alegaciones por el Ministerio Fiscal, continuará el procedimiento por los trámites del contencioso-administrativo ordinario, con las especialidades siguientes:

(...)

4.^a La sentencia condenatoria contendrá, en su parte dispositiva, las siguientes especificaciones:

- a) El importe en que se cifren los daños y perjuicios causados en los bienes, caudales o efectos públicos. En el supuesto de que dicho importe no constare cifrado en autos, la sentencia podrá declarar la existencia de los daños y perjuicios y diferir para el período de ejecución la determinación concreta de su cuantía.
- b) Quiénes son los responsables, designándolos por sus nombres y apellidos y cargos que desempeñen, y expresando si lo son en concepto de directos o subsidiarios.
- c) El carácter solidario de la responsabilidad directa y la cuota de que deba, en su caso, responder cada responsable subsidiario.
- d) La condena al pago de la suma en que se cifre la responsabilidad contable, con sujeción a lo prevenido en la especificación primera.
- e) La condena al pago de los intereses, calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en que se consideren producidos

los daños y perjuicios. De tratarse de responsabilidades subsidiarias, la obligación de abono de intereses se contará desde la fecha en que los responsables correspondientes fueren requeridos para el pago.

f) La contracción de la cantidad en que se cifre la responsabilidad contable en la cuenta que, en su caso, proceda.

g) El pronunciamiento sobre el pago de las costas del juicio en los términos prevenidos para el proceso civil.”

Por último, la legislación española determina que la ejecución de las sentencias se determina de acuerdo a la siguiente descripción:

“Artículo 85.

1. Una vez firme la sentencia recaída en los procedimientos jurisdiccionales a que se refiere el presente título se procederá a su ejecución, de oficio o a instancia de parte, por el mismo órgano jurisdiccional que la hubiera dictado en primera instancia, en la forma establecida para el proceso civil.

2. Cuando no se haya podido obtener el total reintegro de las responsabilidades decretadas se practicarán cuantas diligencias se juzguen pertinentes en punto a la averiguación y descubrimiento de bienes de cualquier clase sobre los que puedan hacerse efectivas.

3. Si no dieran resultado las indicadas diligencias, se declarará la insolvencia de los responsables directos y se procederá contra los subsidiarios.

4. Las declaraciones de insolvencia de los responsables, tanto directos como subsidiarios, se entenderán hechas siempre con la cláusula de sin perjuicio, a fin de poder hacer efectivas las responsabilidades contables cuando vinieren a mejor fortuna.”

2.2.2.10. La posibilidad de cobrar el gasto indebido por responsabilidad administrativa.

Conforme hemos visto, la posibilidad de recuperar los activos del Estado por intermedio de la Entidad Fiscalizadora Superior de algunos países, es considerablemente compatible en las legislaciones comparadas en algunos países vecinos.

Por ello, y a fin de proponer una figura similar, aplicable a nuestra legislación, cabe recordar que mediante el artículo 28° del Decreto Ley N° 19039

en el año 1971, en el apartado sobre las responsabilidades posibles de determinarse en los funcionarios públicos, así como los efectos punibles derivados de un proceso de auditoría, se establecía que era posible identificar una responsabilidad con carácter monetario, con la consiguiente obligación de realizar un depósito por el monto calculado.

Dicho artículo señala textualmente que “la declaración de responsabilidad de carácter pecuniario apareja la obligación de los responsables de depositar en el Banco de la Nación el monto de la misma, a la orden del Tesoro Público o de la entidad correspondiente, según sea el caso.”

No obstante, esta regulación se ha perdido en el transcurso de las emisiones de las normas posteriores, conforme vimos en temas anteriores.

Nuestra legislación, desde entonces, no permite medios de recuperación de activos salvo los iniciados a través de una investigación y un proceso de pérdida de dominio. No obstante, realizando el análisis de algunas figuras jurídicas vigentes, se hallan algunas similitudes que podrían encajar con la propuesta materia de esta investigación.

2.2.2.11. La ejecutoriedad del acto administrativo

Antes de evaluar la similitud de algunas figuras de derecho administrativo que tengan características similares a los elementos de nuestra propuesta, es necesario hablar de la ejecución de un mandato administrativo, pues el cumplimiento de la obligación de devolver dinero al Estado, es decir, la ejecución, es un componente fundamental de la recuperación de los activos, y dilucidarla coadyuva al sustento de dicha función.

La ejecutoriedad de los actos de la administración, en ese sentido, comprende la posibilidad de hacer cumplir con lo que se ordena mediante el acto administrativo otorgado, en la forma y el modo en que las normas legales lo establecen.

No obstante, aunque la ejecutoriedad está relacionada a la ejecución del acto administrativo luego de su emisión, los casos en que el Estado puede ejercer forzosamente la coacción para cumplir este objetivo no es una regla vigente. Para ello se requiere que la norma prevea y habilite dicha situación, pues la ejecución coactiva es un método invasivo en los derechos del ciudadano.

De ahí que, como señala Gordillo (2011), se deba hablar más de la exigibilidad del acto que de su ejecutoriedad, pues este último implica el uso de la fuerza.

Esta coerción puede darse, según continúa explicando el citado autor, de manera directa, cuando se aplica sin mediación alguna al obligado a ejecutar el acto; o de manera indirecta, cuando la imposición de otras medidas obligará al administrado a acatar la orden.

En ese sentido, aunque parezca fácil deducir que los actos administrativos no requieren de la maquinaria del Estado para hacerse cumplir, lo cierto es que es necesaria la precisión de la norma, como el artículo 203 del TUO de la Ley 27444, que dispone que “los actos administrativos tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato legal o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley”. Ello podría interpretarse, conforme se aprecia en la práctica, como la predisposición legal de la potestad ejecutoria del Estado como una condición *sine qua non* para proceder a la ejecución forzosa, o lo que específicamente se conoce como ejecución coactiva.

La Ley N° 27444 señala además que, para dar ejecución forzosa o mediante hechos coactivos un acto administrativo, es necesario que la materia de la ejecución verse sobre una obligación de dar, de hacer o de no hacer; que el objeto a prestar sea determinado por escrito; que dicha prescripción provenga del ejercicio del *ius puniendi*; que el administrado haya sido conminado a dar cumplimiento de la obligación; que el acto administrativo a ejecutar no tenga como condición la participación de los órganos jurisdiccionales para su consecución; y que, de tratarse de un procedimiento trilateral, el pronunciamiento definitivo que determine medidas correctivas constituya título de ejecución de acuerdo al Código Procesal Civil (artículo 194).

Sobre los dos últimos puntos, cabe señalar que se reconoce la existencia de actos administrativos que para su ejecución requieren la intervención del Poder Judicial si así lo señalan las normas especiales o la propia Ley N° 27444, pues, como agrega Guzmán (2019), “la existencia de actos administrativos ejecutables judicialmente se basa en la protección de los derechos fundamentales de los

administrados ante la posibilidad de una actuación arbitraria de la autoridad administrativa” (p.105).

Cabe indicar con ello que, la ejecución del acto puede también ser subsidiaria, conforme lo establecen las reglas detalladas en el artículo 209° del TUO de la Ley N° 27444, con las cuales, según acotación de Guzmán, la ejecución subsidiaria sucede sólo en el supuesto en el cual la obligación no es personalísima, pudiendo ser cumplido por otra persona.

Asimismo, cabe destacar que la Ley N° 30230, con el cual se dictan medidas tributarias, simplificación de procedimientos entre otros, dispone que los recursos por concepto de multas administrativas impuestas que perciban las entidades del Poder Ejecutivo y que tengan como labor principal la de fiscalizar, constituyen recursos del Erario Nacional.

Dicha disposición, como bien apunta Guzmán (2019), tiene la finalidad de evitar el eventual incentivo de la entidad de imputar responsabilidad administrativa con la intención de obtener mayores recursos a través de las multas. Así, dicha prescripción opera como una especie de limitador del procedimiento sancionador, pues la multa que se origine a causa de este, estará acorde a los principios de aplicación y ejercicio del *ius puniendi*, pues lo recaudado servirá para incrementar (o recuperar) las arcas públicas, al dotar de imparcialidad al agente administrativo, cuyo único incentivo para llevar adelante y ejecutar el acto emitido por la Administración es la aplicación de la norma.

2.2.2.12. Proceso de Ejecución de Resolución Administrativa:

Cabe coincidir con Gordillo (2011) en el sentido en que se tiene por regla general que la intrusión del Estado sobre los derechos del administrado no se actúa de manera automática con la sola emisión del acto que lo dispone, sino que ello debe darse a través de la administración de justicia.

Desde luego, el acto administrativo puede ser cumplido voluntariamente por el interesado, pero de existir resistencia por parte de este, la cual puede ser legítima y natural, sería necesario que sea un Juez, dotado de la independencia y el poder jurisdiccional para hacer cumplir sus órdenes, dicte las medidas que deban acatarse para que el acto de la Administración alcance su fin.

Por ello, por ejemplo, en materia Civil, cabe destacar la posibilidad de acudir a la instancia judicial a fin de hacer valer el derecho de un acreedor para ejecutar de manera forzosa la satisfacción de lo que se le adeuda, pudiendo encontrarse el Estado en ambas posiciones.

Aquello da fundamento a que un título ejecutivo que presupone la obligación de una persona para con otra, tenga la vía judicial para materializar esa obligación: el Proceso Único de Ejecución.

Para llevar adelante esta ejecución no es necesaria la intervención previa del órgano judicial en la emisión del título a ejecutar, pues, a excepción de la ejecución de resoluciones judiciales firmes, como señala Casassa (2016), “hay que precisar que no siempre se pasa a la acción ejecutiva y al proceso ejecutivo después de haber atravesado un proceso de cognición previo, porque muchas veces la acción se ejercita independientemente de una acción anterior de declaración y de condena, sino que esta se podrá dar inicio con base en una declaración de otra naturaleza, esto es, de una declaración contractual, o de cualquier otro acto al que se le atribuya efectos ejecutivos y, por lo tanto, la posibilidad de proceder en la vía ejecutiva.”(p.232)

Por otro lado, Monroy Gálvez (2013) sostiene que los títulos ejecutivos “son documentos que contienen una declaración o un reconocimiento de una obligación por una persona a favor de otra, y que debe constar por escrito. Es el presupuesto *sine qua non* de la pretensión de ejecución, del proceso único de ejecución. vale decir, el título de ejecución es indispensable para recurrir al Poder Judicial para que coercitivamente se dé cumplimiento a la obligación contenida en el mismo. Sin título no habrá proceso único de ejecución.” (p.362)

En ese sentido, cabe indicar que el proceso único de ejecución puede ser iniciado solo con los títulos ejecutivos que cumplen con la tipología que dispone el Código Procesal Civil en su artículo 688°, en el cual no se encuentra la Resolución Administrativa; sin embargo, el numeral 11 del artículo citado dispone que puede promoverse ejecución en virtud de “otros títulos a los que la ley les da mérito ejecutivo.”

Sobre ello, Casassa (2016) ofrece más información y señala que podría haber una gran cantidad de títulos ejecutivos que aún no han sido clasificados, los

cuales podrían constituir documentos de origen público, de derecho privado, los que el deudor mismo ha emitido, los que emite el acreedor y hasta algunos dados por terceros, por lo que la clasificación de los títulos de ejecución realizada por el Código Procesal Civil no es definitivo, pues la calidad ejecutiva del título, al margen de mantener su naturaleza judicial o extrajudicial, puede ser dado por disposición de la ley.

Como ejemplo de un título ejecutivo según lo dispuesto por ley, puede citarse a las medidas correctivas de una resolución final emitida por el INDECOPI, pues el Código de Protección y Defensa del Consumidor señala en su artículo 115.6 que la resolución final que ordena el cumplimiento de una medida correctiva reparadora a favor del consumidor constituye título ejecutivo conforme al Código Procesal Civil, si han quedado consentidas o se ha agotado la vía administrativa. Asimismo, agrega que la legitimidad para obrar en los procesos civiles de ejecución corresponde a los consumidores beneficiados con la medida correctiva reparadora.

En un tema relacionado, pero en el ámbito laboral, la Nueva Ley Procesal del Trabajo especifica que las resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo que reconocen obligaciones se tramitan en proceso de ejecución.

Un ejemplo de esto sería la disposición detallada mediante Ley N° 28806 sobre inspección de trabajo, que indica que la resolución consentida o confirmada que impone multa, tiene mérito ejecutivo respecto de las obligaciones que contiene. Para ello es necesario que tenga fundamentación, se precise el motivo de la sanción y la norma incumplida, y se individualice a los trabajadores afectados. Asimismo, debe contener el mandato expreso de la Autoridad Administrativa de Trabajo dirigido al responsable.

En ese sentido, cabe la posibilidad de que una resolución de multa emitida por el SUNAFIL pueda ser pasible de ejecutarse judicialmente a través de un Proceso de Ejecución conforme a las reglas citadas.

Así, sería necesario que, para determinar la capacidad ejecutiva de la pretensión del demandante, además de lo que estipula el Código Procesal Civil, la obligación contenida en el título debe ser cierta, expresa y exigible, y, de tratarse de una obligación de dar suma de dinero, debe ser líquida o liquidable mediante

operación aritmética, de acuerdo a lo indicado en el artículo 689° de la norma procesal antes citada.

Como explica Casassa (2016), la certeza de la obligación no genera dudas sobre su existencia o su identificación, mientras que la característica de expresa se define cuando la obligación figura en el título mismo y no es necesaria la presunción o interpretación para hallar la misma. Asimismo, la exigibilidad supone la posibilidad de exigir la obligación sin obstáculos o condiciones previas como plazo, contraprestación, suspensión u otros.

Agrega que la liquidez de la obligación, tratándose de sumas de dinero, exige que la obligación sea especificada monetariamente, y que, transcurridas las condiciones necesarias, sea liquidable sobre la cantidad dineraria que el título mismo detalla, a fin de agregar y determinar mediante operación aritmética la suma final.

2.3. Marco Conceptual

Reforma: Una reforma, en términos jurídicos implica la modificación, alteración o adecuación de una figura jurídica para mejorar o enmendar su fondo o forma.

Potestad Sancionadora: Como parte del *ius puniendi* del Estado, es la facultad de imponer sanciones de obligatorio cumplimiento que tienen algunas instituciones públicas.

Procedimiento Administrativo Sancionador: Es un procedimiento propio de la Administración, garantizado por la aplicación de principios y reglas que, cuya finalidad es determinar la imposición o no de una sanción con efectos en la función pública.

Responsabilidad Funcional: Es la responsabilidad que tiene una persona cuya conducta, a partir de las funciones que le competen como funcionario o servidor público, no se ha ajustado a las disposiciones normativas que la determinan.

Política Pública: Es la principal herramienta de la que se sirve el Estado, constituido por un conjunto de principios, instrumentos y acciones para alcanzar las metas y objetivos públicos.

Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Es la política pública por la cual el Estado, a través de las instituciones administrativas, tiene como objetivo erradicar los actos de corrupción en las instituciones públicas.

Régimen único de la potestad sancionadora: Se refiere a que la potestad sancionadora de una institución públicas sea la única que se aplique en casos y situaciones determinadas, sin que éstas se encuentren también bajo el ámbito de sanción de otras instituciones.

Recuperación de Activos: La recuperación se refiere a la posibilidad que tiene el Estado a través de sus instituciones públicas de recuperar parte del erario nacional que ha sido usado indebida o ilegalmente a través de un procedimiento determinado.

Capítulo III: Metodología

3.1. Enfoque metodológico y postura epistemológica jurídica

El presente apartado se enfoca en explicar la metodología a usar en la presente investigación, el cual es el método científico; sin embargo, y, tal como se mencionó en la sección de la justificación metodológica, la importancia metodológica de este estudio es reafirmar la exégesis de las normas jurídicas.

En ese sentido, entendiendo que los objetivos de esta investigación no se direccionan a cuantificar, medir o valorar el objeto de estudio, el enfoque de nuestro estudio es cualitativo, tal y como lo describe Hernández-Sampieri (2014) cuando citando a Esterberg señala que “en la búsqueda cualitativa, en lugar de iniciar con una teoría y luego “voltear” al mundo empírico para confirmar si ésta es apoyada por los datos y resultados, el investigador comienza examinando los hechos en sí y en el proceso desarrolla una teoría coherente para representar lo que observa” (p. 41).

Ello se ajusta al presente trabajo en tanto se estudian las leyes y normas que se tiene sobre el tema, más no su aplicación en el ámbito real ni sus resultados, sólo su posición en relación a otras normas, como la Política Nacional bajo examen, por ejemplo.

3.2. Metodología

Así, entendiendo que el enfoque directriz de nuestra investigación es cualitativo, el método preponderante a utilizar es el jurídico, ya que esta tesis se desarrolla en el campo jurídico.

Sobre el método jurídico, en particular, vale recalcar que el estudio del derecho puede darse en dos aspectos en general, pues como señala Witker (1996), “aceptado un pluralismo metodológico para investigar el derecho, y rechazado el punto de vista lógico-formal como el único y excluyente método para el derecho, definimos el método jurídico como un conjunto de procedimientos intelectuales, y eventualmente materiales, ordenados de acuerdo con un plan racional – sistema de reglas – preestablecido, que en un campo de conocimiento dado se aplican como medio para alcanzar cierto fin de conocimiento puro o de realizaciones prácticas” (pp. 11-12).

De esa manera, el método específico para nuestra investigación será jurídico formal, dogmático o puro, por lo que los métodos secundarios serán aquellos que se usan para la interpretación de las normas. Como explica Rubio (2009), “los métodos de interpretación esclarecen el significado de las normas utilizando, cada uno, variables de interpretación distintas a las de los demás” (p. 237).

Así, dichos métodos de interpretación serán los siguientes, dependiendo de cada etapa de la investigación:

- Método literal
- Método de la *ratio legis*
- Método sistemático por comparación con otras normas
- Método sistemático por ubicación de la norma
- Método histórico
- Método sociológico

No se descartan los métodos de interpretación debido a que, como señala Kelsen (2009) “la teoría del derecho positivo no suministra ningún criterio y no indica ningún método que permita dar preferencia a una de las diversas posibilidades contenidas en el marco de una norma, a uno de los sentidos que ésta puede tener, si se la considera en sí misma o en relación con las otras normas del orden jurídico” (p. 132).

3.3. Diseño de investigación

3.3.1. Trayectoria del estudio

Se optó por una investigación de enfoque cualitativo dado que el tema abordado consiste en una materia teórica neta, pues, de acuerdo al escenario de estudio y las características del fenómeno observado, que se explica en las siguientes líneas, dada su reciente implementación, no existen datos de medición para aplicar un estudio cuantitativo. Por ello, de antemano se estableció que las técnicas e instrumentos a utilizar en la recopilación de la información serían aquellas que son preponderantes en el análisis de textos o documental y su consiguiente exposición, que en los estudios de tipo jurídico suelen llamarse exégesis o hermenéutica jurídica.

Así, la trayectoria del diseño metodológico de este proyecto no ha significado mayores cambios de los que se habían planteado al iniciarlo, y se espera

que aquellos que ocurran durante la ejecución de la investigación no sean tan drásticos y se encuentren dentro del enfoque cualitativo, pues la fuente de la información no debería variar.

3.3.2. Escenario de estudio

El escenario de nuestro estudio es el contexto o realidad jurídica observada a la fecha de elaboración de este proyecto, el cual se realiza sin restricciones de espacio físico, pues la normativa jurídica es de acceso libre y universal desde cualquier lugar.

Sobre el aspecto temporal, cabe indicar que dicho ordenamiento jurídico estudiado se limita a las normas jurídicas vigentes, por lo que la mención a leyes anteriores será sólo referencial o servirá como antecedentes.

En ese sentido, cabe añadir que abordamos el estudio desde una realidad sociopolítica que prioriza la lucha anticorrupción, pero que no tiende a obtener los resultados deseados.

Ello se puede apreciar con la modificación de las normas jurídicas para abarcan conductas o comportamientos que anteriormente no se regulaban, o a extender el marco de acción del derecho dentro de las organizaciones públicas que podría rozar con la sobrerregulación, o que dicha regulación no sea suficiente.

Así, bajo dicho contexto, en el que la corrupción obliga al Estado a cambiar las leyes para combatirla, es donde se realiza nuestro estudio.

3.3.3. Caracterización de sujetos o fenómenos

La caracterización de sujetos, propio de los estudios de corte sociológico, no es aplicable a nuestra investigación, pues el objeto de nuestro estudio es la normativa jurídica.

Aun así, considerando el contexto jurídico actual, por un lado, debemos tener en cuenta que la potestad sancionadora de la Contraloría fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, por lo que el estudio se realiza en base a dicho escenario, lo que se considera caracterización del fenómeno efectuado.

Con la indicación del párrafo anterior, por otro lado, el fenómeno jurídico que experimentamos en la actualidad proviene de las políticas públicas que han evolucionado desde los inicios de la república, o mucho antes, y que,

históricamente, nos han traído a que la lucha contra la corrupción sea una prioridad dentro de los órganos estatales.

3.3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Como señala Hernández-Sampieri (2014), “en la indagación cualitativa poseemos una mayor riqueza, amplitud y profundidad de datos si provienen de diferentes actores del proceso, de distintas fuentes y de una mayor variedad de formas de recolección” (p.417).

Así, nos serviremos del análisis documental como técnica principal de recolección de nuestros datos de investigación, siguiendo las etapas que Bautista (2011), citando a Sandoval, sugiere cuando señala que se realiza el rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles, se clasifican de acuerdo con la pertinencia que se encuentra de los mismos, se realiza una “lectura en profundidad del contenido de los documentos seleccionados, de la que se extraen elementos de análisis que se consignarán en “memos” o notas marginales que den cuenta de los patrones, tendencias, convergencias y contradicciones, que se vayan descubriendo para arribar a la construcción de un cuadro o síntesis comprensiva de conjunto, sobre la realidad o el fenómeno analizado.” Finalmente, se realiza una lectura cruzada y comparativa de los documentos en cuestión, pero ya no sobre la totalidad del contenido de cada uno, sino sobre los elementos de hallazgo ya identificados.

Al ser un estudio jurídico formal, se concatenarán estas diferentes etapas con los diversos métodos de interpretación jurídica, considerando que la mayor fuente de datos de esta tesis será la normativa jurídica, teniendo como principales instrumentos de recolección de datos a las fichas bibliográficas, textuales, de resumen, de comentario, de información legal, jurisprudencial, etc., las cuales se aplicaran de acuerdo a la necesidad del estudio en cada etapa y en base a lo descrito por Witker (1996) sobre las destrezas de lectura: revisión preliminar, lectura selectiva espontánea y lectura selectiva indagatoria, aplicadas sobre las normas jurídicas, la doctrina referencial y la jurisprudencia de ser el caso (p. 28).

3.3.5. Tratamiento de la información

El tratamiento y análisis de los datos obtenidos se realizará de manera conjunta con su recolección, dado que la inmersión en el objeto de estudio podría

arrojar aspectos o aristas no previstos en fases preliminares al desarrollo de esta investigación. Como señala Hernández-Sampieri (2014), “en el proceso cuantitativo primero se recolectan todos los datos y luego se analizan, mientras que en la investigación cualitativa no es así, sino que la recolección y el análisis ocurren prácticamente en paralelo; además, el análisis no es uniforme, ya que cada estudio requiere un esquema peculiar” (p. 418).

Así, dado el enfoque cualitativo de nuestra investigación, y en tanto no existen datos de medición para procesarse estadísticamente o a través de programas informáticos, las etapas de simplificación y categorización de la información, y la redacción del informe de resultados propuestas por Izcara (2009, pp. 76-88) se realizará en base los datos recopilados con aplicación de los métodos de interpretación jurídica.

3.3.6. Rigor científico

En una investigación es importante la recolección de datos a partir de los criterios de validez y confiabilidad que avalan un estándar mínimo de aporte científico, que es lo que determina su rigor, no obstante, un estudio de enfoque cualitativo como el nuestro, como lo explica Izcara (2009), “no puede acomodarse dentro de los criterios de rigor científico desarrollados en el marco de la investigación positivista y experimental” (p. 126).

En ese sentido, existen ciertos criterios para determinar el rigor científico de una investigación cualitativa, entre los cuales, según explica Hernández-Sampieri (2014), encontramos a la dependencia, credibilidad, transferencia y confirmación (pp. 453-459).

A fin de establecer el rigor científico de nuestra tesis, cada uno de estos criterios serán abordados conforme se ejecute el estudio, haciendo uso, además, de la triangulación (teórica, metodológica, observacional, datos, etc.) en tanto sean aplicables de acuerdo a la naturaleza del objeto de estudio.

Capítulo IV: Resultados

4.1. Descripción de los Resultados:

4.1.1. Resultados obtenidos sobre el primer problema específico

¿La implementación de un régimen único en el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.2 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Reforzar el Sistema Disciplinario?

Primer resultado: Se revisó que la facultad sancionadora de nuestra Contraloría aparece en un inicio con la emisión del Decreto Ley N° 19039, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública, modificada luego con el Decreto Ley N° 26162, y finalmente consolidada mediante Ley 27785, siendo esta última la que se encuentra vigente y contiene la estructura orgánica del Sistema Nacional de Control que, mediante una última modificación, constituye la potestad de determinar la responsabilidad administrativa de los funcionarios y servidores públicos e imponer las sanciones sobre la base de los hechos contenidos en los informes de auditoría emitidos como producto de una actividad de control donde se individualizan y proponen preliminarmente las conductas infractoras.

Segundo resultado: Mediante sentencia del Expediente N° 0020-2015-PI/TC, el Tribunal Constitucional dictaminó que la Ley 27785, específicamente su artículo 46°, es inconstitucional, dejándose sin sustento legal las infracciones previstas en el artículo citado; a pesar de ello, declaró que “no es inconstitucional que se atribuyan facultades instructoras o sancionadoras a la CGR en el marco de un procedimiento administrativo sancionador”, o, lo que es lo mismo, indicó que la potestad sancionadora de la Contraloría es compatible constitucionalmente, siendo necesaria la emisión de la normativa correspondiente que determine nuevas conductas infractoras a fin de continuar con el ejercicio del poder sancionador, concretándose ello con la emisión de la Ley N° 31288, tipificándose adecuadamente las infracciones a procesar, detalladas en el artículo 46° de la Ley 27785.

Tercer resultado: Sobre la base de lo indicado en el párrafo anterior, nuestra Entidad Contralora reglamentó su facultad sancionadora a través de la

Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, buscándose con ello la superación de los vicios de inconstitucionalidad anotados por el Tribunal Constitucional. A ello se suma la Ley N° 31288 que actualiza y tipifica las conductas infractoras.

Cuarto resultado: Sobre ello, se concatenó lo indicado con la Política Nacional bajo estudio, el cual forma parte de nuestro derecho nacional como política de Estado, asumido como un compromiso internacional directo del Estudio realizado por la OCDE sobre Integridad en el Perú del 2017 a los Planes Nacionales Anticorrupción elaborados por la CAN en el marco de la observación sobre integridad en el sector público en nuestro país, cuyas recomendaciones consisten en el fortalecimiento de dicha comisión y los Planes Nacionales Anticorrupción emitidos hasta el 2017, teniendo como resultado la emisión del Decreto Supremo N° 092-2017-PCM que aprueba la Política Nacional, cuyo principal objetivo es contar con instituciones transparentes e íntegras que practiquen y promuevan la probidad en el Estado, en el ámbito privado y en la sociedad civil; y se garantice la prevención y sanción efectiva de los actos de corrupción en todos los niveles de gobierno, con la participación de la población.

Quinto resultado: En ese sentido, se observó que la Política Nacional tiene su objetivo principal organizado en 3 ejes que se aplican a cada etapa de la participación del Estado en la confrontación a la problemática de la corrupción: prevención, identificación y gestión de riesgos y sanción. Así, la capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción tiene entre sus principales actores a la Contraloría con su facultad de sancionar a los servidores del Estado, proponiendo en este eje específico de los objetivos de la Política, el reforzamiento del Sistema Disciplinario.

Sexto resultado: Sin embargo, cuando la política en su objetivo señala que hay que reforzar el “sistema disciplinario”, se refiere a delimitar el sistema de las responsabilidades que coexisten en el plano administrativo, a fin de implementar un régimen único de responsabilidades que aseguren la predictibilidad y uniformización de criterios, conforme detalla la OCDE (2017) cuando evidencia la superposición de regímenes administrativos de sanción aplicables a los empleados

estatales, con lo que podría considerarse establecer un inventario único de sanciones administrativas. Continuar en esta situación, según refiere, conllevaría a permitir situaciones donde falte el equilibrio normativo en la determinación de la competencia de estos dos sistemas, permitiéndose un inadecuado procesamiento de los actos que contravienen a la función pública y la legalidad. Asimismo, agrega que, con esta coexistencia de conductas sancionables en ambos sistemas, una única acción podría ser perseguida por la Contraloría y el SERVIR.

Séptimo resultado: Así, se vio que, por un lado, aunque nuestra Entidad Auditora tiene como disposición que el PAS se “articula” con otras potestades administrativas sancionadoras para la definición de responsabilidades, el Reglamento de este PAS parece ser, sin embargo, restrictivo hacia otras potestades sancionadoras, pues el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas señalaba en el Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA que la finalidad de su procedimiento consiste en velar por la “correcta gestión y uso de los recursos públicos con observancia del Principio de la Buena Administración”, mientras que la función del Procedimiento Disciplinario es, por otro lado, tutelar las actividades que se desarrollen para dictar medidas disciplinarias por la transgresión de las funciones otorgadas al trabajador público, por lo que la diferencia entre los sujetos de los procedimientos sería que, en el caso de la Contraloría se aplica para la persona con cualquier vínculo de trabajo, contractual o relación de otro tipo con el Estado, mientras que el Procedimiento Disciplinario se aplica al empleado gubernamental cuya relación con la Entidad donde ejerce sus labores, es la de subordinación.

Octavo resultado: Por otro lado, el SERVIR, contrariamente a lo acotado por el máximo órgano resolutorio de la Contraloría, sostiene que la relación entre los agentes infractores del Procedimiento Disciplinario no se restringe a una subordinación laboral frente a la Entidad, sino que ello la naturaleza de la relación entre Entidad-funcionario o servidor es funcional, con observancia estricta a principios como jerarquía y competencia, y que el bien jurídico que se pretende tutelar con la eventual sanción disciplinaria es el adecuado funcionamiento de la Administración; indicando para sustentar ello que dicha relación funcional no es con la entidad, sino con la Administración Pública, pues ante una destitución o

inhabilitación se impide a los funcionarios o servidores ejercer funciones o volver al Estado como tales.

Así, se apreció que no existe una delimitación clara de la naturaleza jurídica, y su consecuente impacto en la sociedad, de los sistemas de responsabilidades que ejercen nuestra Autoridad Contralora y el SERVIR, tal y como la Política Nacional considera una eventualidad negativa a superar, según la observación de la OCDE.

Noveno resultado: Se logró identificar que la falta de delimitación de la potestad sancionadora que ejercen nuestra Contraloría y el SERVIR, contribuye a que cada uno de los procedimientos correspondientes tengan normativa y reglamentación cada una en su ámbito de aplicación, pero de similar consideración, pues mientras las normas disciplinarias es aplicable a los servidores civiles cuya función es brindar servicios en la Administración Pública, en cualquier nivel de gobierno e independientemente de la relación laboral que lo vincule a ésta, la facultad sancionadora de la CGR opera igualmente para todos los servidores del Estado, sin importar la naturaleza de su sujeción en el Estado.

Asimismo, se observó que algunas de las conductas previstas como sancionables guardan semejanzas que podrían ocasionar que ciertos eventos tengan habilitada la competencia de la Contraloría y del SERVIR al mismo tiempo y por un único hecho. Situación que es similar con las sanciones a imponerse, pues la suspensión y la destitución en sede disciplinaria tienen efectos semejantes con las consecuencias de la inhabilitación para el ejercicio de la función pública en el procedimiento sancionador de la Contraloría.

Décimo resultado: Así, vimos que esta semejanza teórica que podría ocasionar el doble procesamiento de una sola conducta, fue previsto y reglamentado por nuestra Entidad Auditora, cuya norma rectora señala que tiene prevalencia ante otras potestades sancionadoras. Así, una vez que se ha comunicado el inicio del procedimiento sancionador a su cargo, las autoridades sancionadoras en otros ámbitos deben abstenerse de iniciar o continuar con los procedimientos que se hayan iniciado sobre aquellos sujetos y hechos comprendidos en el procedimiento sancionador bajo estudio, pues al emitirse el informe producto de un servicio de control, los órganos correspondientes disponen y comunican a las entidades de dicho impedimento. De no cumplirse con esta disposición, la Contraloría puede aún

iniciar o continuar con su procedimiento sancionador, y con ello correspondería declarar la nulidad del procedimiento iniciado en la Entidad.

Con una posición diferente, la Autoridad Nacional del Servicio Civil en su Informe Técnico N° 1548-2018-SERVIR/GPGSC, señala que es acorde a la normativa vigente que la entidad se abstenga de ejercer su facultad disciplinaria si la Contraloría hubiera comunicado el acto con el que se da inicio a su procedimiento sancionador en su respectivo ámbito; no obstante, agrega que no existe factibilidad para que la Contraloría, a través de sus unidades orgánicas determine la abstención, la suspensión o el archivo del procedimiento disciplinarios u otros, si éste ya tiene origen en otra institución pública, previo a la comunicación de inicio del procedimiento sancionador de la CGR; ya que la competencia exclusiva es comprensible si la conducta infractora ha sido observada en un informe de auditoría y se comunica el inicio del procedimiento administrativo antes que se origine el proceso disciplinario, por ejemplo.

Décimo primer resultado: Así, se obtuvo que, desde una perspectiva teórica, la competencia en el procesamiento de los actos pasibles de sanción por parte de la CGR o por alguna autoridad disciplinaria, depende de cuál de estas ha iniciado el procedimiento previamente, pues conforme a las disposiciones de nuestra Contraloría, si existe un procedimiento para determinar la responsabilidad disciplinaria de un empleado público, sobre hechos que también pueden ser de competencia de un procedimiento sancionador por su función, aquel procedimiento disciplinario debe suspenderse en el estado en que se encuentre; no obstante, de acuerdo a las disposiciones del SERVIR, el procedimiento disciplinario que la entidad encargada ha iniciado, no debe dejar de proseguir ni archivarse, a menos que la Contraloría haya comunicado el inicio del PAS antes del inicio del otro procedimiento aludido, con lo que identificamos que la competencia de una institución u otra depende del factor tiempo, que no es una manera jurídicamente válida para determinar o delimitar la competencia, convirtiéndose ésta situación en una que no contribuye a alcanzar el objetivo específico de la Política Nacional que versa sobre integridad y erradicación de la corrupción, que es la de reforzar el Sistema Disciplinario (entiéndase Sancionador).

4.1.2. Resultados obtenidos sobre el segundo problema específico

¿La adecuación de la recuperación de activos a través del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.4 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública?

Primer resultado: De lo observado, se tiene que el objetivo específico 3.4 de la Política Nacional lo constituye el fortalecimiento de los mecanismos para procurar la recuperación de los activos públicos perdidos por la comisión de delitos que atenten a la Administración Pública, cuyo fundamento se sostiene en la falta de recursos de la Procuraduría Pública, el Ministerio Público y el Poder Judicial en los procesos de pérdida de dominio, por lo que la meta de dicho objetivo se centra en dotar de los recursos de personal, logísticos y normativos adecuados para articular las estrategias que sean más efectivas para que los fondos públicos sean devueltos al Estado, debiéndose para ello seguir los lineamientos que determina la Política, que sería dar fortalecimiento a los intervinientes en estos procesos de pérdida de dominio, garantizar los recursos necesarios, mejorar la cooperación interinstitucional dentro y fuera del país para dicha recuperación, y procurar e implementar una adecuada administración de los bienes en calidad de recuperados.

Segundo resultado: Resultó que, en la actualidad, la recuperación de activos públicos por mala gestión en la administración pública no se encuentra normada en nuestro país, por lo que la institución jurídica más próxima es la extinción de dominio regulada por el Decreto Legislativo N° 1373, cuya naturaleza jurisdiccional es aplicable, a decir de su Artículo I, sobre los bienes patrimoniales relacionadas a actividades ilícitas “contra la administración pública, contra el medioambiente, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal y otras con capacidad de generar dinero, bienes, efectos o ganancias de origen ilícito o actividades vinculadas a la criminalidad organizada”, sin embargo esta recuperación tiene mejores resultados cuando los efectos

delictuosos versan sobre hechos ilícitos de drogas, lavado de activos o de productos forestales.

Tercer resultado: Se obtuvo como resultado que, el control gubernamental es útil para cuantificar el daño patrimonial ocasionado a las entidades del Estado, pues con una auditoría es posible identificar el costo de la mala gestión, por lo que cabe indicar que el efecto más perjudicial que genera la corrupción es económico, pues ocasiona que el Estado pierda la oportunidad de proveer los servicios que la población necesita, generando a su vez que esta mala administración de las obras públicas priorice proyectos de inversión que no sean necesarios, y que la “coima” se estandarice como un medio de adjudicación en las contrataciones públicas, en perjuicio de los programas y políticas que se requieren para procurar el bienestar social, pues hay situaciones en las que el funcionario público recibe el soborno proveniente de la sobrevaloración de la contratación pública, desprendiéndose ello de las auditorías que se realizan, las cuales suelen tener incidencia en investigaciones fiscales por delitos como lavado de activos, contra la administración pública, entre otros.

Cuarto resultado: Asimismo, se concluyó que las auditorías determinan las responsabilidades que correspondan, por lo que la cuantificación de lo económicamente perdido es posible a través de la actividad auditora en las instituciones estatales, determinándose, de ser el caso, la responsabilidad civil del servidor estatal que, por acción u omisión, ha generado el perjuicio patrimonial, deviniendo dichas conductas en gastos adicionales factibles de ser cuantificados, en cuyo caso, previa elaboración del informe de control correspondiente, le corresponde a la Procuraduría competente iniciar el proceso en la vía judicial civil con la finalidad de buscar el resarcimiento pecuniario al estado, iniciándose con ello el proceso legal previa discusión entre el demandante y el demandado que culminará con la emisión de la sentencia que establezca el monto a pagar por parte de los responsables, apreciándose con ello que la reparación al Estado por medio de la responsabilidad civil, determinada por la instancia judicial, tendrá la duración que un proceso judicial lo requiera. No obstante, aun cuando la finalidad de la demanda haya resultado atendida, la reparación al Estado no es lo mismo que la recuperación de los activos gubernamentales, situación por la cual la Política

Nacional propone implementar mecanismos necesarios para que la recuperación de activos sea más eficiente.

Quinto: Asimismo, de la búsqueda y revisión normativa, resultó que, en el derecho comparado la recuperación de activos a través de mecanismos a cargo de Entidades Fiscalizadoras Superiores es una posibilidad.

Por ejemplo, la Contraloría General de Colombia incluye entre sus potestades la de la Jurisdicción Coactiva, lo que le permite cobrar las deudas que han sido determinadas mediante la responsabilidad fiscal de los empleados públicos que hayan ocasionado daño patrimonial al Estado. Ello, sobre la base de la prerrogativa que la Carta Magna colombiana le concede al Contralor de dicha nación, quien tiene la atribución de establecer la responsabilidad que se deriva de la gestión de los recursos públicos, de imponer una sanción monetaria al agente infractor, de recaudar dicha imposición, y de ejercer esta “jurisdicción coactiva” para tales efectos.

Asimismo, la Contraloría General de la República de Costa Rica tiene la facultad de determinar responsabilidades y sanciones administrativas cuando se determine que un servidor estatal ha incurrido en infracciones a su ordenamiento legal de control y fiscalización, y ha ocasionado con esta conducta una lesión al Tesoro Público costarricense. En dicha situación, recomendará la imposición de la sanción que corresponda a través de la autoridad administrativa competente. Asimismo, cuando la responsabilidad determinada sea civil, dispone que se cobre al investigado el concepto monetario determinado y correspondiente a los daños y perjuicios ocasionados, imputables a su persona, para que la autoridad competente inicie las acciones de cobro dentro del plazo que se disponga en la comunicación del acto final del procedimiento. Finalmente, la certificación de la deuda emitida por el Contralor de Costa Rica, constituirá título ejecutivo, pudiendo gestionar directamente, las acciones conducentes al cobro en contra del sujeto declarado civilmente responsable.

El Contralor General de Ecuador, por otro lado, tiene la facultad de hallar responsabilidades civiles culposas cuando el perjuicio ocasionado al Estado es patrimonial, como consecuencia de las acciones u omisiones de los empleados públicos, de las personas naturales o jurídicas privadas, o terceros. Esta

responsabilidad se establece mediante la predeterminación o “glosa”, que es comunicada al sujeto responsable, sea servidor o persona de derecho privado; o mediante “órdenes de reintegro”, en caso de desembolsos pecuniarios que se autoricen sin fundamento legal, sin entrega del bien o de la obra, sin prestación del servicio, o prestación parcial. Asimismo, dicha “orden de reintegro” emitida por la Contraloría colombiana y notificada a los responsables, concede un plazo para la devolución, en cuyo defecto, dispondrá la emisión del “título de crédito” correspondiente, si producida la ejecución de resolución administrativa o el fallo judicial no haya “reintegro”.

En España, el Tribunal de Cuentas tiene a su cargo el “enjuiciamiento de la responsabilidad contable” sobre quienes sean gestores del “manejo de caudales o efectos públicos”, procurándose ante dicha jurisdicción el resarcimiento del daño causado y la devolución de los perjuicios monetarios originados al tesoro público, con los intereses legales que se apliquen. Para ello, la ley española exige que los daños determinantes sean efectivos, evaluables económicamente e individualizados, pues la sentencia condenatoria contendrá en su parte dispositiva el monto exacto con el que se valúe los daños y perjuicios, la individualización de los sujetos responsables, los cargos que ostenten, la responsabilidad solidaria si fuera el caso, así como el porcentaje de lo valuado que deba pagar subsidiariamente cada persona, y el pago de los intereses y las costas del proceso. Por último, durante la ejecución de la sentencia, si no se ha obtenido el total del resarcimiento pecuniario, se realizarán las averiguaciones para detectar bienes que puedan coadyuvar al reintegro, o se dictaminará la insolvencia de los responsables directos para procurar el reintegro de los responsables subsidiarios, o ambos serán declarados insolventes para ejecutar el cobro cuando “vinieren a mejor fortuna”.

Sexto: Así, se tuvo en cuenta la posibilidad de recuperar los activos del Estado por intermedio de la Entidad Fiscalizadora Superior de algunos países, por lo que cabe recordar que mediante Decreto Ley N° 19039, nuestra Entidad Auditora también podía determinar una responsabilidad de índole monetario con la consiguiente obligación de realizar un depósito por el monto calculado. Señalaba que, la declaración de responsabilidad de carácter pecuniaria aparejaba la obligación de los responsables de depositar en el Banco de la Nación la estimación

económica hallada, a la orden del Tesoro Público o de la entidad que correspondiere. No obstante, esta regulación se ha perdido con la actualización de las normas posteriores, por lo que nuestra legislación no permite medios de recuperación de activos salvo en los procesos de pérdida de dominio.

Séptimo: Por otro lado, del análisis bibliográfico se concluyó que el Estado puede hacer cumplir sus mandatos por la fuerza, pudiendo ser de manera directa, cuando se aplica sin mediación alguna al obligado a ejecutar el acto, o de manera indirecta, cuando la imposición de otras medidas obligará al administrado a acatar la orden. Por ello, es necesaria la precisión del TUO de la Ley 27444, que en su artículo 203 dispone que “los actos administrativos tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato legal o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley”, lo que constituye es una condición *necesaria* para que el Estado pueda realizar la ejecución forzosa o coactiva. Para ello, el artículo 194 de la norma citada establece que la materia de la ejecución debe versar sobre una obligación de dar, de hacer o de no hacer, que el objeto a prestar sea determinado por escrito, que dicha prescripción provenga del ejercicio del *ius puniendi*; que el administrado haya sido conminado a dar cumplimiento de la obligación, que el acto administrativo a ejecutar no tenga como condición la participación de los órganos jurisdiccionales para su consecución, y que, de tratarse de un procedimiento trilateral, el pronunciamiento definitivo que determine medidas correctivas constituya título de ejecución de acuerdo al Código Procesal Civil.

Octavo: Cabe señalar que existen actos administrativos que para su ejecución requieren la intervención del Poder Judicial, según determinación mediante normas legales especiales o la misma Ley N° 27444, cuyo fundamento se sostiene en la protección de los derechos fundamentales de los administrados frente a una posible arbitrariedad de la autoridad administrativa. A ello acotamos lo determinado mediante la Ley N° 30230, que en su artículo 12 dispone que los recursos por concepto de multas administrativas impuestas que perciban las entidades del Poder Ejecutivo y que tengan como labor principal la de fiscalizar, constituyen recursos del Erario Nacional, pudiéndose entender dicha disposición como un límite a un mal incentivo de la Entidad de hallar responsabilidad

administrativa en los ciudadanos para obtener mayores recursos a través de las multas.

Noveno: Se consideró entonces que, existe la posibilidad de acudir al Poder Judicial para ejecutar de manera forzosa una deuda a través de un título ejecutivo en un Proceso Único de Ejecución, pues para ello no es necesario que el órgano judicial haya conocido previamente la emisión de dicho título, ya que el momento de la ejecución es independiente a la de la declaración de la deuda, por lo que es de precisar que el proceso único de ejecución puede ser iniciado solo con los títulos ejecutivos que cumplen con lo establecido en el artículo 688° del Código Procesal Civil. Cabe precisar que en dicha previsión legal no se encuentra la Resolución Administrativa propiamente identificada; sin embargo, el numeral 11 de dicho artículo concede la posibilidad de iniciar el proceso con otros títulos a los que la ley les da mérito ejecutivo, por lo que podría existir una variedad grande de títulos ejecutivos sin clasificar, de diverso origen, pues su mérito ejecutivo puede ser dado por disposición de la ley.

Décimo: Por último, se halló ejemplos de títulos ejecutivos dispuestos por ley, como la resolución final emitida por el INDECOPI que dispone medidas correctivas reparadoras a favor del consumidor, el cual constituye título ejecutivo acorde a las disposiciones del Código Procesal Civil; por lo que una vez han quedado consentidas o se ha agotado la vía administrativa, los consumidores beneficiados con dicha medida correctiva están legitimados para obrar en el proceso judicial correspondiente. Asimismo, la Nueva Ley Procesal del Trabajo, señala en el literal d) del artículo 57° que se tramitan en proceso de ejecución “las resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo firmes que reconocen obligaciones”, como la resolución que establece multa, y que las obligaciones que contiene tienen mérito ejecutivo una vez queda consentida o confirmada dicha resolución, debiendo para ello encontrarse fundamentada con la precisión del motivo de la sanción, la norma legal o convencional incumplida y los trabajadores afectados, y el mandato expreso de la Autoridad Administrativa de Trabajo dirigido al sujeto o sujetos responsables.

Así, estos son sólo dos ejemplos de resoluciones dadas en el ámbito administrativo, cuyas disposiciones pueden ejecutoriarse vía proceso judicial.

4.2. Teorización de las Unidades Temáticas

4.2.1. Sobre el primer objetivo específico

Determinar si la implementación de un régimen único en el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.2 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Reforzar el Sistema Disciplinario.

Primero: De la revisión de la legislación tenemos que la Contraloría peruana es una entidad fiscalizadora que tiene a su cargo la “supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública” del presupuesto nacional. Se sirve para ello de la ejecución del control interno y externo que se desarrolla en las instituciones públicas, y tiene la facultad, además, de sancionar a los empleados estatales que intervengan en la gestión de recursos públicos.

Asimismo, una vez superada la declaración de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional sobre el artículo 46° de la Ley 27785, cuya consecuencia jurídica fue dejar sin efecto legal y aplicación práctica a las infracciones previstas en dicho artículo, se estableció la base legal de las infracciones sancionables mediante el procedimiento administrativo a cargo de la CGR con la publicación de la Ley N° 31288 que tipifica nuevamente las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional.

Con ello, el procedimiento sancionador de nuestra Contraloría, de acuerdo a su Reglamento de Organización y Funciones, se encuentra a cargo de los órganos Instructor y Sancionador, quienes tienen la responsabilidad de conducir “la fase instructiva en la primera instancia del procedimiento sancionador, efectuando las actuaciones conducentes a la determinación o no de la existencia de infracción por responsabilidad administrativa funcional” y “la fase sancionadora en la primera instancia del procedimiento sancionador, y [teniendo] a su cargo la decisión sobre la imposición de sanción por la comisión de infracción por responsabilidad administrativa funcional, con base en el pronunciamiento que señala la existencia de infracción, remitida por el Órgano Instructor”, respectivamente.

Además, cuenta con la Oficina de Gestión de la Potestad Administrativa Sancionadora, que, como órgano de gestión administrativa, se encarga de dirigir,

planificar, e implementación las gestiones relacionadas con el PAS, proponer las mejoras a su marco legal y supervisar administrativamente a los órganos de primera instancia, teniendo como responsabilidad el seguimiento de la ejecución de las sanciones y procurar la uniformidad y predictibilidad de los fallos administrativos emitidos en primera instancia, guardando un registro de las mismas para los efectos detallados.

Finalmente, el Tribunal Superior de la CGR, conoce y resuelve en “segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos por los administrados contra las resoluciones emitidas por la primera instancia del procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional.”

De esa manera, la potestad sancionadora de la CGR se encuentra orgánicamente estructurada en la legislación, contando además con la base legal y constitucional para perseguir e imponer sanciones en materia administrativa, lo que coadyuva al efectivo castigo de los funcionarios y servidores estatales vinculados a la mala gestión pública de los recursos estatales.

Segundo: Como parte de la lucha contra la corrupción, y en cumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales adoptados por el Estado peruano, se emite el Decreto Supremo N° 092-2017-PCM que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, con el cual se implementa el “Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021”, basado en los resultados del Plan anterior del periodo 2012-2016, que resaltó la necesidad de dotar de mayores capacidades a las instituciones estatales para planificar y ejecutar sus estrategias tendientes a erradicar la corrupción.

Uno de los objetivos específicos de esta Política incluye el reforzamiento del sistema disciplinario, dada la variedad de sistemas de responsabilidad administrativa en nuestro sistema jurídico y la falta de uniformidad para producir la sanción en el funcionario o servidor infractor, entre otros, por lo que se considera como los principales actores para alcanzar este objetivo a la Contraloría, al SERVIR y las secretarías técnicas de procedimientos disciplinario de las entidades del estado.

No obstante, de acuerdo al “Informe de seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción – Balance de metas al 2019”,

se encontraría pendiente de materializar una propuesta que permita delimitar e individualizar las competencias y responsabilidades de la Contraloría y el SERVIR, así como el establecimiento de un catálogo único de infracciones y sanciones, dada una conjunción en sus actividades.

Asimismo, el Reporte de seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 – Balance de metas 2020 muestra que el reforzamiento del Sistema Disciplinario como objetivo específico tuvo 0% de cumplimiento, y que se encontraba pendiente de cumplimiento la implementación de una estrategia de fortalecimiento de los procesos tendientes a optimizar la persecución y la actividad sancionadora administrativa.

Por ello, es una tarea pendiente el reforzamiento del sistema disciplinario/sancionador que ejercen la Contraloría y el SERVIR.

Tercero: El Objetivo Específico 3.2 de la Política Nacional referido al Sistema Disciplinario/Sancionador, trata de reforzar el Sistema Sancionador y diferenciarlo de aquel; no obstante, la falta de una estrategia política entre las autoridades sancionadoras genera que ambos sistemas operen paralelamente, ocasionando que las conductas perjudiciales para el Estado se consideren supuestos para infracciones en diferentes ámbitos, lo que sería precisamente lo que la Política pretende evitar.

Cabe indicar que, aunque la problemática es teórica y meramente dogmática, la falta de delimitación en los sistemas de sanción administrativa refleja la falta de compromiso y acuerdo entre las entidades del Estado para implementar sus procedimientos sancionadores; situación que pudo haberse corregido tras la declaratoria de la inconstitucionalidad del catálogo de infracciones de nuestra Contraloría, teniéndose con ello la oportunidad de reformular las infracciones y sanciones, y concordarlas con aquellas que determina e impone el SERVIR. Sin embargo, con la publicación de la Ley N° 31288, que no presenta cambios significativos excepto la tipificación de conductas, se denotó la falta de observancia de la Política por parte de las instituciones responsables al momento de formular sus estrategias para afrontar la lucha contra la corrupción, perdiéndose con ello, una valiosa ocasión de coordinar y delimitar la actuación de la CGR.

En ese sentido, aunque las infracciones determinables y las sanciones a imponerse con la Potestad Sancionadora de la CGR y del SERVIR, son legalmente válidas, cabe precisar que el papel de una política de Estado como base de la actividad legisladora es preponderante.

Dicha situación es alcanzable, considerando que los objetivos de la Política están determinados, y que una reforma de la Potestad Sancionadora de nuestra Entidad Contralora coadyuvaría a alcanzar dichos objetivos.

Cuarto: Para salvar esta incompatibilidad entre la Potestad Sancionadora y otros sistemas de responsabilidad funcional, la Contraloría propone una serie de reglas que disponen la prevalencia de su procedimiento sancionador sobre otras potestades sancionadoras, y que, según dice, se articula con ellas para el deslinde de responsabilidades.

Aun así, las reglas en mención y que son detalladas en la “Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG”, no contienen disposiciones de articulación. Por el contrario, la Contraloría dispone que las entidades administrativas con facultad sancionadora están prohibidas de iniciar o continuar con sus propios procedimientos a causa del inicio del procedimiento sancionador de la CGR, el cual, como reafirma, tiene prevalencia.

Existe la misma prohibición cuando se comunique a la entidad administrativa de la emisión de un informe de auditoría en la que la Contraloría deberá iniciar su procedimiento sancionador, aunque aún no se haya iniciado, pero sea probable que suceda.

Por otro lado, el SERVIR considera que no es posible limitar el ejercicio de su facultad disciplinaria con la abstención, suspensión o archivo de su procedimiento dispuesto por otra entidad como la CGR, a no ser que se ponga en conocimiento de la entidad la realización de una auditoría que se relaciona con posibles actos pasibles de un procedimiento sancionador.

Esto último no tiene cabida en la realidad, pues antes de iniciar una auditoría, no es posible para la comisión de control conocer si el funcionario o servidor público tiene responsabilidad administrativa con anticipación.

Con ello vemos que, lejos de llegar a un consenso normativo a fin de tener una legislación coherente entre los sistemas de responsabilidad administrativa

existentes, la Contraloría mantiene un reglamento para su procedimiento que colisiona con los procesos de igual naturaleza. Esto, ciertamente, no ayuda a alcanzar los objetivos de la Política Nacional.

Quinto: La incompatibilidad de los sistemas de responsabilidad administrativa narrados en el acápite anterior, puede verse reflejado, además, en el listado de infracciones y sanciones que mantienen tienen la CGR y el SERVIR en cada uno de sus procedimientos.

Por ejemplo, el SERVIR sanciona la utilización o disposición de los bienes de la entidad pública en beneficio propio o de terceros, mientras que para la CGR usar o disfrutar irregularmente los bienes o recursos públicos, para fines distintos a los legales es una infracción.

Ambos, como vemos, tienen naturaleza similar, por lo que podemos inferir que, dado el caso, esta conducta puede calificar como uso irregular de los bienes para fines distintos, o para su utilización en beneficio propio o de terceros, por lo que, la imposición de un PAS o un PAD va a depender de un factor que no se ha regulado en el ordenamiento jurídico administrativo: el tiempo; es decir, cuál de los dos ha iniciado antes, ya que la conducta infractora que habilita a ambos sistemas a imponer la sanción, no puede ser perseguido en aquel que no ha iniciado por la aplicación del principio de *ne bis in ídem*, pues no es posible procesar el hecho dos veces.

Otros ejemplos que pueden tenerse en cuenta es aquella conducta de “impedir el funcionamiento del servicio público” en el PAD, y la actuación “sin diligencia debida en la ejecución del gasto público” para el PAS; o la “doble percepción de compensaciones económicas” en ambos sistemas, como también ocasionar daño o deterioro en los bienes estatales, o el incumplimiento, resistencia al cumplimiento, negativa o demora al ejercicio de las funciones, relacionado con la prestación negligente de las funciones.

Sexto: Así la situación, cabe agregar que las sanciones que se producen a través del PAD y el PAS podrían tener también consecuencias similares.

Detallando, el SERVIR tiene como sanciones a la amonestación, la suspensión, y la destitución; y la Contraloría por su parte tiene impone la “inhabilitación para el ejercicio de la función pública”.

Siendo más claros, cabe precisar que la suspensión sin goce de remuneraciones tiene un plazo de duración desde un día hasta los doce meses, la destitución puede ser por cinco años, y la “inhabilitación para el ejercicio de la función pública” tiene un plazo de sesenta días hasta los cinco años.

Así, comparando los efectos de ambos procedimientos sancionadores, obtenemos que tendrán el mismo efecto cuando la conducta sea pasible de suspensión, destitución o inhabilitación, pues en la práctica, éstas generan que el sancionado deje de laborar en la entidad del Estado.

La similitud se presenta, por ejemplo, cuando se impone la suspensión sin goce de remuneraciones hasta por doce meses y la “inhabilitación para el ejercicio de la función pública” se impone por un plazo menor a seis meses, pues en ambos casos no se efectúa la desvinculación laboral del funcionario, pues el reglamento del PAS señala que si dicha inhabilitación es mayor a seis meses, se produce la ruptura del vínculo jurídico del infractor con la entidad, es decir, si dicha sanción no supera los seis meses, no se produce la desvinculación laboral del sancionado.

En otro supuesto, la destitución, cuyo plazo es de cinco años e implica la inhabilitación para el ejercicio del cargo, impide que el servidor pueda volver a prestar funciones en las instituciones estatales; y la inhabilitación según la CGR, cuyo máximo periodo es de cinco años, comprende la incapacidad legal para que el funcionario pueda ejercer funciones, cargos u otros en el Estado, produciéndose la desvinculación del empleado si el plazo de la sanción es mayor a seis meses.

Así, evidenciamos que la superposición entre estos dos sistemas de responsabilidad administrativa no solo se presenta en el listado de infracciones, sino también en las sanciones que se imponen, por lo que teniendo en cuenta que entre los lineamientos para alcanzar el reforzamiento del sistema disciplinario/sancionador como objetivo de la Política Nacional se encuentra la elaboración de un catálogo único de infracciones, debería incluirse a éste un listado único de sanciones.

Séptimo: Para alinear el papel del PAS de la CGR con los objetivos de la Política Nacional, es necesario modificar las disposiciones que determinan su naturaleza, alcances y efectos, pues, como se expuso en líneas anteriores, las

semejanzas con la competencia del proceso disciplinario permiten una superposición de potestades para sancionar a los empleados públicos.

Ello porque el rol de nuestra Entidad Fiscalizadora Superior, en general, se orienta a prevenir e identificar la mala gestión en la administración pública, encontrándose esta situación estrechamente relacionada con la corrupción en el Estado. Esto se desprende de la naturaleza de su actuación y de sus publicaciones institucionales. De ahí que, la focalización del control que deba ejercer, debería darse en las conductas que generan mal uso del presupuesto público.

En ese contexto, si bien el acto sancionable es sólo uno, podría no ser diferenciable entre las conductas pasibles de una sanción disciplinaria de una pasible de sanción por la CGR, dependiendo ello de su implicancia en la pérdida del erario nacional. Esto significaría, eventualmente, una mejor definición de infracción laboral o una infracción administrativa funcional, con la persecución jurídico penal que ésta última conlleve en caso de estar relacionada a actos de corrupción.

Octavo: De acuerdo a lo propuesto, entonces, la redacción de las infracciones de la modificada Ley N° 27785, debería sufrir una variación que considere la reforma del PAS de la Contraloría para centralizar su actuación al control de las conductas relacionadas a la gestión de los recursos nacionales.

Es necesario precisar para ello que, la identificación de las infracciones administrativas por la Contraloría, tiene como condición que ocasionen “perjuicio al Estado”, lo que, según el Reglamento del PAS, consiste en el efecto adverso a los fines de la Administración producido por acción u omisión del servidor del Estado. Dicho perjuicio, según lo detallado, es el daño cuantitativo o cualitativo ocasionado a los principios de la administración, no considerándose dentro de este a la contravención de normas y principios.

Agrega el Reglamento que la naturaleza o la finalidad de los principios pueden orientar a la identificación de la afectación.

En dicho contexto, la actuación de la Contraloría se extiende hasta límites no claros, pues, como podemos suponer, el “efecto adverso a los intereses del Estado” podría significar cualquier tipo de actuación dependiendo de la evaluación

de quien califica la infracción. Más aún si estos efectos tuvieran consecuencias cualitativas.

En ese sentido, la infracción administrativa funcional debería delimitarse al perjuicio económico de la conducta a identificar, pues el control gubernamental se centra en el gasto público.

Así, por ejemplo, la Contraloría podría sancionar al trabajador público por las infracciones de los numerales 7, 28, 31 y 32 del artículo 11 de la Ley 27785, en caso se genere perjuicio económico al Estado, dejando al procedimiento disciplinario la sanción de la misma infracción, si no hay mal uso del presupuesto público.

Noveno: De esa manera, la Contraloría sólo procesaría y perseguiría actividades que atenten directamente contra el presupuesto público, con exclusividad. Con ello, el PAS se limitaría a los resultados de las auditorías en las que, además de la determinación de la responsabilidad administrativa del infractor, se determine el monto económico que corresponde al perjuicio económico, eliminándose las áreas grises en las que se encuentran las competencias del SERVIR y nuestra Entidad Auditora, promoviendo con ello la delimitación precisa de las conductas infractoras entre una u otra entidad sancionadora, clarificándose para el administrado la sanción pronosticada, que se encontrarían uniformizadas en un único catálogo.

Así, se lograría el reforzamiento del Sistema Disciplinario/Sancionador, pues la potestad de sancionar se encontraría claramente diferenciada, con lo que nos acercaríamos al cumplimiento del objetivo propuesto por la Política Nacional.

La exclusividad, entonces, de la facultad sancionadora de la Contraloría, generaría mayor certeza para su aplicación, situación que ayudaría a reducir la incertidumbre jurídica actual y conllevaría a tener un marco normativo fuerte, que es lo que se necesita para combatir la corrupción y la inconducta funcional, y con ello alcanzar el ideal de unas instituciones confiables hacia la perspectiva de la ciudadanía.

Ello también contribuiría a que este procedimiento sancionador de la CGR se concentre en la persecución de la infracción cuyo bien o valor afectado sea el presupuesto público, por lo que se reduce el análisis de la controversia a la

responsabilidad por el mal uso del erario nacional y las acciones que coadyuven a dicha situación, en lugar de verificar y dilucidar sobre “el efecto adverso a los intereses del Estado”, que es una materia más amplia y menos concreta, y que no se deslinda de la actuación del SERVIR.

Décimo: Para efectivizar esta exclusividad en el procesamiento y sanción de conductas funcionales que afecten al presupuesto público, es necesaria la modificación de algunos de los artículos de la Ley N° 27785 de acuerdo al siguiente detalle:

- Modificar el tercer párrafo del artículo 11° para resaltar la potestad exclusiva de la Contraloría General de la República en la sanción de conductas funcionales en materia de gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, y quitarle la prevalencia sobre otros sistemas de sanción administrativa:
- Asimismo, algunas de las conductas infractoras señaladas en el artículo 46° de la Ley N° 27785 se modificarían para incluir el perjuicio económico en la conducta base, excluyendo del procedimiento administrativo sancionador algunas de las conductas que no ocasionan perjuicio económico. Asimismo, la grave afectación al servicio público le daría el carácter de infracción muy grave.
- En la modificación explicada en el párrafo anterior se encontrarían los numerales 4, 5, 7, 12, 28 del artículo 45° de la Ley N° 27785.
- En el caso del numeral 22 del artículo 45° de la Ley N° 27785, la modificación se realizaría para tipificar en la conducta infractora sólo al funcionario o servidor que permite la doble percepción de ingresos, ya que la doble percepción de compensaciones económicas se encuentra regulada como infracción mediante literal p) del artículo 85° de la Ley N° 30057.
- En la infracción del numeral 31 del artículo 45° de la Ley N° 27785, habría modificación para incluir en la conducta infractora al responsable del mantenimiento, conservación u oportuna distribución, dado que el literal i) del artículo 85° de la Ley N° 30057 ya tipifica que se cause daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos,

documentación y demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de ésta, en caso sea de manera deliberada.

- En el caso especial del numeral 32 del artículo 45° de la Ley N° 27785, se incluiría en la conducta base el perjuicio económico, dado que los literales a) y b) del artículo 85° de la Ley N° 30057 ya tipifican el incumplimiento de las normas establecidas en dicha Ley, así como la reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de los superiores relacionadas con las labores del trabajador.

- Asimismo, se modificarían los últimos cuatro párrafos del artículo 45° de la Ley N° 27785 para determinar que las infracciones materia del procedimiento administrativo sancionador tienen como base el perjuicio económico, o el efecto adverso a las normas y principios en la gestión de los recursos y bienes del estado, aun cuando no se haya determinado el perjuicio económico.

- Por otro lado, las sanciones señaladas en el artículo 47° de la Ley N° 27785 modificadas por la Ley N° 31288, tendrían que modificarse para uniformizar el régimen de sanciones aplicables al funcionario o servidor público infractor, siendo aplicables para las infracciones graves la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones establecidas en el literal b) del artículo 88° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, para las infracciones muy graves la sanción de destitución establecida en el literal c) del artículo 88° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, precisándose que ésta última acarrea, además, la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública por un plazo de cinco (5) años.

4.2.2. Sobre el segundo objetivo específico

Determinar si la adecuación de la recuperación de activos a través del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.4 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública.

Primero: Por otro lado, la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción tiene como otro de sus objetivos específicos al fortalecimiento de los mecanismos para la recuperación de activos públicos que, conforme se ha analizado en el acápite pertinente, tiene como única figura aplicable a la extinción de dominio, que se materializa a través de un proceso judicial regulado por el Decreto Legislativo N° 1373. Por ello, a efectos de coadyuvar a la recuperación de activos públicos, es necesario que se implemente de un nuevo modelo que se ocupe de esta tarea, y que, para facilitar la consecución de este resultado, sea habilitada en nuestra Entidad Fiscalizadora Superior.

Ello, en tanto es dicha institución la que se encarga de dilucidar y exponer a través de sus auditorías, la participación y responsabilidad de los funcionarios en la transgresión a sus funciones laborales y a las normas que regulan el gasto público principalmente, ocasionando daño patrimonial y otros perjuicios contra los principios del funcionamiento del Estado.

Asimismo, cabe tener en cuenta que el referido objetivo específico 3.4 de la Política, se basa en la carencia de recursos que tienen los actores judiciales para llevar a cabo los procesos de pérdida de dominio, por lo que la asignación a la CGR de un método de recuperación de activos generaría descongestión en la labor judicial.

De ahí partiremos para proponer la mejora en el proceso de recuperación de activos públicos, que se concretaría con la reforma de la potestad sancionadora de la CGR para identificar, además de la responsabilidad del administrado como infractor, el monto que se debe devolver a las arcas del Estado como consecuencia de la disposición indebida de los mismos.

Segundo: Cabe recordar como ejemplo que, la recuperación de activos por parte de las Entidades Auditoras internacionales se encuentra regulada en la legislación comparada en países como Colombia, Costa Rica, Ecuador y España, y en cada una de ellas, aunque con distinta naturaleza, los efectos que se generan a través de sus propios procedimientos es el cobro monetario al responsable del perjuicio económico causado al Estado.

Ello tiene sentido en tanto es la Entidad Superior de Control la que determina la cuantía del daño ocasionado, por lo que se encuentra en mejor posición

de sustentar la recuperación de lo indebidamente gastado, ya sea través de los procedimientos administrativos de la misma entidad de control, o a través del órgano jurisdiccional mediante un proceso especial que culmine en una sentencia de obligatorio cumplimiento.

Tercero: Dicha posibilidad de recuperación del erario nacional, como se ha referido en líneas anteriores, era una atribución que nuestra Contraloría mantenía a la luz del Decreto Ley N° 19039 en la década del 70, que establecía la posibilidad de una responsabilidad de carácter monetario, generando la obligación de devolver el monto dinerario a través de un depósito en el Banco de la Nación a favor del Tesoro Público o a la entidad correspondiente.

Sin embargo, dicha potestad se ha ido perdiendo a través de las modificaciones que se han venido dando, limitándose esta Entidad de Control a realizar servicios de control o auditorías, y, más recientemente, a la sanción de los funcionarios estatales mediante el PAS.

Cuarto: En ese sentido, la intervención de la Contraloría en la lucha contra la corrupción como un fundamento de la política estatal, se materializa a través del control que ejerce en las instituciones públicas, emitiendo los informes de auditoría en los que se determinan los perjuicios ocasionados al Estado, sobre todo en materia de gasto público y mala gestión de bienes estatales, los que son el insumo principal del que se sirven las procuradurías públicas, las fiscalías especializadas, las secretarías técnicas de procedimiento administrativos disciplinarios y la misma Contraloría para la persecución y sanción de los agentes infractores en daños ocasionados a la Gestión Pública.

Así, toda vez que los procesos de pérdida de dominio no se estandarizan para el resarcimiento pecuniario que generan los informes de control, y considerando que la reparación pecuniaria por responsabilidad civil y/o penal no se condice con la recuperación de los fondos del Estado, deviene en necesaria la implementación de un procedimiento para recuperar el erario público perdido y así contribuir a alcanzar los objetivos de la Política Nacional.

Quinto: De esa manera, entonces, tenemos que la recuperación de activos, que fue una atribución de la Contraloría de nuestro Estado, actualmente se encuentra regulada por la legislación de algunos países. Por ello, es posible

considerar su implementación en nuestro ordenamiento jurídico a fin de alcanzar el objetivo de la Política Nacional referido a la recuperación de activos del Estado.

Ello tiene base sobre el hecho de que, calcular el monto exacto con el que se ha perjudicado a la Administración es posible a través de una auditoría, y que la recuperación de dicho dinero mal usado, es un objetivo planteado por la Política indicada, lo que es diferente a la reparación por la mala conducta funcional que se tramitan mediante las demandas civiles ante el órgano judicial.

En ese sentido, como hemos venido esbozando a través de los párrafos anteriores, cabría dilucidar la posibilidad de implementar el aseguramiento de la devolución de los fondos públicos que se han dispuesto de manera indebida, a través del PAS de la CGR.

Sobre ello, y como base conceptual de nuestra propuesta, cabe acotar que sería facultad del Estado exigir el pago al causante de dicho daño económico, siempre que el mandato se erija a través de los procedimientos legales que se implementen para ello, acorde al ejercicio de la fuerza estatal garantizada por el ordenamiento jurídico, presente en la actividad misma del Estado en razón de la autotutela que le asiste naturalmente, visible en algunos contextos procedimentales administrativos sobre los cuales podría adecuarse el PAS de la CGR para acentuar su labor contralora.

Así también, conforme se vio en líneas anteriores, cabe resaltar que por el carácter ejecutorio de los actos administrativos, conforme a la autotutela antes referida, no sería necesario acudir al Poder Judicial para procurar el cumplimiento de la mayoría de las disposiciones de la Administración.

Con ello, sin embargo, se deduce que, si bien esta ejecutoriedad se presupone, no es así para situaciones en que la resistencia de los administrados impide la ejecución del acto a cumplirse, sobre todo cuando los intereses del ciudadano se encuentran involucrados. Para ello es necesario el poder coactivo del Estado, con el cual se obliga al administrado a cumplir con el mandato dado. No obstante, dicha coacción por parte de la Administración, no va ligada a la ejecutoriedad, por lo que se requieren condiciones especiales para ejercerla.

La tarea, entonces, consiste en determinar la naturaleza del procedimiento ejecutorio de una eventual resolución de la las autoridades sancionadoras de la CGR

que determine la exigencia de la devolución del presupuesto público indebidamente dispuesto, y determinar el tipo de ejecución forzosa a implementar.

Sexto: A fin de garantizar el cumplimiento de la hipotética resolución administrativa que determine la devolución de los fondos públicos indebidamente dispuestos, entonces, adecuaremos el método utilizado por las legislaciones de Costa Rica y Ecuador, los cuales tienen implementada la devolución de activos públicos a través de títulos ejecutivos.

En el ordenamiento jurídico peruano, por nuestra parte, también tenemos casos en los que algunos actos administrativos pueden ser ejecutados a través de títulos ejecutivos.

Dos ejemplos citados en líneas anteriores lo constituyen las medidas correctivas reparadoras a favor del consumidor otorgadas por el INDECOPI, y las “resoluciones de la autoridad administrativa de trabajo firmes que reconocen obligaciones”.

En ese sentido, es posible darle título ejecutivo a las resoluciones que determinen la responsabilidad del agente público, en el extremo en que se determine la obligación del administrado de realizar la devolución de los fondos públicos que se hayan perdido a causa de su actuación, pues existen algunos ejemplos en que dicha situación es factible.

Para ello es necesario aplicar e interpretar el literal 5 del artículo 205° del TUO de la Ley N° 27444, y trasladar la potestad de ejecutar coactivamente la recuperación de los activos públicos al Poder Judicial a través de un Proceso Único de Ejecución, considerando que el Código Procesal Civil, a través del numeral 11 del artículo 688, permite la posibilidad de iniciar este proceso judicial a títulos ejecutivos a los que la ley les da dicho carácter, pudiendo encontrarse en este supuesto a las resoluciones administrativas de sanción que emitiría la CGR con una eventual modificación de la Ley N° 27785.

El fundamento de posibilitar la recuperación de activos estatales a través de títulos ejecutivos responde, entonces, a que el órgano jurisdiccional es independiente y desconoce la procedencia y los fundamentos del otorgamiento del título a ejecutar, reconociendo únicamente la deuda existente y la norma que le da el mérito ejecutivo.

Ello, teniendo en cuenta que la Contraloría General de la República de nuestro país, a diferencia de ordenamientos jurídicos internacionales comparados, no ejerce potestad jurisdiccional como, por ejemplo, el JNE. Por tanto, dicha institución debería acudir al órgano judicial para hacer cumplir el eventual mandato de devolución de caudales públicos mal gestionados.

Séptimo: Con la implementación de la posibilidad de darle mérito ejecutivo a las resoluciones de sanción de la CGR, se alcanzaría el objetivo específico de la Política Nacional referida a fortalecer los mecanismos para recuperación de activos públicos, pues, como se aprecia, la labor de la Contraloría se centra en el control gubernamental para prevenir y determinar los perjuicios ocasionados al Estado, sean económicos o no, y relacionado, en algunos casos, a graves situaciones de corrupción.

Evidentemente, el fortalecimiento de los mecanismos de recuperación de activos a través de la facultad de generar adeudos en los sujetos infractores que han ocasionado un desfaldo al presupuesto de la nación, requiere de un mayor análisis doctrinario y legislativo, pero para ello es necesario realizar una propuesta fuerte y coherente con la normativa vigente, como la que exponemos en la presente investigación.

Por ejemplo, y como una manera de coadyuvar a la remediación de los actos de corrupción, y resarcir tempranamente los daños causado, cabría la posibilidad de considerar la reducción de la sanción en caso se haya realizado la devolución de los fondos económicos perdidos, como una condición atenuante de la responsabilidad administrativa, constituyéndose un mecanismo de derecho premial para el funcionario y servidor público, presente en áreas menos flexibles del Derecho como la normativa procesal penal.

Octavo: En ese sentido, el PAS de la CGR tendría como finalidad, además de la determinación y sanción a los funcionarios del estado, determinar la cuantía de la deuda a exigir a cada infractor y buscar la ejecución del título que lo avale; funciones basadas en un informe de control, y que pueden ser acogidas o no por los órganos sancionadores, como se viene dando en la actualidad, concluyendo este procedimiento con la resolución que sanciona al funcionario infractor, con la indicación del monto exacto que adeude al Estado. Todo ello con el respeto por los

derechos fundamentales que le asisten el infractor, como corresponde en las actividades sancionadoras de la Nación.

Noveno: Para efectivizar este procedimiento de recuperación de activos estatales en el procedimiento administrativo sancionador de la CGR, es necesario incorporar modificaciones a la Ley N° 27885, para adecuar el procedimiento sancionador a la nueva facultad de recuperación de activos, de acuerdo al siguiente detalle:

- Modificar el artículo 45° de la Ley N° 27785, modificado por la Ley N° 31288 para incorporar la potestad de determinar la deuda y la devolución de los activos públicos a través del reintegro al Tesoro Público de los activos estatales, teniendo como referencia el perjuicio económico hallado por los órganos del Sistema mediante los informes de control.
- La modificación del artículo 45° de la Ley N° 27785 también incluiría el mérito ejecutivo que adquiere la resolución que determine el monto del reintegro, una vez ha causado estado y se ha puesto fin a la vía administrativa.
- Así también, se modificaría el artículo 48° para incorporar el reintegro como valoración en la gradación de la sanción y contemplar su aplicación como atenuante, en caso se haya realizado de manera voluntaria por parte del infractor.
- Al procedimiento para sancionar establecido en el artículo 51° de la Ley N° 27785 se debería de agregar la potestad para determinar el reintegro de activos públicos.
- En ese mismo sentido, a las funciones de los órganos instructores y sancionadores del procedimiento administrativo sancionador, establecidas en los artículos 53° y 54° de la Ley N° 27785, se debería agregar la facultad de determinar el reintegro de los activos públicos que le correspondería devolver a cada infractor, para lo cual podría ser aplicable lo establecido en los artículos 1172° al 1204° del Código Civil, referido a las obligaciones.
- Además, en el caso del artículo 59° de la Ley N° 27785 que regula el carácter de las resoluciones emitidas en segunda instancia del procedimiento administrativo sancionador, y agotándose la vía administrativa, la

modificación debería incluir el momento en que la resolución de sanción y eventual determinación del reintegro adquiere la calidad de título ejecutivo, y para determinar la participación de la Procuraduría Pública de la CGR para la ejecución del título ejecutivo mediante proceso especial ante el Poder Judicial, de conformidad con la normativa aplicable.

- Finalmente, se agregaría el concepto de reintegro a las definiciones básicas de la Ley N° 27785, considerándolo como el monto en dinero que debe abonar el funcionario o servidor público al que se le ha determinado responsabilidad administrativa funcional, en base a un informe de control que determina el perjuicio económico en una entidad o empresa del Estado.

4.3. Discusión de Resultados

La elaboración de la tesis nos demostró que la Política Nacional sobre integridad estatal y lucha contra la corrupción es un material fundamental para que el Estado organice sus estrategias y realice las reformas y modificaciones normativas que coadyuven a la erradicación de los actos de corrupción en nuestras instituciones, en cuya ejecución la CGR es un actor indispensable, pues a través de la práctica de sus auditorías con sus diferentes acciones de control, la elaboración de sus informes de control y la sanción a los funcionarios involucrados en la deficiente gestión del presupuesto público, tiene una importante labor preventiva y correctiva en dicha situación. Sin embargo, la superposición de su potestad administrativa sancionadora en las áreas de competencia de la potestad disciplinaria del SERVIR, dificultan el logro de un adecuado funcionamiento de la Administración, y con ello, el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional y la correcta aplicación de la sanción al infractor.

Hay que agregar que, la presente investigación ha demostrado que la posibilidad de recuperar los fondos públicos perdidos por su mala gestión, involucrados seriamente en algunos casos de corrupción, es posible en algunos países, y que con las modificaciones adecuadas a nuestra normativa actual y la aplicación interpretativa y extensiva de las leyes destacadas en el capítulo correspondiente del presente informe, podría ser de aplicación en nuestra realidad, lo que conllevaría a los beneficios que la Política en mención narra en su

exposición, además de la descongestión de trabajo en la Administración de Justicia donde se tramitan los casos de pérdida de dominio.

La autocrítica a la presente investigación, en ese sentido, se basa en que, por un lado, por el poco material bibliográfico que existe sobre el tema en específico, se ha trabajado fundamentalmente sobre las normas que regulan la actuación de la Contraloría y el SERVIR, y con estudio y comparación de la legislación comparada, sin incluir opiniones adicionales además de las nociones doctrinarias básicas sobre tópicos generales. Asimismo, el carácter dogmático jurídico de la investigación sugiere que su aplicación práctica sea muy remota.

En lo sustancial, la autocrítica se centra en que la normativa actual no desmejora la lucha contra la corrupción a cargo de las instituciones correspondientes, pues nuestra Entidad Auditora se autorregula a través de sus reglamentos, directivas y guías para evitar la intersección con la potestad disciplinaria del SERVIR. No obstante, conforme lo expresamos en líneas anteriores, los objetivos de la Política Nacional fueron planteados para marcar la directriz en que el Estado debe implementar sus reformas, y considerando que la Contraloría a instituido su Procedimiento Administrativo Sancionador sin observar dichos objetivos, el problema es claro, y la solución planteada afronta dicha situación.

En relación a la discrepancia o similitud del planteamiento con lo descrito en el Marco Teórico, cabe precisar que al tratarse el tema de investigación de un área poco vista académicamente, la reforma de la potestad sancionadora de la CGR es, ante todo, una propuesta propia con fundamento en las expectativas de la Política para el cumplimiento de sus objetivos. Así también, planteamos nuestra solución con base en la legislación comparada, específicamente en la normativa de Costa Rica y Ecuador, por ser más factibles de implementarse en nuestro país, y la posibilidad de su implementación en nuestra nación acorde a las disposiciones de ordenamiento peruano vigente, mediante el cual las resoluciones administrativas emitidas por las autoridades de la CGR podrían adquirir mérito ejecutivo para su actuación en el proceso judicial correspondiente.

Como se ha venido explicando en el transcurso del presente informe, el problema y la solución propuestas abarcan el ámbito dogmático jurídico, por lo que

el planteamiento nos acerca a la consecución de algunos de los objetivos de la Política Nacional, lo que en la práctica tendría un impacto notable al replantear el papel de la Contraloría en cuanto a la recuperación de los activos públicos, y el fortalecimiento y reforma del sistema de sanción administrativa, pues a los resultados de los procesos de pérdida de dominio actuales, se le sumarían los fondos del Tesoro Público reintegrados por la Contraloría como parte de la lucha contra la corrupción, y se diferenciaría finalmente, el ámbito de aplicación de las potestades disciplinarias.

Por otro lado, en caso de una eventual reforma del procedimiento administrativo sancionador de la CGR con las propuestas esbozadas en la presente investigación, cabría dejar la puerta abierta para proseguir estudios y análisis de la posibilidad de dotarla de jurisdicción en temas de su competencia sancionadora, tal y como sucede con el Jurado Nacional de Elecciones, considerando que en otros países la jurisdicción por parte del ente controlador es factible.

En ese mismo sentido, de posibilitar la recuperación de activos mediante el reintegro, las preguntas que resultan necesarias se centrarían en identificar al beneficiario de la devolución de los activos estatales, pues, aunque resulta obvio que es el Estado, se debe identificar a la entidad específica que recibiría lo recuperado, si debería considerarse recurso directamente recaudado, si tendría incidencia en la presentación y debate del presupuesto público anual, si debería estar bajo supervisión y resguardo de la Contraloría, el Ministerio de Economía y Finanzas o la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, etc.

4.4. Propuesta de mejora

La propuesta de mejora en la presente investigación, en ese sentido, consta de un proyecto de ley para modificar algunos artículos de la Ley N° 27785 (que se incluye de manera completa en los anexos de la presente) con el objetivo de realizar una reforma al procedimiento administrativo sancionador de nuestra Contraloría y sus etapas y actuaciones, determinar que su actuación se circunscriba al perjuicio económico al Estado, y se incluya la posibilidad de recuperar los fondos públicos mediante el reintegro de activos, esbozado en su parte sustancial de la siguiente manera:

PROYECTO DE LEY
“LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27785, LEY ORGÁNICA DEL
SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA, Y REFORMA LA POTESTAD
SANCIONADORA ADMINISTRATIVA EJERCIDO POR LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA”

Artículo 1°. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es reformar el Procedimiento Administrativo Sancionador que ejerce la Contraloría General de la República mediante la potestad administrativa sancionadora, circunscribiendo su aplicación a la determinación de infracciones que causen perjuicio económico al Estado, e implementar el reintegro de los activos públicos mediante la devolución del presupuesto público determinado como perjuicio económico al Tesoro Público.

Artículo 2. Modificación de la Ley 27785

Modifícanse los artículos 11, 45, 46, 47, 48, 51, 56, 57, 58, 59 y una definición básica de la novena disposición final de la Ley 27785, conforme al siguiente texto:

Artículo 11.- Responsabilidades y sanciones derivadas del proceso de control

[...]

La potestad sancionadora de la Contraloría General **tiene exclusividad frente a otras potestades sancionadoras administrativas en materia de gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control**, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la presente ley.

[...]

Artículo 45.- Potestad sancionadora y reintegradora

La Contraloría General ejerce la potestad para sancionar por cuanto determina la responsabilidad administrativa funcional e impone una sanción, teniendo como referencia los hechos contenidos en los informes

que hubieran emitido los órganos del Sistema, como resultado de un servicio de control posterior, en que se identifica dicha responsabilidad y atribuye la comisión de infracción sujeta a la referida potestad sancionadora, calificación que será evaluada y, de corresponder, confirmada.

Asimismo, le corresponde a la Contraloría General, previa determinación de las responsabilidades administrativas funcionales referidas en el párrafo anterior, determinar el monto en dinero que el funcionario o servidor público infractor debe reintegrar a favor del Tesoro Público, teniendo como referencia el perjuicio económico determinado por los órganos del Sistema a través de los informes emitidos por la realización de un servicio de control.

La resolución que determine el monto a reintegrar constituye título ejecutivo.

[...]

Artículo 46.- Conductas infractoras

[...]

[...]

4. Usar los bienes o recursos públicos incumpliendo las normas que regulan su ejecución o uso, o influir de cualquier forma para su utilización irregular, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave. No está comprendido en esta infracción el uso de los vehículos motorizados asignados al servicio personal por razón del cargo.

5. Usar o disfrutar irregularmente los bienes o recursos públicos, para fines distintos a los que se encuentran legalmente previstos, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave.

[...]

7. Actuar sin diligencia debida en la ejecución del gasto público, generando la total o parcial paralización o suspensión de los

servicios, obras u operaciones que brinda o que se encuentran a cargo de la entidad, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave.

[...]

12. Autorizar o ejecutar la contratación de personas impedidas o inhabilitadas para contratar con el Estado, en adquisiciones de bienes, servicios u obras, o influir en dicha contratación, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave.

[...]

22. **El incumplimiento funcional que dé lugar a la contravención** al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave.

[...]

28. Permitir por inacción, conociendo o pudiendo diligentemente conocer de su comisión y su carácter ilegal, la afectación a las normas que regulan los sistemas administrativos o funcionales por parte del personal a su cargo, cuando se tenga la función de supervisión o vigilancia sobre su actuación, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, o la afectación es reiterada, la infracción es muy grave.

[...]

31. **El incumplimiento funcional que dé lugar al deterioro, inutilización o destrucción** de los bienes destinados al cumplimiento de los fines inherentes a programas sociales, educación o salud pública, por su uso inapropiado o distinto al interés público, atribuible a la falta de diligencia debida en su

mantenimiento, conservación u oportuna distribución, ocasionando perjuicio del Estado. Esta infracción es considerada como muy grave.

32. Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio **económico** al Estado. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave.

Las infracciones se cometen de forma intencional o por no haber tenido el cuidado que era necesario por diligencia debida. **El perjuicio requerido en las infracciones es económico, identificado a través de los informes de control ejercido en las entidades sujetas al control por el Sistema Nacional de Control, de conformidad al artículo 3° de la Ley 27785; o, el efecto adverso a las normas y principios en la gestión de los recursos y bienes del estado, aun cuando no se haya determinado el perjuicio económico**, generado por la acción u omisión del funcionario o servidor público.

Mediante reglamento aprobado por resolución de contraloría, se especifican los alcances **del perjuicio económico al Estado y grave afectación al servicio público**, y establece el régimen de condiciones eximentes y atenuantes de responsabilidad.

La determinación y sanción de la responsabilidad administrativa funcional identificada en los informes emitidos por los órganos del Sistema, por hechos que no suponen **contravención a las normas sobre gestión de los recursos y bienes del Estado que suponen** la comisión de las infracciones señaladas en este artículo, será de competencia de cada entidad.

[...]

Artículo 47.- Tipos de sanciones

1. [...]

a) **Para las infracciones graves se aplica la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones establecida en el literal b) del artículo 88° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.**

b) **Para las infracciones muy graves se aplica la sanción de destitución establecida en el literal c) del artículo 88° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.**

La sanción de destitución acarrea, además, la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 87° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

[...]

Artículo 48.- Gradación de las sanciones

[...]

[...]

i) El reintegro de los activos estatales voluntario por parte del infractor.

Artículo 51.- Procedimiento para sancionar y determinar el reintegro de activos públicos

[...]

El procedimiento para sancionar y determinar el reintegro de los activos públicos referido en esta Ley, está constituido por dos (2) instancias.

La primera instancia, a cargo de la Contraloría General, está constituida por un órgano instructor y un órgano sancionador. Ambos poseen autonomía técnica en sus actuaciones. El órgano instructor lleva a cabo las investigaciones y propone la determinación de las infracciones, las sanciones **y el monto económico a reintegrar** ante el órgano sancionador. Este último, mediante resolución motivada, impondrá o desestimaré las sanciones **y el monto económico a reintegrar propuestos.**

[...]

Artículo 53.- Funciones del órgano instructor

Corresponde al órgano instructor las siguientes funciones:

[...]

c) Emitir pronunciamientos en los cuales señale la existencia o inexistencia de infracciones administrativas funcionales, **determinar el reintegro de los activos públicos que corresponde devolver a cada infractor**, y, según sea el caso, presentar la propuesta de sanción **y monto a reintegrar** ante el órgano sancionador.

[...]

Artículo 54.- Órgano sancionador

Concluida la fase instructora, el órgano sancionador, sobre la base de la documentación remitida por el órgano instructor, impone, mediante resolución motivada, las sanciones que correspondan o declara que no ha lugar a la imposición de sanción, **la determinación del reintegro de los activos públicos, de ser el caso y el monto que le correspondería abonar a cada infractor.**

Para la determinación del reintegro se aplica lo establecido en los artículos 1172° al 1204° del Código Civil.

[...]

Artículo 59.- Carácter de las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ponen fin a la vía administrativa, **generándose los siguientes supuestos:**

a) **Contra el extremo de la resolución que determina las sanciones procede la acción contencioso-administrativa, conforme al artículo 148 de la Constitución Política del Perú, siendo competentes para tramitar el correspondiente proceso los jueces laborales de la subespecialidad contencioso-administrativa.**

b) **El extremo de la resolución que determina el reintegro de los activos públicos adquiere mérito ejecutivo una vez se ha agotado la vía administrativa.**

La resolución que determina el reintegro y ha adquirido mérito ejecutivo es derivada a la Procuraduría Pública de la Contraloría General de la República para su ejecución mediante proceso especial ante el Poder Judicial, de conformidad con la normativa aplicable.

Novena. - Definiciones básicas

Constituyen definiciones básicas para efectos de esta Ley, las siguientes:

[...]

Reintegro: Es el monto en dinero que debe abonar el funcionario o servidor público al que se le ha determinado responsabilidad administrativa funcional, en base a un informe de control que determina el perjuicio económico en una entidad o empresa del Estado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Disposiciones reglamentarias

Autorízase a la Contraloría General de la República para que en el plazo de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente ley, apruebe o adecúe a través de resolución de contraloría, el reglamento del procedimiento administrativo sancionador que considere lo previsto en esta ley y establezca las disposiciones complementarias que fueran necesarias para el ejercicio de su potestad sancionadora.

SEGUNDA. Implementación de la presente ley

Para garantizar la oportuna implementación de la presente ley, el Poder Ejecutivo asigna los recursos presupuestales adicionales necesarios.

TERCERA. Aplicación de normas en el tiempo

Las infracciones y sanciones especificadas en la presente ley se aplican a los hechos cometidos o culminados a partir de su entrada en vigencia.

CONCLUSIONES

Concluimos que la implementación de un régimen único en el PAS de la CGR, circunscribiéndolo o limitándolo a los casos en los que existe perjuicio económico, contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.2 del Eje 3 de la Política Nacional: Reforzar el Sistema Disciplinario, delimitando la actuación del SERVIR con el de la Contraloría.

En ese mismo sentido, concluimos que la adecuación de la recuperación de activos a través del reintegro en el PAS de CGR contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.4 del Eje 3 de la Política Nacional: Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública, pues la legislación comparada de algunos países que lo regulan, es compatible en nuestra realidad con la aplicación de la normativa interna con la que contamos.

De esa manera, llegamos a la conclusión de que, para poder alcanzar algunos los objetivos del Eje 3 de la Política Nacional, es necesaria la reforma de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.

RECOMENDACIONES

Se recomienda la publicación de la presente investigación y sus conclusiones en los ámbitos académicos correspondientes, para ampliar el conocimiento e incentivar el debate jurídico sobre la temática tratada.

Se sugiere remitir el proyecto de ley adjunto a la presente a alguna institución con facultad de iniciativa legislativa, para su revisión, consideración y presentación ante el pleno del Congreso.

Con una hipotética puesta en práctica de la propuesta de reforma del PAS de la CGR descrita en el presente estudio, sería recomendable la capacitación de los integrantes de los órganos que conforman la actividad sancionadora en nuestro país, incluyendo a la Contraloría, Secretarías Técnicas de Procedimientos Administrativos Disciplinarios, SERVIR, entre otros, así como a los operadores de justicia, y la comunidad jurídica en general.

Se sugiere continuar la presente investigación, utilizando la siguiente temática:

- La posibilidad de otorgar jurisdicción y competencia a nuestra Contraloría a fin de que pueda impartir justicias en temas de control público, facilitando su ámbito de acción en la sanción de funcionarios y servidores públicos y en el reintegro de activos públicos.
- La naturaleza, beneficiario y administrador del reintegro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ander-Egg (2011) *Aprender a investigar: nociones básicas para la investigación social*, Primera edición, Editorial Brujas.
- Bautista N. (2011) *Proceso de la investigación cualitativa – Epistemología, metodología y aplicaciones*, Editorial El Manual Moderno
- Casassa S. (2016) *Código Procesal Civil Comentado – Tomo V: Artículo 688°*, Primera Edición, Gaceta Jurídica
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción – CAN (2017) *La Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción*, Coordinación General de la CAN
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contr-la-Corrupci%C3%B3n.pdf>
- Contraloría General de la República (2013) *La Contraloría cuenta su historia*, Primera edición, Empresa Editora El Comercio S.A.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2357202/La%20Contralori%CC%81a%20cuenta%20su%20historia.pdf.pdf?v=1635883769>
- Cortes M. Iglesias M. (2004) *Generalidades sobre Metodología de la Investigación*, Primera edición, Universidad Autónoma del Carmen.
- El Peruano (2022) *Bienes incautados: Poder Judicial recupera más de 11 millones de soles a favor del Estado*, Edición digital.
<https://elperuano.pe/noticia/157147-bienes-incautados-poder-judicial-recupera-mas-de-11-millones-de-soles-a-favor-del-estado>
- Gordillo A. (2011) *Tratado de Derecho Administrativo - Tomo 3: El Acto Administrativo*, Décima Edición, Fundación de Derecho Administrativo.
https://www.gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo5.pdf
- Guzmán C. (2019) *Procedimiento Administrativo Sancionador*, Primera edición, Instituto Pacífico
- Hernández-Sampieri R., Fernández C. y Baptista M. (2014) *Metodología de la Investigación*, Sexta Edición, McGraw-Hill /Interamericana Editores S.A. de C.V.
- Izcara S. (2009) *La praxis de la investigación cualitativa: guía para elaborar tesis*, Primera edición, Plaza y Valdés Editores.

- Kelsen H. (2009) *Teoría pura del derecho*, Cuarta edición – novena reimpresión, Eudeba.
- Monroy J. (2013) *Diccionario Procesal Civil*, Primera Edición, Gaceta Jurídica
- Ñaupas H., Valdivia M., Palacios J. y Romero H. (2018) *Metodología de la Investigación Cuantitativa – Cualitativa y Redacción de la Tesis*, Quinta Edición, Ediciones de la U.
- OECD (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>.
- Rubio M. (2009) *El Sistema Jurídico – Introducción al Derecho*, Décima edición, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Shack N., Pérez J., & Portugal L., (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República.
- Witker J. (1996) *Técnicas de Investigación Jurídica*, primera edición, McGraw-Hill /Interamericana Editores S.A.de C.V.

Anexo N° 01: Matriz de consistencia

“Propuesta de reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú”

FORMULACION DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	CATEGORÍAS	METODOLOGÍA
<p>Problema General</p> <p>¿La reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar los objetivos del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción?</p> <p>Problemas Específicos</p> <p>¿La implementación de un régimen único en el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.2 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Reforzar el Sistema Disciplinario?</p> <p>¿La adecuación de la recuperación de activos a través del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.4 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública?</p>	<p>Objetivo General</p> <p>Conocer si la reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar los objetivos del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción.</p> <p>Objetivos Específicos</p> <p>Determinar si la implementación de un régimen único en el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.2 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Reforzar el Sistema Disciplinario.</p> <p>Determinar si adecuación de la recuperación de activos a través del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú contribuiría a alcanzar el objetivo específico 3.4 del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública.</p>	<p>Categoría 1</p> <p>Reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General de la República.</p> <p>Subcategorías</p> <p>Implementación del PAS. Modificación del PAS. Adecuación del PAS. Cambio del PAS.</p> <p>Categoría 2</p> <p>Objetivo del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción.</p> <p>Subcategorías</p> <p>Reforzar el Sistema de Justicia Penal Reforzar el Sistema Disciplinario Reforzar el Sistema Nacional de Control Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública</p>	<p>Tipo y Nivel de Investigación</p> <p>Básico con enfoque cualitativo, jurídico propositivo.</p> <p>Método General</p> <p>Método científico jurídico</p> <p>Método Específico</p> <p>Método jurídico formal, dogmático o puro</p> <p>Técnica de recolección de datos</p> <p>Análisis documental, instrumentos de recolección de datos, ficha bibliográfica, ficha textual, ficha de resumen, ficha de comentario, ficha de información legal, ficha jurisprudencial.</p>

Anexo N° 02: Matriz de operacionalización de variables

CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	INDICADOR	INSTRUMENTO
Reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General de la República.	Implementación del PAS	Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG	Fichas bibliográficas Fichas textuales Ficha de resumen Ficha de comentario Ficha de información legal Ficha jurisprudencial Otros que sean pertinentes
	Modificación del PAS.	Ley N° 27785 Ley N° 31288 Expediente N° 0020-2015-PI/TC	
	Adecuación del PAS.	Ley N° 27785 Ley N° 31288 Expediente N° 0020-2015-PI/TC	
	Cambio del PAS.	Ley N° 27785 Ley N° 31288 Expediente N° 0020-2015-PI/TC	
Objetivo del Eje 3 de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción: Capacidad Sancionadora del Estado Frente a los Actos de Corrupción.	Reforzar el Sistema de Justicia Penal	Administradores de justicia penal	
	Reforzar el Sistema Disciplinario	Ley N° 30057 Reglamento de la Ley del Servicio Civil	
	Reforzar el Sistema Nacional de Control	Ley N° 27785 Ley N° 31288	
	Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la	Decreto Legislativo N° 1373 Legislación comparada, doctrina.	

Anexo N° 03: Instrumentos de recolección de datos

A lo largo de la investigación se hizo uso de las fichas textuales, de resumen y de información legal como instrumentos de recolección de datos, algunos de los cuales se exponen a continuación:

FICHA TEXTUAL: Subtítulo del tema

DATOS GENERALES: Nombre completos del autor. (año). Título del libro o artículo. Edición, Volumen o Tomo. Lugar de edición: Editorial. Página; en caso de ser necesario colocar el link del libro virtual.

CONTENIDO:

[Transcripción literal del texto]

FICHA DE RESUMEN: Subtítulo del tema

DATOS GENERALES: Nombre completos del autor. (año). Título del libro o artículo. Edición, Volumen o Tomo. Lugar de edición: Editorial. Página; en caso de ser necesario colocar el link del libro virtual.

CONTENIDO:

[Resumen del texto leído, en los párrafos necesarios]

FICHA DE INFORMACIÓN LEGAL:

DATOS GENERALES: Rango legal, número y nombre la norma, año de publicación, modificaciones que se incluyen.

CONTENIDO:

[Transcripción literal de los artículos relevantes]

Anexo N° 04: Ley N° 31288

El Peruano

Tratado Signatario por
la Unión Nacional de SERVICIOS
ESTATALES - UNOSA PERU
Fecha: 20/02/2016 10:30:00

El Peruano / Martes 20 de julio de 2021

NORMAS LEGALES

3

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO DE LA REPUBLICA

LEY N° 31288

LA PRESIDENTA A. I. DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE TIFICA LAS CONDUCTAS
INFRACTORAS EN MATERIA DE
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL
Y ESTABLECE MEDIDAS PARA EL ADECUADO
EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto tipificar las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establecer medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.

Artículo 2. Modificación de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

Modifícanse los artículos 11, 45, 46, 47, 48, 51, 56, 57, 58, 59 y una definición básica de la novena disposición final de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, conforme al siguiente texto:

Artículo 11.- Responsabilidades y sanciones derivadas del proceso de control

Para la determinación de responsabilidades derivadas de la acción de control, deberá brindarse a las personas comprendidas en el procedimiento, la oportunidad de conocer y hacer sus comentarios o aclaraciones sobre los fundamentos correspondientes que se hayan considerado, salvo en los casos justificados señalados en las normas reglamentarias.

Cuando se identifique responsabilidad administrativa funcional, la Contraloría General adoptará las acciones para la determinación de responsabilidad y la imposición de la respectiva sanción, conforme a las atribuciones establecidas en la presente ley. Por otro lado, de identificarse responsabilidades de tipo civil o penal, las autoridades competentes, de acuerdo a ley, iniciarán ante el fuero respectivo aquellas acciones de orden legal que correspondan a dichas responsabilidades. En el caso de responsabilidades de naturaleza penal, el jefe del órgano de auditoría interna comunicará sobre las responsabilidades simultáneamente al procurador público para que este último accione cuando el titular de la entidad no haya cumplido con actuar inmediatamente de tomado conocimiento de dichas irregularidades. No se puede identificar responsabilidad cuando esta ha prescrito conforme a los plazos establecidos en las normas correspondientes.

La potestad sancionadora de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional prevalece frente a otras potestades sancionadoras administrativas, con las cuales articula para el deslinde de responsabilidades, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la presente ley.

Las entidades están obligadas a implementar las acciones a consecuencia de las sanciones por

responsabilidad administrativa funcional impuestas por la Contraloría General o el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles, bajo responsabilidad de su titular. El retraso o demora de la referida implementación no impide la eficacia de la sanción, pues esta es de cumplimiento obligatorio y efectividad inmediata, desde que queda firme o causa estado.

Artículo 45.- Potestad sancionadora

La Contraloría General ejerce la potestad para sancionar por cuanto determina la responsabilidad administrativa funcional e impone una sanción, teniendo como referencia los hechos contenidos en los informes que hubieran emitido los órganos del Sistema, como resultado de un servicio de control posterior, en que se identifica dicha responsabilidad y atribuye la comisión de infracción sujeta a la referida potestad sancionadora, calificación que será evaluada y, de corresponder, confirmada.

[...]

Artículo 46.- Conductas infractoras

Los funcionarios o servidores públicos incurrir en infracción en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General, por:

1. Autorizar o ejecutar operaciones o gastos no autorizados por ley o por la normativa aplicable a la materia, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
2. Autorizar o ejecutar el otorgamiento de encargos o fondos fijos, o ejecutarlos, incumpliendo las disposiciones que los regulan, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
3. Autorizar o ejecutar o influir de cualquier forma para la transferencia o uso irregular, en beneficio propio o de tercero, del patrimonio y recursos de la entidad o que están a disposición de esta, infringiendo las normas específicas que lo regulen, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. La misma sanción corresponde a aquel que, infringiendo sus deberes, permita que un tercero realice las acciones antes descritas. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
4. Usar los bienes o recursos públicos incumpliendo las normas que regulan su ejecución o uso, o influir de cualquier forma para su utilización irregular, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave. No está comprendido en esta infracción el uso de los vehículos motorizados asignados al servicio personal por razón del cargo.
5. Usar o disfrutar irregularmente los bienes o recursos públicos, para fines distintos a los que se encuentran legalmente previstos. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave. No está comprendido en esta infracción el uso de los vehículos motorizados asignados al servicio personal por razón del cargo.
6. El incumplimiento funcional, en situaciones de emergencia declaradas conforme a ley, que dé lugar a la falta de prestación de algún servicio o a la no entrega de un bien, subsidio monetario o prestación económica, por parte del Estado, o que, la prestación o entrega no sea oportuna, cuando éstas sean parte de las medidas

- establecidas para afrontar la refenda emergencia. Esta infracción es considerada muy grave.
7. Actuar sin diligencia debida en la ejecución del gasto público, generando la total o parcial paralización o suspensión de los servicios, obras u operaciones que brinda o que se encuentran a cargo de la entidad, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
 8. Incumplir, de manera de manera intencional con la rendición de encargos, fondos fijos o caja chica o cualquier otra asignación de recursos públicos recibidos para fines específicos, ocasionando perjuicio al Estado. No está comprendida en esta infracción la omisión en la rendición de viáticos. Esta infracción es considerada como muy grave.
 9. Actuar en forma parcializada en los contratos, licitaciones, concurso de precios, subastas, licencias, autorizaciones o cualquier otra operación o procedimiento en que participe con ocasión de su función, dando lugar a un beneficio, propio o de tercero, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como muy grave.
 10. Contratar bienes, servicios u obras sin procedimiento de selección, cuando la normativa prevea su obligatoria realización, o incurrir en la prohibición de fraccionamiento prevista en la normativa de contrataciones del Estado, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si se da la apariencia de la realización de un procedimiento de selección, se realiza de manera fraudulenta o se ha generado perjuicio económico o grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
 11. Incumplir las disposiciones que regulan las causales y procedimientos para las contrataciones directas, exoneraciones o supuestos similares en que no se realiza procedimiento de selección, de bienes, servicios y/o ejecución de obras, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
 12. Autorizar o ejecutar la contratación de personas impedidas o inhabilitadas para contratar con el Estado, en adquisiciones de bienes, servicios u obras, o influir en dicha contratación, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
 13. Incumplir las disposiciones normativas que regulan y permiten determinar, elaborar, aprobar, modificar o ejecutar, el valor referencial, valor estimado, planes, estipulaciones, bases, términos de referencia, especificaciones técnicas, expedientes de contratación, condiciones relacionadas a procedimientos de selección, contratos y adendas en las contrataciones de bienes, servicios u obras, con perjuicio efectivo al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
 14. Incumplir las disposiciones que regulan la elaboración, aprobación, modificación o ejecución de los planes, estipulaciones, bases, términos de referencia, especificaciones técnicas, condiciones contractuales o adendas relacionadas a licencias, subastas, concesiones o cualquier otra operación o procedimiento, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
 15. Incumplir las disposiciones que regulan la elaboración, aprobación, modificación o ejecución de la programación de inversiones, los estudios de preinversión, fichas técnicas o cualquier documentación que sustente la viabilidad de un proyecto de inversión pública, incluyendo el estudio definitivo o expediente técnico, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
 16. Hacer declaración falsa al recibir o dar conformidad respecto al cumplimiento de los contratos referidos a la adquisición de bienes, prestación de servicios o ejecución de obra, con relación a las características de la prestación, establecidas en las especificaciones técnicas, términos de referencia, condiciones contractuales u otros, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada muy grave.
 17. Aceptar garantías que no se ajusten a la normativa aplicable o disposiciones contractuales que correspondan, o no verificar su autenticidad, no solicitarlas, no ejecutarlas o no gestionar su renovación, cuando estuviera obligado, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
 18. Omitir la aplicación o el cobro de las penalidades establecidas en la normativa que corresponda, o en contratos, convenios u otros documentos de similar naturaleza, o modificarlas injustificadamente o contribuir en la inaplicación o no cobro de las mismas, generando perjuicio económico o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave.
 19. Incumplir los mandatos de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, pese a tener conocimiento o poder conocer en uso de la diligencia debida, de la refenda inhabilitación, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como muy grave.
 20. Omitir información que deba constar o consignar información falsa o inexacta, tardía o incompleta, en la declaración jurada de ingresos, bienes y rentas o declaración jurada de intereses o de no tener conflicto de intereses, por razones que sean atribuibles al funcionario o servidor público o al sujeto obligado a su presentación, con la finalidad de ocultar situaciones irregulares que colisionen con los intereses del Estado. Esta infracción es considerada como muy grave.
 21. Obtener o procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otro, haciendo uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia o suministrando información privilegiada o protegida, o incumpliendo o retrasando el ejercicio de sus funciones, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como muy grave.
 22. Contravenir al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave.
 23. Contravenir las disposiciones que regulan el régimen de ingresos, remuneraciones, dietas o beneficios de cualquier índole de los funcionarios y servidores públicos, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el beneficio es propio o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
 24. El incumplimiento funcional que dé lugar a la contaminación o a la falta de remediación del vertido de residuos sólidos, líquidos, gaseosos o de cualquier otra naturaleza, infringiendo la normativa aplicable, que causen o puedan causar perjuicio o alteraciones en la flora, fauna y recursos naturales. Esta infracción es considerada como muy grave.

25. El incumplimiento funcional que dé lugar a que se envenene, contamine o adultere aguas o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas al consumo o bienes destinados al uso público, y generen riesgo o causen perjuicio a la vida o la salud. Esta infracción es considerada como muy grave.
26. El incumplimiento funcional que dé lugar a que se extraiga o deprede especies de flora o fauna en épocas, cantidades, talla y zonas que son prohibidas o vedadas, o que se utilice métodos prohibidos o declarados ilícitos, o facilitando o alterando irregularmente el respectivo permiso. Esta infracción es considerada como muy grave.
27. El incumplimiento funcional que dé lugar a que se asiente, deprede, explore, excave, remueva o afecte monumentos arqueológicos prehispánicos o que conformen el patrimonio cultural de la nación, conociendo su carácter, o, permite que se destruya, altere, extraiga del país o que se comercialice bienes del patrimonio cultural, o que no se les retorne de conformidad con la autorización concedida. Esta infracción es considerada como muy grave.
28. Permitir por inacción, conociendo o pudiendo diligentemente conocer de su comisión y su carácter ilegal, la afectación a las normas que regulan los sistemas administrativos o funcionales por parte del personal a su cargo, cuando se tenga la función de supervisión o vigilancia sobre su actuación, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico, se ha generado grave afectación al servicio público, o la afectación es reiterada, la infracción es muy grave.
29. Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada la entrega o suscripción de la información requerida, en el marco de la auditoría a la Cuenta General de la República y otros servicios de control. Esta infracción es considerada como grave.
30. El incumplimiento funcional que dé lugar a que los pliegos del gobierno nacional, regional y local, entidades de tratamiento empresarial, empresas públicas en el ámbito del FONAFE, fondos y toda entidad o empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, no realicen las transferencias de recursos a la Contraloría General de la República para la ejecución de las auditorías financieras gubernamentales. Esta infracción es considerada como grave.
31. Deteriorar, inutilizar o destruir los bienes destinados al cumplimiento de los fines inherentes a programas sociales, educación o salud pública, o permitir su deterioro, inutilización o destrucción, por su uso inapropiado o distinto al interés público, atribuible a la falta de diligencia debida en su mantenimiento, conservación u oportuna distribución, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como muy grave.
32. Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave.
- Las infracciones se cometen de forma intencional o por no haber tenido el cuidado que era necesario por diligencia debida. El perjuicio requeando en las infracciones es aquel efecto adverso, diferente a la transgresión de normas o principios, generado por la acción u omisión del funcionario o servidor público.
- La Contraloría General, en reglamento aprobado por resolución de contraloría, especifica los

alcances del perjuicio al Estado, perjuicio económico y grave afectación al servicio público, así como, establece el régimen de condiciones eximentes y atenuantes de responsabilidad.

La determinación y sanción de la responsabilidad administrativa funcional identificada en los informes emitidos por los órganos del Sistema, por hechos que no suponen la comisión de las infracciones señaladas en este artículo, es de competencia de cada entidad.

Para que se impute alguna de las infracciones descritas en el presente artículo se requiere que las funciones que hayan sido incumplidas consten en normas publicadas conforme a ley o en instrumentos de gestión, encargos, delegaciones o disposiciones, y se encuentren vigentes al momento de la comisión de la infracción.

Artículo 47.- Tipos de sanciones

1. Las infracciones en materia de responsabilidad administrativa funcional, tipificadas en el artículo 46, dan lugar a la imposición de sanción conforme a lo siguiente:
 - a) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública, no menor de sesenta (60) días calendario ni mayor a un (1) año para las infracciones graves.
 - b) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública, no menor a un (1) año hasta cinco (5) años para las infracciones muy graves.

Las referidas sanciones comprenden la pérdida de la capacidad legal para el desempeño de funciones, cargos o comisiones en el ámbito de la función pública por parte del funcionario o servidor sancionado. En caso la indicada sanción sea mayor a seis (6) meses, esta supone además la consecuente extinción del vínculo jurídico de cualquier naturaleza que, para la prestación de función pública, mantuviese el funcionario o servidor con una entidad pública, al momento de la eficacia de la sanción.
2. En reglamento aprobado por resolución de contraloría, se especifican el alcance y criterios para la graduación de las sanciones y se establecen las disposiciones para la aplicación de las mismas.
3. De imponerse la sanción por responsabilidad administrativa funcional cuando la persona se encuentre ejerciendo un cargo de elección popular, la sanción tiene eficacia desde que cesa en dicho cargo.

Artículo 48.- Graduación de las sanciones

Las sanciones por responsabilidad administrativa funcional son graduadas de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) La gravedad de la infracción cometida, considerando el daño al interés público.
- b) La existencia de intencionalidad en la comisión de la infracción.
- c) El perjuicio causado o efecto dañino producido por la comisión de la infracción.
- d) El beneficio ilícito resultante de la comisión de la infracción.
- e) La reiteración o reincidencia en la comisión de la infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción.
- g) La concurrencia de infracciones.
- h) El grado de participación en el hecho imputado.

Artículo 51.- Procedimiento para sancionar

[...]

El procedimiento para sancionar por responsabilidad administrativa funcional se sujeta a los principios de legalidad, debido procedimiento y demás principios que rigen la potestad sancionadora de la

administración, los mismos que se desarrollan en el respectivo reglamento.

En el mismo reglamento se pueden establecer mecanismos de derecho premial, conclusión anticipada o de excepción al inicio del procedimiento administrativo sancionador, que aseguren la eficacia y eficiencia en el ejercicio de la potestad sancionadora. El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas concede el tiempo razonable a los apelantes para que expongan en las audiencias todo aquello que conviene a su derecho de defensa.

Artículo 56.- Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas constituye la última instancia administrativa en el procedimiento sancionador. Es el órgano resolutorio de la Contraloría General, con independencia técnica y funcional en las materias de su competencia y autonomía en sus decisiones. Los pronunciamientos anteriormente emitidos por los otros órganos instructor y sancionador no son vinculantes ni condicionan la decisión final del Tribunal Superior.

Las salas del Tribunal Superior están conformadas por tres (3) miembros elegidos por concurso público de méritos a cargo de la Contraloría General de la República.

Los miembros del Tribunal Superior son elegidos por un periodo de tres (3) años. La remoción de los miembros del Tribunal solo puede darse por causas graves y debidamente justificadas. Son funcionarios del Sistema Nacional de Control y ejercen sus funciones a dedicación exclusiva y a tiempo completo. Las entidades públicas, sus funcionarios y las personas naturales o jurídicas vinculadas o relacionadas al caso materia de investigación están obligadas a atender cualquier requerimiento efectuado por el Tribunal Superior en casos de documentación, información u opinión necesarios para resolver, en un periodo máximo de siete (7) días hábiles, bajo responsabilidad administrativa funcional en el caso de los funcionarios o servidores públicos, o con sujeción a la potestad sancionadora por infracciones al ejercicio del control en el caso de las personas naturales o jurídicas privadas.

Artículo 57.- Requisitos para ser miembro del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Para ser nombrado vocal del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, se requiere:

- Ser mayor de 40 años de edad.
- Contar con título profesional y colegiatura hábil.
- Tener experiencia profesional en entidades del sector público o privado —no menor de diez (10) años— o comprobada docencia universitaria por el mismo periodo.
- Contar, de preferencia, con estudios de especialización en el ámbito de su profesión.
- No tener filiación política alguna ni haber sido candidato a cargos de elección popular en los cuatro (4) años anteriores a la presentación de su candidatura al concurso público de méritos.
- No encontrarse en estado de quiebra culposa o fraudulenta.
- No haber sido sancionado penalmente.
- No haber sido sancionado con destitución, despido o inhabilitación.
- Tener conducta intachable y reconocida solvencia e idoneidad moral.
- Tener estudios de especialización acreditados en derecho constitucional, administrativo, laboral o gestión de recursos humanos o contratación pública.
- No tener sentencia firme por delito doloso.

Artículo 58.- Funciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Corresponde al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas las siguientes funciones:

- Conocer en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra la resolución de sanción impuesta por el órgano sancionador.
- Revisar la resolución del órgano sancionador pudiendo revocar, confirmar o modificar lo resuelto respetando el principio de prohibición de reforma en peor del procesado.
- Declarar la nulidad de las resoluciones emitidas por los órganos de la primera instancia, cuando corresponda.
- Las demás que le sean establecidas expresamente en las normas complementarias de la presente ley, a efectos de garantizarle el adecuado cumplimiento de las funciones encomendadas.

Artículo 59.- Carácter de las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ponen fin a la vía administrativa y contra ellas procede la acción contencioso-administrativa, conforme al artículo 148 de la Constitución Política del Perú.

Son competentes para tramitar el correspondiente proceso los jueces laborales de la subespecialidad contencioso-administrativa.

Novena.- Definiciones básicas

Constituyen definiciones básicas para efectos de esta Ley, las siguientes:

[...]

Responsabilidad Administrativa Funcional.- Es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación.

Esta responsabilidad se identifica como resultado de un servicio de control posterior, en que se haya brindado al servidor o funcionario la oportunidad de realizar comentarios o aclaraciones con carácter previo a la emisión del respectivo informe de control, en los que se deberá consignar de manera clara y/o precisa lo señalado o lo referido por los referidos servidores o funcionarios:

[...].

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación del artículo 4 de la Ley 30742, Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control

Modifícase el artículo 4 de la Ley 30742, Ley de fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, en los siguientes términos:

***Artículo 4.- Uso de tecnologías de la información y comunicación en los procesos y procedimientos de competencia del Sistema Nacional de Control**

La Contraloría General de la República implementa de manera progresiva el procedimiento electrónico, la notificación electrónica, el domicilio electrónico, la casilla electrónica, la mesa de partes virtual y mecanismos similares, en los procedimientos administrativos, procesos de control y encargos legales que se encuentren bajo el ámbito de sus atribuciones, incluyendo aquellos que correspondan al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas y a los órganos del Sistema Nacional de Control, estando las personas relacionadas con dichos procesos, procedimientos o con el ejercicio de dichas atribuciones, obligadas a su empleo.

Para tal efecto, la Contraloría General de la República emite las disposiciones que correspondan. En el caso de las excepciones al empleo de los referidos

mecanismos, estas se basarán en criterios de accesibilidad u otros criterios objetivos”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Implementación del nuevo régimen de funcionamiento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Para la implementación del régimen de funcionamiento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, dispuesto en el artículo 56 de la Ley 27785, modificada por la Ley 30742, los vocales con periodo vigente continúan en ejercicio de sus funciones, en las mismas condiciones en que fueron elegidos, hasta la conformación de la primera sala que cuente con vocales nombrados en el régimen de tiempo completo y dedicación exclusiva.

Para la aplicación de la presente disposición, la Contraloría General de la República dicta las disposiciones que sean necesarias para asegurar la continuidad en el funcionamiento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Disposiciones reglamentarias

Autorízase a la Contraloría General de la República para que en el plazo de treinta (30) días calendario, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente ley, apruebe a través de resolución de contraloría, el reglamento del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional, que considere lo previsto en esta ley y establezca las disposiciones complementarias que fueran necesarias para el ejercicio de su potestad sancionadora y desarrollo del procedimiento sancionador que tiene carácter especial.

SEGUNDA. Implementación de la presente ley

Para garantizar la oportuna implementación de la presente ley, el Poder Ejecutivo asigna los recursos presupuestales adicionales necesarios.

TERCERA. Medidas extraordinarias en materia de personal

Para garantizar la oportuna implementación de la presente ley, se autoriza a la Contraloría General de la República la contratación de personal sujeto al régimen laboral establecido en el artículo 36 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, así como la realización del concurso público de méritos para el nombramiento de vocales del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.

CUARTA. Aplicación de normas en el tiempo

Las infracciones y sanciones especificadas en la presente ley se aplican a los hechos cometidos o culminados a partir de su entrada en vigencia.

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en sesión del Pleno realizada el día veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los dieciséis días del mes de julio de dos mil veintiuno.

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

1974470-1

LEY Nº 31289

LA PRESIDENTA A. I. DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE LA PROVINCIA DE ALTO HUALLAGA EN EL DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO

Artículo único. Declaratoria de interés nacional

Declarase de interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de Alto Huallaga en el departamento de Huánuco.

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en sesión del Pleno realizada el día treinta de marzo de dos mil veintiuno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los dieciséis días del mes de julio de dos mil veintiuno.

MIRTHA ESTHER VÁSQUEZ CHUQUILIN
Presidenta a. i. del Congreso de la República

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

1974470-2

LEY Nº 31290

LA PRESIDENTA A. I. DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE LOS DISTRITOS DE ATUSPARIAS, SANTA ANA Y VILLA HERMOSA Y DE LA PROVINCIA DE JOSÉ LEONARDO ORTIZ, EN EL DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE

Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública

Declarase de interés nacional y necesidad pública la creación de la provincia de José Leonardo Ortiz, en el departamento de Lambayeque, así como la creación de los distritos de Atusparias, Santa Ana y Villa Hermosa, en el ámbito de la nueva provincia.

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada la Ley por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en sesión del Pleno realizada el día primero de junio de dos mil veintiuno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, ordeno que se publique y cumpla.

Anexo N° 05: Proyecto de Ley Propuesto



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

PROYECTO DE LEY N°/2023-CR

**"PROYECTO DE LEY QUE REFORMA
EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE
LA REPÚBLICA"**

Los congresistas del Grupo Parlamentario, a iniciativa del Congresista de la República, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

PROYECTO DE LEY

"LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27785, LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Y REFORMA LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA EJERCIDO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA"

Artículo 1°. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es reformar el Procedimiento Administrativo Sancionador que ejerce la Contraloría General de la República ejerce mediante la potestad administrativa sancionadora, circunscribiendo su aplicación a la determinación de infracciones que causen perjuicio económico al Estado, e implementar el reintegro de los activos públicos mediante la devolución del presupuesto público determinado como perjuicio económico al Tesoro Público.

Artículo 2. Modificación de la Ley 27785

Modifícanse los artículos 11, 45, 46, 47, 48, 51, 56, 57, 58, 59 y una definición básica de la novena disposición final de la Ley 27785, conforme al siguiente texto:

Artículo 11.- Responsabilidades y sanciones derivadas del proceso de control

[...]

La potestad sancionadora de la Contraloría General tiene exclusividad frente a otras potestades sancionadoras administrativas en materia de gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, de acuerdo a lo establecido en el reglamento de la presente ley.



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

[...]

Artículo 45.- Potestad sancionadora y reintegradora

La Contraloría General ejerce la potestad para sancionar por cuanto determina la responsabilidad administrativa funcional e impone una sanción, teniendo como referencia los hechos contenidos en los informes que hubieran emitido los órganos del Sistema, como resultado de un servicio de control posterior, en que se identifica dicha responsabilidad y atribuye la comisión de infracción sujeta a la referida potestad sancionadora, calificación que será evaluada y, de corresponder, confirmada.

Asimismo, le corresponde a la Contraloría General, previa determinación de las responsabilidades administrativas funcionales referidas en el párrafo anterior, determinar el monto en dinero que el funcionario o servidor público infractor debe reintegrar a favor del Tesoro Público, teniendo como referencia el perjuicio económico determinado por los órganos del Sistema a través de los informes emitidos por la realización de un servicio de control.

La resolución que determine el monto a reintegrar constituye título ejecutivo.

[...]

Artículo 46.- Conductas infractoras

[...]

[...]

4. Usar los bienes o recursos públicos incumpliendo las normas que regulan su ejecución o uso, o influir de cualquier forma para su utilización irregular, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave. No está comprendido en esta infracción el uso de los vehículos motorizados asignados al servicio personal por razón del cargo.

5. Usar o disfrutar irregularmente los bienes o recursos públicos, para fines distintos a los que se encuentran legalmente previstos, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave.

[...]



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

7. Actuar sin diligencia debida en la ejecución del gasto público, generando la total o parcial paralización o suspensión de los servicios, obras u operaciones que brinda o que se encuentran a cargo de la entidad, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave.

[...]

12. Autorizar o ejecutar la contratación de personas impedidas o inhabilitadas para contratar con el Estado, en adquisiciones de bienes, servicios u obras, o influir en dicha contratación, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave.

[...]

22. **El incumplimiento funcional que dé lugar a la contravención al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público**, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave.

[...]

28. Permitir por inacción, conociendo o pudiendo diligentemente conocer de su comisión y su carácter ilegal, la afectación a las normas que regulan los sistemas administrativos o funcionales por parte del personal a su cargo, cuando se tenga la función de supervisión o vigilancia sobre su actuación, **ocasionando perjuicio económico al Estado**. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, o la afectación es reiterada, la infracción es muy grave.

[...]

31. **El incumplimiento funcional que dé lugar al deterioro, inutilización o destrucción** de los bienes destinados al cumplimiento de los fines inherentes a programas sociales, educación o salud pública, por su uso inapropiado o distinto al interés público, atribuible a la falta de diligencia debida en su mantenimiento, conservación u oportuna distribución, ocasionando perjuicio del Estado. Esta infracción es considerada como muy grave.



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

32. Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio económico al Estado. Esta infracción es considerada como grave. **Si se ha generado grave afectación al servicio público**, la infracción es muy grave.

Las infracciones se cometen de forma intencional o por no haber tenido el cuidado que era necesario por diligencia debida. **El perjuicio requerido en las infracciones es económico, identificado a través de los informes de control ejercido en las entidades sujetas al control por el Sistema Nacional de Control, de conformidad al artículo 3° de la Ley 27785; o, el efecto adverso a las normas y principios en la gestión de los recursos y bienes del estado, aun cuando no se haya determinado el perjuicio económico**, generado por la acción u omisión del funcionario o servidor público.

Mediante reglamento aprobado por resolución de contraloría, **se especifican los alcances del perjuicio económico al Estado y grave afectación al servicio público**; y establece el régimen de condiciones eximentes y atenuantes de responsabilidad.

La determinación y sanción de la responsabilidad administrativa funcional identificada en los informes emitidos por los órganos del Sistema, por hechos que no suponen **contravención a las normas sobre gestión de los recursos y bienes del Estado que suponen** la comisión de las infracciones señaladas en este artículo, será de competencia de cada entidad.

[...]

Artículo 47.- Tipos de sanciones

1. [...]

a) **Para las infracciones graves se aplica la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones establecida en el literal b) del artículo 88° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.**

b) **Para las infracciones muy graves se aplica la sanción de destitución establecida en el literal c) del artículo 88° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.**



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

La sanción de destitución acarrea, además, la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 87° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.

[...]

Artículo 48.- Gradación de las sanciones

[...]

[...]

i) El reintegro de los activos estatales voluntario por parte del infractor.

Artículo 51.- Procedimiento para sancionar y determinar el reintegro de activos públicos

[...]

El procedimiento para sancionar y determinar el reintegro de los activos públicos referido en esta Ley, está constituido por dos (2) instancias.

La primera instancia, a cargo de la Contraloría General, está constituida por un órgano instructor y un órgano sancionador. Ambos poseen autonomía técnica en sus actuaciones. El órgano instructor lleva a cabo las investigaciones y propone la determinación de las infracciones, las sanciones **y el monto económico a reintegrar** ante el órgano sancionador. Este último, mediante resolución motivada, impondrá o desestimará las sanciones **y el monto económico a reintegrar propuestos.**

La segunda instancia, a cargo del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, resuelve las apelaciones contra las decisiones del órgano sancionador.

El procedimiento sancionador se sujeta a los principios de legalidad, debido procedimiento y demás principios que rigen la potestad sancionadora de la administración, los mismos que se desarrollan en el respectivo reglamento.

[...]

Artículo 53.- Funciones del órgano instructor

Corresponde al órgano instructor las siguientes funciones:

[...]



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

c) Emitir pronunciamientos en los cuales señale la existencia o inexistencia de infracciones administrativas funcionales, **determinar el reintegro de los activos públicos que corresponde devolver a cada infractor**, y, según sea el caso, presentar la propuesta de sanción y **monto a reintegrar** ante el órgano sancionador.

[...]

Artículo 54.- Órgano sancionador

Concluida la fase instructora, el órgano sancionador, sobre la base de la documentación remitida por el órgano instructor, impone, mediante resolución motivada, las sanciones que correspondan o declara que no ha lugar a la imposición de sanción, **la determinación del reintegro de los activos públicos, de ser el caso y el monto que le correspondería abonar a cada infractor.**

Para la determinación del reintegro se aplica lo establecido en los artículos 1172° al 1204° del Código Civil.

[...]

Artículo 59.- Carácter de las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

Las resoluciones del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ponen fin a la vía administrativa, **generándose los siguientes supuestos:**

- a) **Contra el extremo de la resolución que determina las sanciones procede la acción contencioso-administrativa, conforme al artículo 148 de la Constitución Política del Perú, siendo competentes para tramitar el correspondiente proceso los jueces laborales de la subespecialidad contencioso-administrativa.**
- b) **El extremo de la resolución que determina el reintegro de los activos públicos adquiere mérito ejecutivo una vez se ha agotado la vía administrativa.**

La resolución que determina el reintegro y ha adquirido mérito ejecutivo es derivada a la Procuraduría Pública de la Contraloría General de la República para su ejecución mediante proceso especial ante el Poder Judicial, de conformidad con la normativa aplicable.

Novena. - Definiciones básicas



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Constituyen definiciones básicas para efectos de esta Ley, las siguientes:

[...]

Reintegro: Es el monto en dinero que debe abonar el funcionario o servidor público al que se le ha determinado responsabilidad administrativa funcional, en base a un informe de control que determina el perjuicio económico en una entidad o empresa del Estado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Disposiciones reglamentarias

Autorízase a la Contraloría General de la República para que en el plazo de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente ley, apruebe o adecúe a través de resolución de contraloría, el reglamento del procedimiento administrativo sancionador que considere lo previsto en esta ley y establezca las disposiciones complementarias que fueran necesarias para el ejercicio de su potestad sancionadora.

SEGUNDA. Implementación de la presente ley

Para garantizar la oportuna implementación de la presente ley, el Poder Ejecutivo asigna los recursos presupuestales adicionales necesarios.

TERCERA. Aplicación de normas en el tiempo

Las infracciones y sanciones especificadas en la presente ley se aplican a los hechos cometidos o culminados a partir de su entrada en vigencia.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de ley tiene por finalidad coadyuvar a la lucha contra la corrupción, cuyos avances parecen nulos en comparación a los datos de actos indebidos que se dan en los organismos estatales, según informa¹ la Contraloría General de la República – en adelante CGR, tema sobre el cual, actualmente, se ocupa la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción – la Política Nacional en adelante, que establece como objetivos 3 ejes directamente relacionados con esta lucha, resaltando de éstos la potestad de sancionar administrativamente a funcionarios y servidores

¹ Recientemente: <https://observatorioanticorupcion.contraloria.gob.pe/indicesdecorupcion/index.html>
Y ya anteriormente: https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corupcion_en_el_Peru.pdf


NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

públicos, y la posibilidad de recuperar los fondos del Estado perdidos por la mala gestión de los mismos.

Sobre el particular, la CGR ejerce la potestad sancionadora a través del proceso de sanción administrativa del funcionario público, el cual se superpone, en teoría, con la Potestad Disciplinaria del SERVIR, según observaciones de la OCDE² al respecto.

Asimismo, la tarea de recuperar los fondos del Estado les corresponde a los intervinientes en la administración de justicia, en el cual la CGR no participa.

Por otro lado, pero igualmente relevante, cabe acotar que la potestad sancionadora de la Contraloría tiene semejanzas con el poder disciplinario del SERVIR, las cuales se pueden resumir a continuación:

Ítems	Procedimiento Administrativo Disciplinario	Procedimiento Administrativo Sancionador
Norma	Ley N° 30057 y su reglamento.	Ley N° 27785, modificatorias y su reglamento
Primera Instancia	Autoridad Instructora Autoridad Sancionadora (Reglamento de la Ley N° 30057, art. 93)	Órgano Instructor Órgano Sancionador (Ley 27785, art. 51 ¹)
Segunda Instancia	Tribunal del Servicio Civil (Reglamento de la Ley N° 30057, art. 95)	Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (Ley 27785, art. 56)
Ámbito de aplicación	"Comprende a todos los servidores civiles que brindan servicios en toda entidad del Estado independientemente de su nivel de gobierno y del régimen en el que se encuentren, excepto funcionarios sujetos a procedimientos especiales, funcionarios elegidos en cargos públicos representativos, y trabajadores del FONAFE." (Reglamento de la Ley N° 30057, art. II, y primera disposición complementaria final)	"(...) funcionarios y servidores públicos, las sociedades de auditoría y las personas jurídicas y naturales que manejen recurso y bienes del Estado, o a quienes haya requerido información o su presencia con relación a su vinculación jurídica con las entidades." (Ley N° 27785, art. 45)
Conductas Infractoras	"La utilización o disposición de los bienes de la entidad pública en beneficio propio o de terceros." (Ley N° 30057, art. 85, lit. f)	"Usar o disfruta irregularmente los bienes o recursos públicos, para fines distintos a los que se encuentran legalmente previstos. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave."

² OECD (2017), Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
 "Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

	(Ley N° 27785, art. 46, num. 5)
"El impedir el funcionamiento del servicio público." (Ley N° 30057, art. 85, lit. e)	"Actuar sin la diligencia debida en la ejecución del gasto público, generando la total o parcia paralización o suspensión de los servicios, obras u operaciones que brinda o que se encuentran a cargo de la entidad, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave." (Ley N° 27785, art. 46, num. 7)
"La doble percepción de compensaciones económicas, salvo los casos de dietas y función docente." (Ley N° 30057, art. 85, lit. p)	"Contravenir el mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público, dando lugar a la generación de perjuicio económico para el Estado o grave afectación al servicio público. Esta infracción es considerada como muy grave." (Ley N° 27785, art. 46, num. 22)
"La negligencia en el desempeño de las funciones." (Ley N° 30057, art. 85, lit. d)	"Permitir por inacción, conociendo o pudiendo conocer diligentemente conocer de su comisión y su carácter ilegal, la afectación a las normas que regulan los sistemas administrativos funcionales por parte del personal a su cargo, cuando se tenga la función de supervisión o vigilancia sobre su actuación, ocasionando perjuicio al Estado. Esta afectación es considerada como grave. Si el perjuicio es económico, se ha generado grave afectación al servicio público, o la afectación es reiterada, la infracción es grave." (Ley N° 27785, art.46, num. 28)
"El causar deliberadamente daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación y	"Deteriorar, inutilizar o destruir los bienes destinados al cumplimiento de los fines inherentes a programas sociales, educación o salud pública, o permitir su deterioro,



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Sanciones	<p>demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de ésta." (Ley N° 30057, art. 85, lit. i)</p>	<p>inutilización o destrucción, por su uso inapropiado o distinto al interés público, atribuible a la falta de diligencia debida en su mantenimiento, conservación u oportuna distribución, ocasionando perjuicio del Estado. Esta infracción es considerada como muy grave." (Ley N° 27785, art. 46, num. 31)</p>
	<p>"El incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su reglamento." (Ley N° 30057, art. 85, lit. a)</p> <p>"La reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores relacionadas con sus labores." (Ley N° 30057, art. 85, lit. a)</p>	<p>Incumplir, negarse o demorar de manera injustificada e intencional, el ejercicio de las funciones a su cargo establecidas en los instrumentos de gestión, contratos, encargos o en las disposiciones normativas que regulan expresamente su actuación funcional, en los procedimientos en los que participa con ocasión de su función o cargo, ocasionando perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como grave. Si el perjuicio es económico o se ha generado grave afectación al servicio público, la infracción es muy grave." (Ley N° 27785, art. 46, num. 32)</p>
	<p>"a) Amonestación verbal o escrita. b) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta por doce (12) meses. c) Destitución." (Ley N° 30057, art. 88)</p> <p>"La destitución acarrea la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública. El servidor civil que se encuentre en este supuesto, no puede reingresar a prestar servicios a favor del Estado por un plazo de cinco (5) años, contados a partir de que la resolución administrativa que causa estado es eficaz." (Ley N° 30057, art. 87)</p>	<p>"a) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública, no menor de sesenta (60) días calendario ni mayor a un (1) año para las infracciones graves. b) Inhabilitación para el ejercicio de la función pública, no menor a (1) año hasta cinco (5) años para las infracciones graves. Las referidas sanciones comprenden la pérdida de la capacidad legal para el desempeño de funciones, cargos o comisiones en el ámbito de la función pública por parte del funcionario o servidor sancionados. En caso la indicada sanción sea mayor a seis (6) meses, esta supone además la consecuente extinción del vínculo jurídico de cualquier naturaleza</p>



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
 "Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

	<p>que, para la prestación de la función pública, mantuviese el funcionario o servidor con una entidad pública, al momento de la eficacia de la sanción". (Ley N° 27785, art. 47, num. 1, lit. a y b)</p>
--	--

En cuanto a la posibilidad de recuperar activos públicos, hay que precisar que la legislación comparada ya tiene regulada dicha figura en su normativa, conforme se expone a continuación:

En Colombia, la Constitución Política de Colombia, numeral 5 del artículo 268°:

*"Artículo 268°. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:
 (...)
 5. Establecer responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.
 (...)"*

En Costa Rica, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428, artículo 68°:

"Artículo 68°.- Potestad para ordenar y recomendar sanciones. La Contraloría General de la República, sin perjuicio de otras sanciones previstas por ley, cuando en el ejercicio de sus potestades determine que un servidor de los sujetos pasivos ha cometido infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta Ley o ha provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o autoridad administrativa competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso. La Contraloría formará expediente contra el eventual infractor, garantizándole, en todo momento, un proceso debido y la oportunidad suficiente de audiencia y de defensa en su favor."

Asimismo, en Costa Rica, los artículos 54 y 56 del Reglamento de Organización y Servicios de las potestades disciplinarias y anulatorias en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República:

"Artículo 54°.- Cobro de los daños y perjuicios
 1. Dictado el acto final que determine la existencia de daños o perjuicios imputables a la persona investigada, el órgano decisor en el plazo de cinco días deberá gestionar el pago correspondiente a la parte responsable y/o ordenará a la autoridad competente del sujeto pasivo iniciar las acciones de cobro dentro del plazo que se disponga en la comunicación del acto final.
 2. La certificación de la deuda emitida por el Despacho Contralor será título ejecutivo.
 (...)"



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Artículo 56° Cobro por parte de la Contraloría General de la República
La Contraloría General podrá gestionar directamente las acciones de cobro, en contra del sujeto declarado civilmente responsable."

En Ecuador, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el artículo 53°:

"Artículo 53°.- Predeterminación civil culposa y órdenes de reintegro
La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.
Los perjuicios económicos causados en la administración de bienes, asignaciones, subvenciones, participaciones ocasionales de recursos públicos, concedidas por el Estado o sus instituciones, a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, estarán sujetos a las disposiciones de la Sección 1 de este Capítulo y al procedimiento previsto en esta Sección.
Cuando del examen aparezca la responsabilidad civil culposa de un tercero, se establecerá la respectiva responsabilidad. Se entenderá por tercero, la persona natural o jurídica privadas, que, por su acción u omisión, ocasionare perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos.

Dicho perjuicio se establecerá de la siguiente forma:

1. Mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa que será o serán notificadas a la o las personas implicadas sean servidores públicos o personas naturales o jurídicas de derecho privado, concediéndoles el plazo de sesenta días para que las contesten y presenten las pruebas correspondientes. Expirado este plazo, la Contraloría General del Estado expedirá su resolución; y,

2. Mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido. Se tendrá por pago indebido cualquier desembolso que se realizare sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prestado el servicio, o la hubiere cumplido solo parcialmente. En estos casos, la orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de la responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro. Sin perjuicio de lo expresado, en el transcurso de dicho plazo, los sujetos de la responsabilidad podrán solicitar a la Contraloría General del Estado la reconsideración de la orden de reintegro, para lo cual deberán expresar por escrito los fundamentos de hecho y de derecho y, de ser del caso, adjuntarán las pruebas que correspondan. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo de treinta días contado a partir de la recepción de la petición y su resolución será definitiva, pero podrá impugnarse en la vía contencioso administrativa.
Ejecutoriada la resolución administrativa o el fallo judicial, según el caso, si no se efectuare el reintegro, la Contraloría General del Estado dispondrá la emisión del título de crédito al organismo competente o lo hará por sí misma según lo dispuesto en el artículo 57 de esta ley."



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
 "Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

En España, Ley 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas, literal b) del artículo segundo:

"Artículo segundo.

Son funciones del Tribunal de Cuentas:

(...)

c) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos"

Así también, en España de acuerdo a los artículos 59, cuarta disposición del artículo 71", y 85 de la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas:

"Artículo 59.

1. Las partes legitimadas activamente podrán pretender ante la jurisdicción contable el reintegro de los daños y el abono de los perjuicios originados a los caudales o efectos públicos y, en ambos casos, con los intereses legales desde el día en que se entienda producido el alcance o irrogados los perjuicios.

Los daños determinantes de la responsabilidad deberán ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación a determinados caudales o efectos.

2. En los expedientes de cancelación de fianzas, la pretensión se limitará a la devolución de la cantidad depositada o a que se deje sin efecto la garantía constituida."

"Artículo 71.

Contestada la demanda o, en su caso, transcurrido el plazo concedido para hacerlo y evacuado el trámite de alegaciones por el Ministerio Fiscal, continuará el procedimiento por los trámites del contencioso-administrativo ordinario, con las especialidades siguientes:

(...)

4.ª La sentencia condenatoria contendrá, en su parte dispositiva, las siguientes especificaciones:

a) El importe en que se cifren los daños y perjuicios causados en los bienes, caudales o efectos públicos. En el supuesto de que dicho importe no constare cifrado en autos, la sentencia podrá declarar la existencia de los daños y perjuicios y diferir para el periodo de ejecución la determinación concreta de su cuantía.

b) Quiénes son los responsables, designándolos por sus nombres y apellidos y cargos que desempeñen, y expresando si lo son en concepto de directos o subsidiarios.

c) El carácter solidario de la responsabilidad directa y la cuota de que deba, en su caso, responder cada responsable subsidiario.

d) La condena al pago de la suma en que se cifre la responsabilidad contable, con sujeción a lo prevenido en la especificación primera.

e) La condena al pago de los intereses, calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en que se consideren producidos los daños y perjuicios. De tratarse de responsabilidades subsidiarias, la obligación de abono de intereses se contará desde la fecha en que los responsables correspondientes fueren requeridos para el pago.



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decreto de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

- En el caso del numeral 22 del artículo 45° de la Ley N° 27785, la modificación se realizaría para tipificar en la conducta infractora sólo al funcionario o servidor que permite la doble percepción de ingresos, ya que la doble percepción de compensaciones económicas se encuentra regulada como infracción mediante literal p) del artículo 85° de la Ley N° 30057.
- En la infracción del numeral 31 del artículo 45° de la Ley N° 27785, habría modificación para incluir en la conducta infractora al responsable del mantenimiento, conservación u oportuna distribución, dado que el literal i) del artículo 85° de la Ley N° 30057 ya tipifica que se cause daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación y demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de ésta, en caso sea de manera deliberada.
- En el caso especial del numeral 32 del artículo 45° de la Ley N° 27785, se incluiría en la conducta base el perjuicio económico, dado que los literales a) y b) del artículo 85° de la Ley N° 30057 ya tipifican el incumplimiento de las normas establecidas en dicha Ley, así como la reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de los superiores relacionadas con las labores del trabajador.
- Asimismo, se modificarían los últimos cuatro párrafos del artículo 45° de la Ley N° 27785 para determinar que las infracciones materia del procedimiento administrativo sancionador tienen como base el perjuicio económico, o el efecto adverso a las normas y principios en la gestión de los recursos y bienes del estado, aun cuando no se haya determinado el perjuicio económico.
- Por otro lado, las sanciones señaladas en el artículo 47° de la Ley N° 27785 modificadas por la Ley N° 31288, tendrían que modificarse para uniformizar el régimen de sanciones aplicables al funcionario o servidor público infractor, siendo aplicables para las infracciones graves la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones establecidas en el literal b) del artículo 88° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, para las infracciones muy graves la sanción de destitución establecida en el literal c) del artículo 88° de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, precisándose que ésta última acarrea, además, la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública por un plazo de cinco (5) años.
- Modificar el artículo 45° de la Ley N° 27785, modificado por la Ley N° 31288 para incorporar la potestad de determinar la deuda y la devolución de los activos públicos a través del reintegro al Tesoro Público de los activos estatales, teniendo como referencia el perjuicio económico hallado por los órganos del Sistema mediante los informes de control.



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

- La modificación del artículo 45° de la Ley N° 27785 también incluiría el mérito ejecutivo que adquiere la resolución que determine el monto del reintegro, una vez ha causado estado y se ha puesto fin a la vía administrativa.
- Así también, se modificaría el artículo 48° para incorporar el reintegro como valoración en la gradación de la sanción y contemplar su aplicación como atenuante, en caso se haya realizado de manera voluntaria por parte del infractor.
- Al procedimiento para sancionar establecido en el artículo 51° se debería de agregar la potestad para determinar el reintegro de activos públicos.
- En ese mismo sentido, a las funciones de los órganos instructores y sancionadores del procedimiento administrativo sancionador, establecidas en los artículos 53° y 54° de la Ley N° 27785, se debería agregar la facultad de determinar el reintegro de los activos públicos que le correspondería devolver a cada infractor, para lo cual sería aplicable lo establecido en lo pertinente por el Código Civil, referido a las obligaciones.
- Además, en el caso del artículo 59° de la Ley N° 27785 que regula el carácter de las resoluciones emitidas en segunda instancia del procedimiento administrativo sancionador, a cargo del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, la modificación debería incluir el momento en que la resolución de sanción y eventual determinación del reintegro adquiere la calidad de título ejecutivo, y para determinar la participación de la Procuraduría Pública de la CGR para la ejecución del título ejecutivo mediante proceso especial ante el Poder Judicial, de conformidad con la normativa aplicable.
- Finalmente, se agregaría el concepto de reintegro a las definiciones básicas de la Ley N° 27785, considerándolo como el monto en dinero que debe abonar el funcionario o servidor público al que se le ha determinado responsabilidad administrativa funcional, en base a un informe de control que determina el perjuicio económico en una entidad o empresa del Estado.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no supone egresos adicionales al erario nacional, considerando que para la implementación de la propuesta plantada en la legislación nacional se necesitan gastos de capacitación al personal de la CGR, los administradores de justicia y ciudadanía en general, los mismos que ya incluyen dentro del Presupuesto Institucional previsto en el Pliego 019: Contraloría General en la Unidad Ejecutora 002: Gestión de Proyectos y Fortalecimiento de Capacidades.



NOMBRE DE CONGRESISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

En ese sentido, explicado el costo mínimo de la entrada en vigencia de este proyecto legislativo, el beneficio es alto en el plano institucional del Estado, considerando que el cumplimiento con la Política Nacional ya tiene mejoras previstas para nuestro país en caso que sus objetivos se alcancen. Asimismo, la recuperación de los activos del Estado supone un beneficio conmensurable en términos monetarios, dado el forado en el Tesoro Público producto de la corrupción y la mala gestión institucional.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto se encuentra acorde a las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, según el siguiente detalle:

- 26vo: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Anexo N° 06: Constitución Política de Colombia, Artículo 268, numeral 5²



CONSTITUCIÓN POLÍTICA

ARTÍCULO 268. «Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:» El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

Jurisprudencia Concordante

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.

Jurisprudencia Concordante

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

Jurisprudencia Concordante

3. Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.

Concordancias

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos.

5. 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, para lo cual tendrá pretensión.

Jurisprudencia Concordante

6. Concepcionar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

Jurisprudencia Concordante

7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.

Concordancias

Jurisprudencia Concordante

8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios.

9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.

Concordancias

Jurisprudencia Concordante

10. Proveer mediante concurso público los empleos de carrera de la entidad creados por ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en ese ente de control.

² Disponible en <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

Concordancias

Jurisprudencia Concordante

11. Presentar informes al Congreso de la República y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

Concordancias

Jurisprudencia Concordante

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial; y dirigir e implementar, con apoyo de la Auditoría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal, para la unificación y estandarización de la vigilancia y control de la gestión fiscal.

Concordancias

Jurisprudencia Concordante

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que admitieren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

Jurisprudencia Vigencia

14. Intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las Contralorías Territoriales. Dicha intervención podrá ser solicitada por el gobernante local, la corporación de elección popular del respectivo ente territorial, una comisión permanente del Congreso de la República, la ciudadanía mediante cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, la propia contraloría territorial o las demás que defina la ley.

15. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación.

16. Ejercer, directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades. La ley reglamentará la materia.

Concordancias

17. Imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley. Así mismo a los representantes de las entidades que, con dolo o culpa grave, no obtengan el fenechimiento de las cuentas o concepto o calificación favorable en los procedimientos equivalentes para aquellas entidades no obligadas a rendir cuenta, durante dos (2) periodos fiscales consecutivos.

18. Las demás que señale la ley.

Concordancias

Like 150 Share Twitter

Anexo N° 07: Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica, N° 7428, artículo 68°, y Reglamento de Organización y Servicio de las Potestades Disciplinaria Y Anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República, artículos 54° y 56°³


Sistema Costarricense de Información Jurídica

Buscar artículos Artículos Fecha de la Norma

le al final del documento

- Usted está en la última versión de la norma -

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
N° 7428

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Buscar artículos Artículos Fecha de la Norma

Artículo 68.- Potestad para ordenar y recomendar sanciones. La Contraloría General de la República, sin perjuicio de otras sanciones previstas por ley, cuando en el ejercicio de sus potestades determine que un servidor de los sujetos pasivos ha cometido infracciones a las normas que integran el ordenamiento de control y fiscalización contemplado en esta Ley o ha provocado lesión a la Hacienda Pública, recomendará al órgano o autoridad administrativa competente, mediante su criterio técnico, que es vinculante, la aplicación de la sanción correspondiente de acuerdo con el mérito del caso. La Contraloría formará expediente contra el eventual infractor, garantizándole, en todo momento, un proceso debido y la oportunidad suficiente de audiencia y de defensa en su favor.

La autoridad competente del sujeto pasivo requerido deberá cumplir, dentro del plazo que le establezca la Contraloría, con la recomendación impartida por esta; salvo que, dentro del término de ocho días hábiles contados a partir de la comunicación del acto, se interponga una gestión de revisión, debidamente motivada y razonada, por parte del jerarca del sujeto pasivo requerido. En este caso y una vez resuelta la gestión indicada, deberá cumplir, sin dilación, con lo dispuesto en el pronunciamiento técnico-judicial final de la Contraloría, so pena de incurrir en el delito de desobediencia, sin perjuicio del régimen de prescripciones contemplado en esta Ley.

La expiración del plazo fijado por la Contraloría General de la República para que el sujeto pasivo imponga la sanción ordenada, no hará prescribir, por sí, la responsabilidad del servidor ni caducará el derecho del sujeto pasivo a imponer dicha sanción, sin perjuicio del régimen de prescripciones contemplado en esta Ley.

El derecho de la Contraloría General de la República a ejercer, en el caso concreto, la potestad para recomendar u ordenar la aplicación de sanciones prescribirá en el término de dos años contados a partir de la iniciación del expediente respectivo.

El inicio del expediente se entenderá con la orden de la oficina competente de la Contraloría para comenzar la investigación del caso, en relación con determinados servidores.

Fecha artículo

³ Disponible en :

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=21629

Y:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=71654&nValor3=87064&strTipM=FN

Buscar artículos	Artículos	Ficha de la Norma
Reglamento : 199 del 15/12/2011		Observaciones
Reglamento de Organización y Servicio de las potestades disciplinaria y anuladora en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República (R-2-2011-DC-03)		
Datos generales:		
Ente emisor: Contraloría General de la República		
Fecha de vigencia desde: 20/12/2011		
Versión de la norma: 1 de 2 del 15/12/2011		
Datos de la Publicación:		
Nº Gaceta: 344 del 20/12/2011 Akamas: 107		
Reglamento : 199 (77 artículos) (1 transitorio)		
Buscar en el contenido de la norma: <input type="text"/>		<input type="button" value="Buscar"/>

Artículo 54
Versión del artículo: 1 de 1
<p align="center">Sección II Responsabilidad Civil</p> <p>Artículo 54.- Cobro de los daños y perjuicios</p> <p>1. Dicho el acto final que determine la existencia de daños o perjuicios imputables a la persona investigada, el órgano decisor en el plazo de cinco días deberá gestionar el pago correspondiente a la parte responsable y ordenará a la autoridad competente del sujeto pasivo iniciar las acciones de cobro dentro del plazo que se disponga en la comunicación del acto final.</p> <p>2. La certificación de la deuda emitida por el Despacho Contador será título ejecutivo.</p> <p>3. La declaratoria de responsabilidad civil deberá ser consignada en el Registro de Sanciones regulado en el Capítulo VI de este Reglamento.</p>

Artículo 56
Versión del artículo: 1 de 1
<p>Artículo 56.- Cobro por parte de la Contraloría General de la República</p> <p>La Contraloría General podrá gestionar directamente las acciones de cobro, en contra del sujeto declarado civilmente responsable.</p>

Anexo N° 08: Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ecuador, artículo 53^{o4}



LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

Ley 73
Registro Oficial Suplemento 595 de 12-jun.-2002
Última modificación: 18-dic.-2015
Estado: Vigente

Art. 53.- Predeterminación civil culposa y órdenes de reintegro.- La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Los perjuicios económicos causados en la administración de bienes, asignaciones, subvenciones, participaciones ocasionales de recursos públicos, concedidas por el Estado o sus instituciones, a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, estarán sujetos a las disposiciones de la Sección 1 de este Capítulo y al procedimiento previsto en esta Sección.

Cuando del examen aparezca la responsabilidad civil culposa de un tercero, se establecerá la respectiva responsabilidad. Se entenderá por tercero, la persona natural o jurídica privadas, que, por su acción u omisión, ocasionare perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos.

Dicho perjuicio se establecerá de la siguiente forma:

1. Mediante la predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa que será o serán notificadas a la o las personas implicadas sean servidores públicos o personas naturales o jurídicas de derecho privado, concediéndoles el plazo de sesenta días para que las contesten y presenten las pruebas correspondientes. Expirado este plazo, la Contraloría General del Estado expedirá su resolución; y,
2. Mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido. Se tendrá por pago indebido cualquier desembolso que se realizare sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prestado el servicio, o la hubiere cumplido solo parcialmente. En estos casos, la orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de la responsabilidad, concediéndoles el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro. Sin perjuicio de lo expresado, en el transcurso de dicho plazo, los sujetos de la responsabilidad podrán solicitar a la Contraloría General del Estado la reconsideración de la orden de reintegro, para lo cual deberán expresar por escrito los fundamentos de hecho y de derecho y, de ser del caso, adjuntarán las pruebas que correspondan. La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo de treinta días contado a partir de la recepción de la petición y su resolución será definitiva, pero podrá impugnarse en la vía contencioso administrativa.

⁴ Disponible en: <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-organica-contraloria-general>

Ejecutoriada la resolución administrativa o el fallo judicial, según el caso, si no se efectuare el reintegro, la Contraloría General del Estado dispondrá la emisión del título de crédito al organismo competente o lo hará por sí misma según lo dispuesto en el artículo 57 de esta ley.

Jurisprudencia:

- *Gaceta Judicial, ORDEN DE REINTEGRO DE LA CONTRALORIA, 28-may-2003*

Art. 57.- Ejecución coactiva de las resoluciones confirmatorias ejecutoriadas.- Para la ejecución de las resoluciones ejecutoriadas de la Contraloría General del Estado, que confirmen responsabilidades civiles culposas, se procederá de la siguiente manera:

1. La Contraloría General del Estado tendrá competencia para emitir títulos de crédito y recaudar, incluso mediante la jurisdicción coactiva, las obligaciones provenientes de las resoluciones ejecutoriadas expedidas por el Contralor General, por efecto de la determinación de responsabilidad civil culposa, multas y órdenes de reintegro de pagos indebidos con recursos públicos que establezcan obligaciones a favor del Gobierno Central, así como de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer coactiva;
2. Se enviará a las municipalidades, consejos provinciales y, en general, a las instituciones del Estado que tuvieren capacidad legal para ejercer la coactiva, copias certificadas de las resoluciones ejecutoriadas que establezcan obligaciones a favor de estas instituciones, para que se emita el título de crédito correspondiente y procedan a su recaudación, de acuerdo con las leyes y regulaciones propias de la materia; y,
3. La recaudación de las obligaciones a favor de las instituciones del Estado sujetos a esta Ley, que no sean del Gobierno Central y que no tuvieren capacidad legal para ejercer la coactiva, se hará en la forma determinada en el numeral 1 de este artículo.

Una vez efectuado el pago, la Contraloría General del Estado entregará a la entidad y organismo acreedor el valor recaudado, previa la deducción del diez por ciento (10%) de dicho valor a favor de la Contraloría General del Estado, conforme lo previsto en el artículo 36 de la ley de Racionalización Tributaria; publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 321 de noviembre 18 de 1999

Para ejecutar las resoluciones ejecutoriadas, que confirmen responsabilidades civiles culposas, expedidas en contra de personas naturales o jurídicas de derecho privado, originadas en la administración de bienes, asignaciones, subvenciones o participaciones ocasionales de recursos públicos, se atenderá a la fuente de la que provengan los recursos o beneficios y se observará lo previsto en los numerales que anteceden, según corresponda.

Los funcionarios recaudadores, comunicarán, mensualmente, a la Contraloría General del Estado sobre la emisión detallada de títulos de crédito, citaciones con autos de pago y, en su caso, de las recaudaciones efectuadas por concepto de resoluciones ejecutoriadas confirmatorias. Igual obligación tendrán en los casos previstos en el inciso segundo del artículo 51 y en el numeral 2 del artículo 53 de esta Ley.

El ejercicio de la acción coactiva por parte de la Contraloría General del Estado, se

sujetará al Código Tributario y subsidiariamente, al Código de Procedimiento Civil.

El trámite de las excepciones que interpongan los deudores, sus herederos o fiadores, se sustanciará de conformidad, con las normas pertinentes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, previa la consignación a la que se refiere el artículo 1020 del Código de Procedimiento Civil, cuando la resolución se haya ejecutoriado en la Función Judicial.

La Contraloría General del Estado ejercerá la acción coactiva para el cobro de los títulos de crédito originados en resoluciones ejecutoriadas, emitidos o en poder del Servicio de Rentas Internas, siempre que esta provea de la información suficiente para este fin.

Concordancias:

- CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Arts. 99, 413, 841
- CODIGO TRIBUTARIO, Arts. 137, 210

Anexo N° 09: Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas, literal b) del artículo segundo, Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, artículos 59, cuarta disposición del artículo 71°, y 85⁵



Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado



Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Publicado en: «BOE» núm. 121, de 21/05/1982.
 Entrada en vigor: 10/06/1982
 Departamento: Jefatura del Estado
 Referencia: BOF-A-1982-11584
 Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1982/05/12/2/con>

Seleccionar redacción: Última actualización publicada el 31/03/2015

 PDF  ePUB

 Dictionario Panhispánico del Español Jurídico

DON JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren,

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley Orgánica:

Artículo segundo.

Son funciones propias del Tribunal de Cuentas:

- a) La fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público.
- b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

⁵ Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/1982/05/12/2/con>
 y en:
<https://www.boe.es/eli/es/l/1988/04/05/7/con>

Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Publicado en: «BOE» núm. 84, de 07/04/1988.
 Entrada en vigor: 27/04/1988
 Departamento: Jefatura del Estado
 Referencia: [BOE-A-1988-8678](#)
 Permalink ELI: <https://www.boe.es/eli/es/l/1988/04/05/7/con>

Seleccionar redacción: Última actualización publicada el 17/09/2014

 PDF  ePUB

 Dictionario Panhispánico del Español Jurídico

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presenten vieren y entendieren,

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

CAPÍTULO IV

De las pretensiones de las partes y de su acumulación ante la jurisdicción contable

Artículo 59.

1. Las partes legitimadas activamente podrán pretender ante la jurisdicción contable el reintegro de los daños y el abono de los perjuicios originados a los caudales o efectos públicos y, en ambos casos, con los intereses legales desde el día en que se entiende producido el alcance o irrogados los perjuicios.

Los daños determinantes de la responsabilidad deberán ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación a determinados caudales o efectos.

2. En los expedientes de cancelación de fianzas, la pretensión se limitará a la devolución de la cantidad depositada o a que se deje sin efecto la garantía constituida.

Artículo 71.

Contestada la demanda o, en su caso, transcurrido el plazo concedido para hacerlo y evacuado el trámite de alegaciones por el Ministerio Fiscal, continuará el procedimiento por los trámites del contencioso-administrativo ordinario, con las especialidades siguientes:

1.ª Las alegaciones previas podrán versar sobre la falta de jurisdicción o la incompetencia del órgano jurisdiccional, la falta o defecto de representación o de legitimación de las partes actoras, la falta de cumplimiento de los requisitos de forma de la demanda y la existencia de cosa juzgada, sin perjuicio de que tales motivos puedan ser alegados en la contestación.

2.ª Transcurrida la fase de alegaciones y, en su caso, la probatoria, el órgano de la jurisdicción contable podrá decretar el sobreseimiento del juicio, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, si se dieran las condiciones para su procedencia en los términos establecidos en esta Ley.

3.ª La sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso y estimará o desestimará, en todo o en parte, la pretensión de responsabilidad contable que se hubiere ejercitado, sin que puedan hacerse en ella pronunciamientos de nulidad procedimental que dejaren imprejuizado el fondo del asunto.

4.ª La sentencia condenatoria contendrá, en su parte dispositiva, las siguientes especificaciones:

- a) El importe en que se cifren los daños y perjuicios causados en los bienes, caudales o efectos públicos. En el supuesto de que dicho importe no constare cifrado en autos, la sentencia podrá declarar la existencia de los daños y perjuicios y diferir para el período de ejecución la determinación concreta de su cuantía.
- b) Quiénes son los responsables, designándolos por sus nombres y apellidos y cargos que desempeñen, y expresando si lo son en concepto de directos o subsidiarios.
- c) El carácter solidario de la responsabilidad directa y la cuota de que deba, en su caso, responder cada responsable subsidiario.
- d) La condena al pago de la suma en que se cifre la responsabilidad contable, con sujeción a lo prevenido en la especificación primera.
- e) La condena al pago de los intereses, calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en que se consideren producidos los daños y perjuicios. De tratarse de responsabilidades subsidiarias, la obligación de abono de intereses se contará desde la fecha en que los responsables correspondientes fueren requeridos para el pago.
- f) La contracción de la cantidad en que se cifre la responsabilidad contable en la cuenta que, en su caso, proceda.
- g) El pronunciamiento sobre el pago de las costas del juicio en los términos prevenidos para el proceso civil.

CAPÍTULO XII

De la ejecución de las sentencias

Artículo 85.

1. Una vez firme la sentencia recaída en los procedimientos jurisdiccionales a que se refiere el presente título se procederá a su ejecución, de oficio o a instancia de parte, por el mismo órgano jurisdiccional que la hubiera dictado en primera instancia, en la forma establecida para el proceso civil.
2. Cuando no se haya podido obtener el total reintegro de las responsabilidades decretadas se practicarán cuantas diligencias se juzguen pertinentes en punto a la averiguación y descubrimiento de bienes de cualquier clase sobre los que puedan hacerse efectivas.
3. Si no dieran resultado las indicadas diligencias, se declarará la insolvencia de los responsables directos y se procederá contra los subsidiarios.
4. Las declaraciones de insolvencia de los responsables, tanto directos como subsidiarios, se entenderán hechas siempre con la cláusula de sin perjuicio, a fin de poder hacer efectivas las responsabilidades contables cuando vinieren a mejor fortuna.

Anexo N° 10: Compromiso de Auditoría

En la fecha, yo Erik Sergio Robles Janampa, identificado con DNI N° 45717580, domiciliado en Jr. Saco Oliveros N° 171, dep. 702, Urb. Santa Beatriz, distrito, provincia y departamento de Lima, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Peruana Los Andes, me comprometo a asumir las consecuencias administrativas y/o penales que hubiera lugar si en la elaboración de mi investigación titulada “Propuesta de reforma del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional de la Contraloría General del Perú” se hubiera considerado datos falsos, falsificación, plagio, auto plagio, etc. y declaro bajo juramento que el trabajo de investigación es de mi autoría y los datos presentados son reales y he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.

Lima, 05 de setiembre de 2023


Erik Sergio Robles Janampa
DNI N° 45717580

