ATMIRE

Title	Delimitación constitucional de la potestad sancionadora de la CGR y SERVIR
Item Type	https://purl.org/coar/resource_type/c_7a1f
Authors	Jauregui Torres, Ana Paula;Nevado Vargas, Jose Maria Junior
Publisher	Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)
Rights	https://purl.org/coar/access_right/c_abf2
Download date	2026-11-27 17:25:14
Item License	https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/
Link to Item	https://hdl.handle.net/10757/690797



UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS

FACULTAD DE DERECHO

PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO

Delimitación constitucional de la potestad sancionadora de la CGR y SERVIR

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el título profesional de Abogado

AUTOR(ES)

Jauregui Torres, Ana Paula	0009-0008-4112-5084
Nevado Vargas, Jose Maria Junior	0009-0002-2355-8560

ASESOR(ES)

Walde Ortega, Vanessa Elizabeth Doryluz	0009-0005-6271-9816

Lima, 23 de junio de 2026

Resumen

Este trabajo de suficiencia profesional analiza el límite constitucional de la capacidad sancionadora de la Contraloría General de la República frente al régimen disciplinario de SERVIR Autoridad Nacional del Servicio Civil, tomando como eje la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 00026-2021-PI/TC).

El estudio se enfoca en dos problemas clave: la falta de claridad en las infracciones de la Ley 31288 y el choque de competencias entre el procedimiento de la Contraloría General de la República (Procedimiento Administrativo Sancionador) y el de SERVIR (Procedimiento Administrativo Disciplinario). Al respecto, el Tribunal Constitucional aclaró que la Contraloría solo debe vigilar el uso del presupuesto público y la deuda del Estado, dejando fuera temas como la afectación al servicio público o el daño ambiental. Por ello, declaró inconstitucionales cinco infracciones y advirtió que la convivencia de ambos regímenes pone en riesgo el principio de no ser sancionado dos veces por lo mismo (*non bis in idem*).

La investigación concluye que, aunque la sentencia ayuda a poner orden, aún quedan zonas grises —como la regla de que el proceso de la Contraloría siempre prevalece— que requieren cambios legales. Para solucionarlo, se proponen seis salidas concretas: una reforma legal para coordinar ambos sistemas, darle fuerza de ley a la cláusula de prevalencia, crear una comisión técnica CGR-SERVIR, establecer una regla de especialidad procesal, incorporar el principio de oportunidad y fortalecer el control en el Poder Judicial.

Palabras clave: Potestad sancionadora de la Administración; CGR; SERVIR; PAD (PAD); procedimiento administrativo sancionador (PAS); principio de legalidad; non bis in idem; responsabilidad administrativa funcional.

ABSTRACT

This professional sufficiency work analyzes the constitutional limit of the sanctioning authority of the Office of the Comptroller General of the Republic (CGR) in relation to the disciplinary regime of SERVIR, based on the Constitutional Court ruling STC 00026-2021-PI/TC.

The study focuses on two key problems: the lack of clarity in the infractions under Law 31288 and the jurisdictional overlap between the CGR's Administrative Sanctioning Procedure (PAS) and SERVIR's Disciplinary Administrative Procedure (PAD). In this regard, the TC clarified that the CGR's authority is limited to overseeing the execution of the State budget and public debt operations, excluding matters such as harm to public service or environmental damage. Consequently, it declared five infractions unconstitutional and warned that the coexistence of both regimes creates a risk of violating the non-bis in idem principle.

The research concludes that, while the ruling contributes to legal clarity, gray areas persist — including the rule of CGR procedural prevalence— requiring legislative reform. We propose six concrete solutions: legislative reform to coordinate both systems, elevating the prevalence clause to legal status, establishing a CGR-SERVIR technical commission, setting a procedural specialty rule, incorporating the opportunity principle, and strengthening judicial review.

Keywords: Administrative sanctioning power; Office of the Comptroller General of the Republic (CGR); SERVIR; Disciplinary Administrative Procedure (PAD); Administrative Sanctioning Procedure (PAS); principle of legality; non bis in idem; functional administrative responsibility.

Trabajo_75510461.docx

INFORME DE ORIGINALIDAD

12%	14%	9%	3%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUD

FUENTES PRIMARIAS

1 hdl.handle.net
Fuente de Internet

2 www.tc.gob.pe
Fuente de Internet

3 repositorioacademico.upc.edu.pe
Fuente de Internet

4 revista.enap.edu.pe
Fuente de Internet

5 tesis.pucp.edu.pe
Fuente de Internet

6 cec.sedetc.gob.pe
Fuente de Internet

7 cdn.www.gob.pe
Fuente de Internet

8 repositorio.continental.edu.pe
Fuente de Internet

9 repositorio.ucv.edu.pe
Fuente de Internet

10 Garcia Cobian Castro, Erika. "Analisis de constitucionalidad de la facultad de la Contralc General de la Republica para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y relacion con el principio del "Ne bis in idem".", Pontificia Universidad Catolica del Peru - CENTRUM Catolica (Peru), 2021
Publicación

11 Submitted to Universidad Tecnologica del Peru
Trabajo del estudiante

12 noticiasdderecho.blogspot.com
Fuente de Internet

13 Tasayco, Gilberto Félix. "La Intervención de la Superintendencia del Mercado de Valore en la Verificación de la Gestión del Modelo de Prevención de Delitos de Corrupción en Personas Jurídicas", Pontificia Universidad Catolica del Peru (Peru), 2023
Publicación

ÍNDICE

CAPÍTULO I

1.1 Antecedentes procesales

1.1.1 Fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad

1.1.2 Posición legal de la Procuraduría del Congreso de la República

1.2 Sentencia del Tribunal Constitucional

1.2.1 Fundamentos relevantes de votación en mayoría

1.2.2 Votos singulares de los magistrados

1.2.2.1 Fundamento de magistrado Gustavo Gutierrez Ticse

1.2.2.2 Fundamento de magistrado Pedro Hernandez Chavez

1.2.2.3 Fundamento de magistrados Francisco Morales Saravia y Helder Dominguez Haro

CAPÍTULO II: Marco teórico, normativo y jurisprudencial

2.1 Potestad sancionadora del Estado

2.2 Régimen disciplinario de SERVIR y PAD

2.2.1 Ámbito de aplicación

2.2.2 El PAD

2.2.3 Principios del PAD

2.2.4 El Tribunal de Servicio Civil

2.2.5 Problemas Actuales del Régimen

2.3 Potestad sancionadora de la CGR y Ley 31288

2.3.1 Conflicto de competencia y la regla de prevalencia

2.3.2 Estructura y dinámica del PAS

2.3.3 Dualidad sistemática e inseguridad jurídica

2.4 Principio de legalidad en el control gubernamental de la CGR

2.4.1 Principio de legalidad y subprincipio de tipicidad

2.4.1.1 Conceptos jurídicos indeterminados

2.4.2 Principio de proporcionalidad

2.5 Derecho al debido proceso

2.6 Principio de la potestad sancionadora *Non bis in idem*

CAPÍTULO III: Análisis Jurídico

3.1 Alcance constitucional del artículo 82

3.1.1 Principio de legalidad y tipicidad de las infracciones de la CGR

3.2 Delimitación material entre CGR y SERVIR

3.3 Coexistencia de regímenes y riesgo de dualidad sancionadora

3.4 Criterios de interpretación del Tribunal Constitucional y el impacto en la seguridad jurídica

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

Nomenclaturas

PAS: PAS

Ley 31288: Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la CGR

Ley 27785: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR

CGR: CGR

PAD: PAD

SERVIR: Autoridad Nacional del Servicio Civil

LSC: Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil

TC: TC

Constitución: Constitución Política del Perú

TSRA: Tribunal Superior de Responsabilidades de la CGR

RAF: Responsabilidad Administrativa Funcional

TSC: Tribunal del Servicio Civil

CAPÍTULO I

1.1 Antecedentes procesales

Con fecha 26 de julio de 2021, el Poder Ejecutivo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31288. Específicamente, el cuestionamiento se dirigió hacia un extremo del artículo 2, así como hacia la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final de la citada norma.

Con posterioridad, el 7 de octubre de 2021, el Congreso de la República procedió a contestar la demanda. En el marco del proceso, el 26 de octubre de 2021, se admitió la incorporación de la CGR en calidad de partícipe. Finalmente, el 24 de agosto de 2023 se llevó a cabo la audiencia, donde las partes y el partícipe expusieron sus alegatos orales.

1.1.1 Fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad

El Poder Ejecutivo sostiene que las normas impugnadas adolecen de vicios de inconstitucionalidad por las siguientes consideraciones:

Vulneración del Debido Procedimiento: La modificación del artículo 11 de la Ley 27785, es cuestionada al establecer excepciones al derecho de defensa del administrado, lo que contraviene las garantías del debido PAS.

Afectación al Principio de Tipicidad y Legalidad: Sobre este punto, sostiene que la modificación del artículo 46 de la Ley 27785 transgrede el principio de legalidad al tipificar las conductas infractoras utilizando términos genéricos.

Inobservancia del Principio de Proporcionalidad: La modificación del artículo 47 de dicha Ley vulneraría este principio al sancionar con inhabilitación las faltas leves.

Vulneración del Equilibrio Presupuestario: Respecto a la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 31288, se alega que el Congreso de la República dispuso la creación de gasto público, incurriendo en una prohibición constitucional, pues se dio sin la participación ni la aprobación del Poder Ejecutivo.

1.1.2 Posición legal de la Procuraduría del Congreso de la República

Por su parte, el Congreso de la República contestó la demanda en los siguientes términos:

Improcedencia por Prescripción: Alega la prescripción de la acción constitucional en vista de que el texto cuestionado en el artículo 11 se ha mantenido idéntico a lo largo de las modificaciones legislativas que tuvieron lugar, por lo que, solicita que se declare improcedente en este extremo.

Respeto al Principio de Legalidad: Sobre la modificación del artículo 11, indica que no atenta contra el principio de legalidad ni los subprincipios, puesto que el TC permite cierto margen de indeterminación en la tipificación de las infracciones, y que tras la inconstitucionalidad declarada del texto anterior, en el actual se redacta de forma más específica sin ser muy excesivo, cumpliendo con los parámetros establecidos.

Criterio de Proporcionalidad: En cuanto a la modificación del artículo 47, el Congreso precisa que la norma establece una distinción entre la sanción para las faltas graves y para las muy graves, por lo que no se vulnera el principio de proporcionalidad.

Eficacia diferida de Sentencia: Respecto a la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final, sostiene que anteriormente el TC ha optado por diferir los efectos de inconstitucionalidad de una sentencia para que el Poder Ejecutivo pueda aprobar los gastos creados durante el procedimiento legislativo, a fin de evitar un vacío normativo.

1.2 Sentencia del Tribunal Constitucional

1.2.1 Fundamentos relevantes de votación en mayoría

Sobre la potestad sancionadora de la CGR

El TC sostiene que la disposición constitucional que crea a la CGR debe interpretarse de manera sistemática, es decir, teniendo en cuenta su ubicación y el contenido del capítulo de la Constitución. Al respecto, el artículo 82 dispone que la CGR posee autonomía funcional y es el ente rector del Sistema Nacional de Control. Dado que este precepto pertenece al apartado que regula el régimen económico, y dentro de este, el régimen tributario y presupuestal, la función matriz de la CGR es supervisar la gestión fiscal. Dicho artículo establece que dentro de su competencia de supervisión de legalidad está la ejecución del presupuesto a nivel nacional, las operaciones de la deuda pública y los actos de las instituciones sujetas a control.

En esa línea, el TC señala que la Constitución no reconoce expresamente la competencia de la CGR para sancionar en dichos ámbitos. Por lo que, es jurídicamente cuestionable que por norma infraconstitucional se le atribuya dicha potestad. Sin perjuicio de ello, el TC hace hincapié en que la potestad sancionadora de la CGR no debe entenderse como su función primordial y que su legitimidad constitucional dependerá de que su ejercicio se dé dentro de los parámetros competenciales establecidos en la Constitución, es decir que la conducta infractora tenga relación directa con la legalidad de la administración de los recursos públicos y las operaciones de endeudamiento público. Dado que, de no haber una aplicación correcta, podría afectar la legitimidad constitucional de dicha actuación.

Coexistencia de regímenes de responsabilidad administrativa y riesgo de duplicidad sancionadora

En el ordenamiento peruano coexisten dos regímenes de responsabilidad administrativa con naturalezas diferenciadas:

PAS de la CGR: Orientado a tutelar la correcta gestión de los bienes y recursos públicos.

PAD bajo la Ley N° 30057: Enfocado en velar por el cumplimiento de las obligaciones laborales derivados del vínculo entre el servidor y la entidad.

En materia sancionadora, rige el principio del *non bis in idem*, el cual prohíbe sancionar o procesar a una persona más de una vez por un mismo hecho cuando concurre triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Ante la coexistencia de ambos regímenes, existe una posibilidad de que se pueda vulnerar dicho principio. Si bien, el TSRA ha resuelto previamente que no existe vulneración al *non bis in idem* debido a que ambos regímenes protegen bienes jurídicos distintos, persiste un conflicto normativo respecto a la prelación de competencias, lo que genera un riesgo de doble persecución. Mientras que en el ámbito de SERVIR la competencia del procedimiento la ostenta quien lo inicie primero, en el régimen de la CGR, rige el principio de prevalencia de la competencia y de autonomía de responsabilidades, pues establece que el PAS prevalece sobre cualquier otra vía administrativa y que al margen de la existencia de una PAD, el órgano instructor de la CGR está facultado para iniciar el procedimiento sancionador por la misma falta.

Principio de Legalidad

El TC reitera que la tipificación de las infracciones debe garantizar la predictibilidad, exigiendo estándares mínimos de precisión que permitan el conocimiento y entendimiento por cualquier ciudadano de las infracciones. En esa línea, se admite que el reglamento pueda complementar a la ley en este aspecto, en tanto especifiquen o gradúen las conductas punibles tipificadas expresamente, mas no puede crear infracciones no contempladas en la norma. En este extremo, el TC sobre la alegada vulneración del principio de legalidad del artículo 46 por utilizar términos genéricos e imprecisos, sostiene que en un pronunciamiento previo resolvió declarar la inconstitucionalidad de este texto en vista de que empleaba frases muy generales, lo que provocó que lo normado en el reglamento constituyan nuevas infracciones.

No obstante, para el análisis del texto vigente, el TC determina que debe ser entendido como un concepto jurídico indeterminado, el cual le permite a la Administración la aplicación e interpretación de estas formulaciones abstractas en la norma a un caso en concreto, momento en el cual se materializa. El TC estipula que el concepto de perjuicio al estado y perjuicio económico cubren el objeto de control de la potestad sancionadora de la CGR en materia de responsabilidad administrativa funcional, pues dichos perjuicios deben tener relación directa con el presupuesto estatal y/o con el endeudamiento público. Dicha situación no ocurre con el concepto de grave afectación al servicio público, al no tener vinculación en estricto con la materia presupuestaria, por ende, lo declaró inconstitucional.

1.2.2 Votos singulares de los magistrados

1.2.2.1 Voto de magistrado Gustavo Gutierrez Ticse

Consideró necesario efectuar precisiones respecto de la potestad sancionadora de la CGR, señalando que dicha facultad no sólo encuentra sustento en el marco constitucional vigente, sino también en la evolución histórica e institucional del sistema de control gubernamental en el Perú. En tal sentido, sostiene que, desde su creación en 1930 y su posterior reconocimiento en las Constituciones de 1933, 1979 y 1993, la CGR ha evolucionado hacia un órgano constitucional autónomo encargado de supervisar la legalidad en el uso de los recursos públicos, por lo que sus competencias deben interpretarse de manera sistemática y finalista. Bajo dicha premisa, afirma que, aunque el artículo 82 de la Constitución no reconozca expresamente la potestad sancionadora, esta se encuentra implícitamente comprendida dentro de sus atribuciones constitucionales, conforme a la doctrina de los poderes implícitos, pues de lo contrario la función de control resultaría ineficaz o meramente declarativa. Asimismo,

advierte que negar dicha facultad vaciará de contenido el régimen legal de infracciones y sanciones previsto en el sistema de control, criterio que refuerza recurriendo al derecho comparado, al señalar que diversos países latinoamericanos reconocen potestades sancionadoras a sus órganos de control fiscal. Finalmente, exhorta al Congreso de la República a incorporar expresamente esta potestad en el texto constitucional, no como reconocimiento de una carencia actual, sino como mecanismo de consolidación normativa y fortalecimiento de la seguridad jurídica en la tutela de los recursos públicos.

1.2.2.2 Voto del magistrado Pedro Hernandez Chavez

Reafirmó la constitucionalidad de la potestad sancionadora de la CGR, señalando que dicha facultad encuentra respaldo tanto en el artículo 82 de la Constitución como en la jurisprudencia previa del TC, constituyéndose en un mecanismo indispensable para asegurar la eficacia del control de la legalidad en el manejo de los recursos públicos. Asimismo, discrepa de las interpretaciones restrictivas que niegan la existencia de una potestad autónoma sancionadora de la CGR, sosteniendo que esta competencia se encuentra reconocida en el propio diseño constitucional; no obstante, precisa que su ejercicio debe limitarse estrictamente al ámbito material de control presupuestario y financiero del Estado, particularmente respecto de la ejecución del Presupuesto Público y las operaciones vinculadas a la deuda pública. En consecuencia, concluye que las precisiones introducidas por el Tribunal permiten fortalecer el ejercicio legítimo, razonable y constitucionalmente delimitado de la potestad sancionadora de la CGR, garantizando un adecuado equilibrio entre eficacia del control estatal y respeto al principio de legalidad.

1.2.2.3 Votos de los magistrados Francisco Morales Saravia y Helder Dominguez Haro

Propusieron declarar infundada la demanda interpuesta, sustentando su posición en los principios de corrección funcional y conservación de la ley, conforme a los cuales el juez constitucional debe privilegiar interpretaciones que permitan mantener la vigencia de las normas antes que expulsarlas del ordenamiento jurídico. Coinciden, por tanto, en que a la luz de lo que el TC ha sostenido hasta ese momento, el TC no tiene que ser restrictivo del ámbito de actuación normativa del Congreso sino que, más bien, debe ser deferente al legislador democrático, debiendo afirmar que la referida ley, por lo mismo, es interpretable de acuerdo con la Constitución. Por otro lado, también difieren respecto de la interpretación restrictiva del

artículo 82 de la Constitución, tal y como la entiende la mayoría, pues consideran que este punto no restringe las funciones propias de la CGR a un control de tipo presupuestario o de tipo financiero, sino que reconoce expresamente una función de supervisión de todos los actos realizados por las organizaciones sujetas al control respectivo. Bajo esta interpretación sistemática y finalista, consideran constitucionales las infracciones vinculadas a servicios de emergencia o protección del patrimonio público, siempre que guarden conexión razonable con la función de control gubernamental. Del mismo modo, sostienen que conceptos como "grave afectación al servicio público" o eventuales restricciones al derecho de defensa no deben ser declarados inconstitucionales en abstracto, sino interpretados conforme a la Constitución, garantizando que cualquier limitación sea excepcional, debidamente motivada y respetuosa de los derechos fundamentales. En consecuencia, concluyen que la Ley N.° 31288 resulta compatible con el orden constitucional siempre que su aplicación observe criterios de razonabilidad, proporcionalidad y pleno respeto de las competencias constitucionales de la CGR. Como se puede observar, estas consideraciones critican la inclinación del Tribunal a acotar de manera muy restrictiva las competencias de la CGR, llegando a sugerir que la "delimitación material" pergeñada por la mayoría del Tribunal podría dar lugar a ámbitos grises donde la posibilidad del control sea irrelevante ante la falta de una potestad punitiva clara en relación a conductas que, aunque no afecten el presupuesto en su materialidad, sí afectan la ejecución pública en su verticalidad.

CAPÍTULO II: Marco teórico, normativo y jurisprudencial

2.1 Potestad sancionadora del Estado

La potestad sancionadora del Estado constituye una manifestación del *ius puniendi*, entendido como la facultad que posee el Estado para imponer sanciones frente a conductas que vulneran el ordenamiento jurídico. Esta potestad se ejerce tanto en el ámbito penal como en el administrativo y, aunque cada uno posee características propias, ambos persiguen una finalidad común: la protección del interés público y de los bienes jurídicos que la sociedad considera esenciales. Por ello, la doctrina de la unidad del *ius puniendi* sostiene que los principios que limitan el poder sancionador en materia penal también deben aplicarse al ámbito administrativo, con las particularidades que este último requiere.

La evolución del derecho administrativo sancionador ha supuesto el tránsito desde una concepción centrada en la supremacía de la autoridad hacia un modelo garantista, en el que el

ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra subordinado al respeto de los derechos fundamentales y a los principios constitucionales de legalidad, culpabilidad y debido proceso. En palabras de Morón Urbina (2019), el procedimiento administrativo no puede entenderse como un mecanismo de imposición unilateral de decisiones, sino como un espacio formal de actuación en el que los derechos de los administrados constituyen límites infranqueables para la Administración.

Bajo esta perspectiva, el Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, no solo regula las actuaciones administrativas, sino que constituye una verdadera garantía de seguridad jurídica para los ciudadanos. Su finalidad es asegurar que toda sanción sea el resultado de un procedimiento previo, válido y respetuoso de las garantías fundamentales, evitando actuaciones arbitrarias y sometiendo el ejercicio de la potestad sancionadora al principio de legalidad. En virtud de este principio, ninguna persona puede ser sancionada por conductas que no hayan sido previamente establecidas como infracciones por una norma con rango legal, debiendo observarse además los principios de tipicidad, irretroactividad, proporcionalidad y *non bis in idem*.

De igual manera, aunque el derecho administrativo sancionador goza de autonomía respecto del derecho penal, comparte con éste las garantías esenciales que legitiman el ejercicio del poder punitivo del Estado. En consecuencia, toda actuación sancionadora debe desarrollarse con pleno respeto al debido procedimiento, al derecho de defensa, a la debida motivación de las decisiones, a la imparcialidad y la razonabilidad, asegurando que ninguna persona sea sancionada sin una adecuada valoración de los hechos y de los medios probatorios correspondientes.

En esa línea, Lagunda de Paz (2020) sostiene que la responsabilidad administrativa no puede atribuirse de manera automática ni derivarse únicamente de la posición jerárquica que ocupa una persona dentro de la Administración. Por el contrario, resulta indispensable acreditar una vinculación directa entre la conducta del administrado y la infracción imputada. Esta posición es compartida por Ramos (2022), quien señala que el régimen disciplinario previsto en la Ley del Servicio Civil no persigue sancionar resultados por sí mismos, sino conductas reprochables atribuibles al servidor. De esta manera, la potestad sancionadora solo puede ejercerse legítimamente cuando se demuestra que la infracción fue cometida con dolo o culpa, descartando cualquier forma de responsabilidad objetiva.

En el ámbito de la función pública, la potestad disciplinaria tiene como finalidad garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública y el cumplimiento de los deberes inherentes al servicio público. Sin embargo, dicha potestad no constituye una facultad discrecional e ilimitada, sino una función sometida a estrictos parámetros de legalidad, razonabilidad y control constitucional. Por ello, incluso en escenarios donde se busca fortalecer la lucha contra la corrupción y promover una gestión pública más eficiente, la imposición de sanciones debe realizarse respetando rigurosamente las garantías constitucionales y los principios que rigen el PAS. Solo así es posible alcanzar una actuación estatal eficaz sin sacrificar los derechos fundamentales de los administrados ni los valores propios de un Estado Constitucional de Derecho.

2.2 Régimen disciplinario de SERVIR y PAD

La promulgación de la Ley Nº 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, LSC), y su Reglamento (D.S. Nº 040-2014-PCM) marcó un hito al unificar el caótico escenario de los regímenes 276, 728 y CAS (Pichón, 2022). Este nuevo marco transformó un sistema antes fragmentado en un modelo predecible que equilibra la eficiencia estatal con los derechos del trabajador. Para operativizarlo, SERVIR emitió la Directiva Nº 02-2015-SERVIR/GPGSC, blindando el debido proceso.

2.2.1 Ámbito de Aplicación

Este régimen alcanza a servidores en actividad y ex servidores de los regímenes mencionados, evitando que el cese funcione como un escudo de impunidad (Pichón, 2022). Abarca a servidores de carrera, directivos y personal de confianza (Art. 84 de la LSC). Se excluye de este fuero a ministros y autoridades de elección popular (como el presidente o alcaldes); debido a su naturaleza política, sus responsabilidades se canalizan a través de mecanismos de control constitucional especiales.

2.2.2 El PAD

El PAD es la herramienta que tiene la Administración Pública para investigar y sancionar de manera objetiva, dejando atrás las sanciones automáticas y respetando la presunción de inocencia y el derecho de defensa (Pichón, 2022). Conforme al artículo 91 del Reglamento de la LSC, regula las autoridades competentes, plazos y pruebas. Toda sanción escrita requiere un

PAD previo; la amonestación verbal es la única excepción y se aplica de forma directa y reservada por el jefe inmediato.

2.2.3 Principios del PAD

La facultad disciplinaria se encuentra sometida a los principios del PAS dictados por la Ley N.º 27444 (artículo 248 del Texto Único Ordenado) - Ley N.º 27444 como son: la legalidad, la tipicidad, la razonabilidad y el *non bis in idem* (Pichón, 2022). El TC ha puesto énfasis en que la legitimidad de todo proceso disciplinario se encuentra sujeta al más irrestricto respeto de los derechos fundamentales y de los derechos del procedimiento debido; es decir, que la arbitrariedad está proscrita.

2.2.4 El Tribunal del Servicio Civil (TSC)

Creado por el Decreto Legislativo 1023, el TSC resuelve en segunda y última instancia administrativa las apelaciones sobre acceso al servicio, evaluación, progresión, régimen disciplinario y término del vínculo laboral (Pichón, 2022).

En el ámbito disciplinario, el TSC solo conoce apelaciones contra suspensiones y destituciones; las amonestaciones escritas las resuelve la oficina de Recursos Humanos de la propia entidad. Sus fallos agotan la vía administrativa —siendo impugnables solo ante el Poder Judicial— y tiene la facultad de emitir precedentes de observancia obligatoria.

2.2.5 Problemas Actuales del Régimen

A pesar de los esfuerzos normativos por unificar el empleo público, el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil arrastra serias fallas estructurales y operativas. Estos problemas no solo debilitan la capacidad del Estado para sancionar con eficacia, sino que muchas veces terminan desprotegiendo los derechos fundamentales de los propios servidores.

Uno de los puntos más críticos es, sin duda, la prescripción de los procesos. Como advierte Parián Mitacc (2025), la enorme sobrecarga de trabajo que sufren las secretarías técnicas en casi todas las entidades públicas provoca que los plazos legales se venzan constantemente. Esta inacción administrativa extingue la posibilidad de sancionar, abriendo una preocupante puerta a la impunidad incluso en casos de faltas graves.

A esto se suma el debate en torno a la ejecutoriedad inmediata de las sanciones. Cuando una entidad aplica un castigo tan severo como la suspensión o la destitución antes de que el TSC resuelva la apelación, se vulneran directamente la presunción de inocencia y las garantías del debido proceso. En este sentido, Abad Casimiro (2025) dice con razón que si el TSC anula la sanción después de meses, el daño moral, económico y reputacional causado al profesional entre tanto ya es irreparable y esto hace que se rompa totalmente el principio de proporcionalidad.

También la coexistencia del PAD y del PAS de la CGR determina una profunda inseguridad jurídica. Tal como sostiene Guevara (2024), este choque de competencias expone al servidor a una doble persecución por los mismos hechos, poniendo bajo las cuerdas el límite constitucional del principio *non bis in idem*.

Finalmente, la realidad institucional del país hace que todo sea más difícil. Mientras los ministerios cuentan con equipos legales especializados para llevar adelante los procesos, los gobiernos locales y regionales carecen de las herramientas operativas básicas para aplicar la norma bajo los mismos estándares. Por ello, se vuelve indispensable que SERVIR descentralice con urgencia su asistencia técnica, logrando unificar criterios que aseguren predictibilidad y equidad para todos los servidores a nivel nacional (Guevara, 2024).

2.3 Potestad sancionadora de la CGR y Ley 31288

A finales de 2010, el predominio de la disciplina pública no es otra cosa que la del PAD de cada entidad pública, de forma que las recomendaciones de los Órganos de Control Institucional (en adelante, OCI) eran desatendidas incluso por las instituciones, lo que significó un escenario de preocupante impunidad (Guevara, 2024). Para buscar contrarrestar este tipo de situaciones y solucionar la problemática del modo de enfrentar la lucha contra la corrupción, se promulga, por tanto, la Ley Nº 29622, que modifica la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (Ley Nº 27785) y que permite a la CGR sancionar directamente la responsabilidad administrativa funcional ante infracciones administrativas funcionales de gran tamaño y que hubiesen podido afectar al presupuesto o a la prestación de los servicios públicos. Huamán (2021) sitúa este hito dentro del debate sobre la necesidad de un control judicial suficiente para frenar el poder sancionador del Estado.

La Ley 29622 sanciona infracciones de tantas maneras que es tan amplia y genérica (Art. 46) que en última instancia, incluso deja el carácter específico a su reglamento (D.S. Nº 023-2011-

PCM), el cual definió, al final, 47 tipos de comportamiento (Guevara, 2024), lo cual se tradujo posteriormente en que el TC, en la sentencia STC 00020-2015-PI/TC, declaró inconstitucional esta potestad cuando vulneraba los principios de legalidad y tipicidad, al ampliar el tipo de falta a través de normas sin rango de ley (Guevara, 2024). Esto motivó que el TC, en la sentencia STC 00020-2015-PI/TC, declarara inconstitucional dicha facultad por violar los principios de legalidad y tipicidad al definir faltas mediante normas sin rango de ley (Guevara, 2024). Como explica Boyer (2019), este fallo reafirmó la exigencia de taxatividad, proscribiendo la discrecionalidad reglamentaria excesiva.

El vacío legal se superó con la Ley Nº 31288 en 2021, la cual devolvió la potestad sancionadora a la CGR detallando 32 tipos infractores con rango de ley, muchos de los cuales se superponen con las faltas de SERVIR y el Código de Ética de la Función Pública (Guevara, 2024). Este nuevo marco se complementó con el actual Reglamento del PAS, aprobado por la Resolución de CGR Nº 166-2021-CG (Guevara, 2024).

2.3.1 El conflicto de competencia y la regla de prevalencia

El núcleo de la tensión entre el PAS y el PAD radica en el artículo 5 del Reglamento del PAS, que declara que la potestad de la CGR es un régimen especial que prevalece sobre cualquier otra facultad sancionadora, obligando a las entidades a inhibirse de procesar los mismos hechos. Para justificar este monopolio y evitar cuestionamientos sobre el principio de no ser juzgado dos veces, el Tribunal de la CGR emitió el Acuerdo Plenario Nº 01-2013-CG/TSRA. En este pronunciamiento, determinó que el PAS y el PAD no vulneran el *non bis in idem* porque protegen bienes jurídicos distintos: el primero tutela la correcta gestión de los recursos públicos basándose en el artículo 82 de la Constitución, mientras que el segundo asegura los deberes laborales del servidor frente a su empleador.

No obstante, la doctrina critica con dureza esta división. Guevara (2024) sostiene que ambos regímenes comparten el mismo fin: garantizar que el funcionario actúe conforme a la buena administración, por lo que la supuesta separación de bienes jurídicos carece de motivación real y parece una ficción legal para esquivar el *non bis in idem*. En esa línea, Huamán (2021) advierte que el reglamento de la Ley del Servicio Civil concede a la CGR una hegemonía competencial tan fuerte que termina atenuando el principio *ne bis in idem* por la vía reglamentaria y no legal.

2.3.2 Estructura y dinámica del PAS

A diferencia del modelo de SERVIR, el PAS se enfoca exclusivamente en la inhabilitación para la función pública como única medida punitiva (de 1 a 5 años para faltas muy graves, y de 60 días a un año para graves), prescindiendo de amonestaciones o suspensiones. Además, opera con total independencia del vínculo laboral vigente, permitiendo sancionar incluso a exservidores. García (2013) sostiene que esta severidad es constitucional siempre que se limite estrictamente a la misión institucional de controlar la ejecución presupuestaria, respetando la proporcionalidad y cooperando con otros órganos en la prevención de la corrupción.

De acuerdo con el reglamento actualizado a 2024, el procedimiento se organiza en dos instancias y puede ser sumario o complejo según la cantidad de imputados e infracciones (Guevara, 2024)

2.3.3 Dualidad sistémica e inseguridad jurídica

La coexistencia de dos sistemas paralelos que evalúan de manera distinta una misma conducta abre un amplio espacio para la arbitrariedad. Carbajal Fierro (2025) introduce un cuestionamiento de fondo al señalar que la CGR carece de una potestad sancionadora explícita en la Constitución peruana, a diferencia de otros modelos comparados. Por lo tanto, su capacidad punitiva debe interpretarse estrictamente dentro del artículo 82 constitucional, limitándose al control de la ejecución del presupuesto y la deuda pública.

El análisis del derecho comparado aporta luces sobre este problema: mientras estudios en Colombia revelan que los controles internos disciplinarios sufren de ineficacia —archivando la mayoría de casos antes de llegar a sanciones efectivas—, investigaciones en Cuba recuerdan que la potestad sancionadora del Estado es una de las más invasivas contra los derechos ciudadanos, exigiendo las máximas garantías constitucionales.

Para atenuar los rigores de la responsabilidad objetiva en estructuras públicas complejas, el TSRA emitió el Acuerdo Plenario Nº 02-2024-CG/TSRA, que desarrolla el principio de confianza. Esta regla establece que cada servidor tiene derecho a confiar en que sus compañeros cumplirán su rol, por lo que las faltas deben imputarse estrictamente según las competencias delimitadas en los manuales de organización (ROF y MOF).

A pesar de estos filtros, Guevara (2024) concluye que la prevalencia de la CGR no puede ser ilimitada ni vulnerar los derechos de los trabajadores. Resulta jurídicamente insostenible sancionar a un funcionario utilizando las pruebas de un proceso supuestamente autónomo, con

reglas diferenciadas, ignorando que lo resuelto en el PAD previo podría tener ya la calidad de cosa decidida.

2.4 Principio de legalidad y proporcionalidad en el control gubernamental de la CGR

La potestad del Estado de sancionar, tanto en el orden penal como en el administrativo, no es ilimitada; por el contrario, está encabezada por unas fronteras del Derecho constitucional insustituibles que detienen el ejercicio del poder punitivo. Efectivamente, el TC ha puesto de manifiesto que el principio de legalidad y tipicidad no es sólo dable de un derecho penal, sino que es la referencia que orienta y condiciona la validez de todo derecho administrativo sancionador (Gonzales Pastor, 2025).

Esta misma lógica garantista lleva a la doctrina constitucional colombiana a sostener que el principio *non bis in idem* sigue plenamente vigente en cualquier escenario donde el Estado despliega su *ius puniendi*; lo que termina por asentar dicho principio como derecho fundamental que impide que una persona pueda ser objeto de un mismo proceso e incluso condenado bajo el mismo hecho y el mismo fundamento jurídico (Ramírez Torrado, 2013).

2.4.1 Principio de legalidad y subprincipio de tipicidad

El principio de legalidad que preside el derecho sancionador se encuentra respaldado constitucionalmente por lo dispuesto en el artículo 2, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú, la cual establece una garantía estatutaria por la siguiente mención: “Nadie puede ser procesado ni sancionado por la acción u omisión, cuando no esté expresamente tipificada por la ley en el momento en que la perpetró” (Resaltado por nosotros). El principio de legalidad es más que una simple formalidad jurídica, se encuentra también en el corazón del Estado de Derecho y del sistema democrático. Su valor radica en asegurar que solo el legislador, como auténtico representante de la voluntad popular, tenga la facultad de definir qué conductas constituyen una infracción (Boyer, 2019). En el terreno del derecho administrativo sancionador, el contenido de este principio exige el cumplimiento estricto de la reserva de ley y la tipificación, operando además como un freno frente a la irretroactividad de normas desfavorables y la doble persecución o bis in idem (Boyer, 2019).

El TC ha matizado que el principio de legalidad exige que se cumplan tres requisitos fundamentales que deben ser expuestos: que la norma sea escrita (*lex scripta*), que sea anterior al hecho realizado (*lex previa*) y que describa estrictamente la conducta (*lex certa*). En este

sentido, el principio de legalidad suele distinguirse en su sentido estricto (que se agota en la mera previsión de las infracciones y de las sanciones en la norma legal) y el subprincipio de la tipicidad o la taxatividad. Este último va más allá y exige que la descripción de la falta sea lo suficientemente precisa para que cualquier ciudadano, con una formación básica, pueda comprender claramente qué conductas están prohibidas y bajo qué amenazas (Boyer, 2019).

Por ello, cualquier medida administrativa que pretenda limitar, sacrificar o afectar un derecho fundamental se encuentra condicionada al principio de reserva de ley, el cual funciona como una garantía normativa que la propia Constitución otorga a los ciudadanos frente al poder del Estado (Morón Urbina, 2019). A nivel infraconstitucional, este mandato se materializa en el artículo 248, numeral 4, del TUO de la LPAG, el cual establece que las infracciones deben estar previstas expresamente en normas con rango de ley, prohibiendo el uso de la analogía o la interpretación extensiva. Así, los reglamentos quedan relegados a una función complementaria: pueden especificar o graduar las conductas ya existentes, pero bajo ningún supuesto están facultados para crear nuevas infracciones.

La relevancia de este mandato se evidencia con nitidez en la evolución del régimen sancionador de la CGR. La tipificación amplia y genérica que traía la Ley 29622 fue declarada inconstitucional por el TC en la STC 00020-2015-PI/TC. El Colegiado consideró que expresiones como "contravengan el ordenamiento jurídico administrativo" o "normas internas" eran tan abiertas que no ofrecían a los servidores un grado mínimo de seguridad sobre las conductas prohibidas, vulnerando así el subprincipio de tipicidad (Guevara, 2024). Este quiebre constitucional obligó a la promulgación de la Ley 31288, norma que buscó corregir el error tipificando 32 conductas infractoras específicas (Guevara, 2024).

2.4.1.1 Conceptos jurídicos indeterminados

El análisis de la tipicidad exige abordar la problemática de los conceptos jurídicos indeterminados; es decir, aquellas expresiones normativas cuyos límites son imprecisos y no reflejan de forma unívoca la realidad a la que se refieren (Sesín, 2004). En el derecho administrativo abundan estos estándares o cláusulas en blanco —tales como decoro, idoneidad, urgencia o interés público— cuya ambigüedad obliga a realizar una tarea interpretativa compleja para encuadrar el hecho concreto en la norma (Sesín, 2004).

Para su aplicación práctica, la teoría distingue tres zonas bien marcadas dentro de estos conceptos (Sesín, 2004):

- **Zona de certeza positiva:** cuando no hay duda alguna de que el hecho encaja en el concepto.

- **Zona de certeza negativa:** cuando existe total seguridad de que el hecho queda fuera.

- **Halo del concepto o zona de penumbra:** un ámbito de imprecisión que el operador debe esclarecer al momento de resolver.

La cuestión de fondo es definir si la integración de estos conceptos se resuelve mediante la hermenéutica interpretativa —que al ser una actividad reglada admite una sola solución justa— o mediante la discrecionalidad, que abre la puerta a varias alternativas válidas (Sesín, 2004). La diferencia no es de grado, sino de calidad: recurrir a un concepto jurídico indeterminado es un problema de interpretación y aplicación de la ley, por lo que forma parte de la actividad vinculada o reglada de la administración (Sesín, 2004).

El TC peruano ha respaldado esta postura. En la STC 01341-2014-PA/TC, el Tribunal precisó que estos conceptos aparecen cuando la norma define el supuesto de hecho mediante formulaciones abstractas que solo pueden materializarse en el caso concreto (fundamento 18). Asimismo, reconoció que, si bien estas fórmulas generan zonas de incertidumbre donde la Administración tiene margen para aplicar e interpretar la ley, dicha actuación no es un cheque en blanco, sino que permanece siempre sujeta al control del Poder Judicial (fundamento 21).

Esta doctrina fue determinante en la STC 00026-2021-PI/TC para evaluar la frase "grave afectación al servicio público" en el artículo 46 de la norma de la CGR. El TC advirtió que este concepto abordaba aspectos ajenos a la CGR —como evaluar si las fallas estatales arriesgaban la vida o la salud—, lo cual no se vincula con el control del presupuesto ni de la deuda pública. Por ello, declaró inconstitucional dicha frase y anuló dieciocho de las infracciones tipificadas por invadir competencias ajenas.

Es crucial precisar que el TC no anuló la "grave afectación al servicio público" por ser un concepto impreciso en sí mismo —de hecho, validó fórmulas como "perjuicio económico"—, sino por el divorcio entre esa indeterminación y el marco competencial del órgano. Mientras que el perjuicio financiero se alinea con la vigilancia de la CGR, medir la calidad de un servicio o la protección de la salud excede por completo el mandato del artículo 82 de la Constitución (Sesín, 2004).

Así, la tensión entre una tipificación exacta y el uso de conceptos indeterminados es el eje central para delimitar el *ius puniendi* administrativo. Como sostiene Sesín (s.f.), la mayoría de las imprecisiones deben resolverse mediante la interpretación, correspondiendo al juez evaluar si la Administración encuadró bien el hecho. Sin embargo, cuando el concepto involucra juicios técnicos complejos, la entidad mantiene un margen de apreciación que los tribunales deben respetar, sin que esto signifique renunciar al control de la legalidad (Sesín, 2004).

2.4.2 Principio de proporcionalidad

La potestad sancionadora de la Administración debe ejercerse bajo una estricta observancia del principio de proporcionalidad, el cual se encuentra reconocido en el artículo 248, numeral 3, del TUO de la LPAG. Este mandato constitucional exige que cualquier castigo impuesto sea adecuado, necesario y estrictamente proporcional a la gravedad de la falta cometida, evaluando siempre las particularidades de cada caso. Por lo tanto, el desarrollo de todo proceso sancionador por parte de la autoridad competente está condicionado al cumplimiento de estas exigencias de equilibrio y razonabilidad (Rodríguez-Diestra, 2024).

Esta garantía adquiere una relevancia crítica en un escenario de regímenes disciplinarios paralelos. La posibilidad de que un mismo servidor público sea sometido de forma simultánea a un PAD y a un PAS abre la puerta a que la sanción global resulte desproporcionada frente a la conducta real. Como advierte Ramírez Torrado (2013), la finalidad del principio *non bis in idem* es precisamente frenar el ejercicio irrazonable y desmedido de la fuerza punitiva del Estado. Esta conexión une de forma directa a ambos principios, ya que acumular dos castigos administrativos por el mismo hecho no solo quiebra la prohibición de la doble sanción, sino que también vulnera la proporcionalidad que debe guiar a toda respuesta sancionatoria estatal.

2.5 Derecho al debido proceso

El debido procedimiento administrativo no constituye una concesión otorgada discrecionalmente por la Administración Pública, sino una garantía fundamental que condiciona la validez y legitimidad de toda actuación sancionadora del Estado. Su observancia asegura que el ejercicio de la potestad sancionadora se desarrolle dentro de parámetros de legalidad, razonabilidad y respeto por los derechos fundamentales de los administrados, evitando decisiones arbitrarias que puedan afectar injustamente su esfera jurídica.

En esa línea, Alejos (2021) sostiene que la presunción de inocencia debe ser protegida en todas las etapas del PAS, de manera que ningún servidor o funcionario público pueda ser considerado responsable de una infracción mientras no exista una decisión firme, debidamente motivada y sustentada en medios probatorios suficientes. Este principio constituye una garantía esencial frente al poder sancionador del Estado, pues exige que toda imputación sea acreditada mediante elementos objetivos y verificables, descartando cualquier presunción de culpabilidad.

Asimismo, el derecho de defensa adquiere una relevancia trascendental dentro del procedimiento sancionador, en tanto permite al administrado conocer con claridad los hechos que se le atribuyen, cuestionar las imputaciones formuladas en su contra y presentar los medios de prueba que considere pertinentes para sustentar su posición. Ello resulta especialmente importante cuando las consecuencias de una eventual sanción pueden afectar significativamente la trayectoria profesional, la reputación, el derecho al trabajo e incluso el proyecto de vida de una persona. Por esta razón, la carga probatoria que recae sobre la Administración debe ser particularmente rigurosa, exigiéndose un estándar elevado de acreditación antes de imponer cualquier medida sancionadora.

Al respecto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017), en su Guía Práctica del PAS, ha precisado que la Administración tiene la obligación de informar al administrado, de manera clara, precisa y oportuna, cuáles son los hechos y fundamentos jurídicos que sustentan la imputación en su contra, garantizando además un plazo razonable para formular sus descargos y ofrecer los medios probatorios pertinentes. La omisión de estas garantías no solo genera un vicio de nulidad por vulneración del debido procedimiento, sino que también debilita la confianza de los ciudadanos en la actuación imparcial y transparente de las entidades públicas.

De igual manera, Morón Urbina (2019) destaca que el procedimiento administrativo constituye un espacio institucional de diálogo regulado entre la Administración y el administrado. En dicho contexto, la autoridad, aun cuando ejerce facultades de investigación, imputación y decisión, tiene el deber de actuar con estricto apego a los principios y garantías establecidos en la Ley N.º 27444, evitando que su posición de poder se traduzca en decisiones arbitrarias o desproporcionadas. Por ello, la potestad sancionadora solo puede ejercerse legítimamente cuando la Administración demuestra una permanente autolimitación y un respeto irrestricto de los derechos procedimentales de los administrados, asegurando que toda decisión se encuentre

debidamente motivada, sustentada en pruebas suficientes y emitida dentro del marco del debido procedimiento administrativo.

2.6 Principio de la potestad sancionadora *Non bis in idem*

El principio *non bis in idem* se convierte en uno de los fundamentos del derecho administrativo sancionador al consagrar la prohibición de la doble persecución o el doble castigo de la misma persona por el mismo hecho y con un mismo fundamento jurídico. Aunque se puede afirmar que esta orden ya era conocida en la época del derecho romano, Ramírez Torrado (2013) indica que, en la actualidad, tiene un rango de norma jurídica de carácter obligatorio para todas las posibles manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, manifestaciones entre las que, sin lugar a dudas, se encuentra el derecho administrativo sancionador. Su meta principal es dotar de seguridad y certeza tanto al administrado como al propio sistema legal, garantizando que una conducta ya evaluada y resuelta no sea reactivada de forma arbitraria por el Estado (Ramírez Torrado, 2013).

De la misma manera, este principio actúa como una restricción frente al desproporcionado e irrazonable ejercicio del poder estatal, ya que el ciudadano se vería sometido a una situación intolerable, radicalmente marcada por un estado de incertidumbre y angustia jurídica en la eventualidad de que el Estado pretenda perseguir por los mismos actos hasta el fin de los días (Corte Constitucional de Colombia, C-870/2002, citado por Ramírez Torrado, 2013), de forma que su respeto resulta ser una obligación a fin de que la actividad punitiva del Estado se desarrolle con las mínimas garantías hacia los funcionarios públicos.

Para que opere la prohibición del *non bis in idem*, la doctrina exige la presencia obligatoria y conjunta de tres identidades (Ramírez Torrado, 2013):

- **a) Identidad subjetiva:** Implica que la acción punitiva se dirija contra la misma persona. Sin embargo, si un mismo individuo posee roles distintos ante el Estado —como ciudadano y como funcionario público—, la jurisprudencia considera que entabla relaciones jurídicas diferentes con la Administración, lo que rompe esta identidad y podría viabilizar una doble sanción (Ramírez Torrado, 2013).

- **b) Identidad del bien jurídico:** Es el elemento más complejo. Mientras el derecho penal protege bienes sociales trascendentales, el derecho disciplinario custodia la eficiencia y moralidad de la función pública (Corte Constitucional de Colombia, T-

413/1992, citada por Ramírez Torrado, 2013). Cuando ambos procedimientos coexisten en el mismo sector administrativo —como ocurre entre el PAD y el PAS—, delimitar este interés se vuelve problemático, obligando a revisar los antecedentes y la exposición de motivos de las leyes para aclarar la intención del legislador (Ramírez Torrado, 2013).

- **c) Identidad fáctica:** Prohíbe juzgar un mismo hecho dos veces. Su enfoque actual es normativo, lo que significa que el análisis no se limita a la coincidencia histórica o cronológica del suceso, sino a aquellos hechos que adquieren relevancia jurídica al afectar directamente el bien protegido por la norma (Ramírez Torrado, 2013).

En el Perú, la tensión sobre el *non bis in idem* se concentra en el choque entre el PAD (SERVIR) y el PAS (CGR). El Acuerdo Plenario Nº 01-2013-CG/TSRA justifica esta dualidad señalando que no hay identidad de fundamento: mientras el PAS cautela la correcta gestión de los recursos públicos, el PAD vigila los deberes laborales del servidor frente a su empleador. Según el Tribunal de la CGR, esta diferencia de fines permite procesar a un trabajador dos veces por el mismo hecho.

Sin embargo, Guevara Perez (2024) rebate esta postura afirmando que ambos regímenes comparten el mismo bien jurídico: el actuar del funcionario bajo el principio de buena administración. El autor aclara que el "perjuicio económico" exigido en las faltas del PAS no lo vuelve un sistema ajeno al disciplinario, ya que la CGR no recupera dinero a través de este proceso, al no ser la vía administrativa la idónea para ello (Guevara, 2024).

El escenario se agrava con el artículo 5 del Reglamento del PAS, que impone la prevalencia de la CGR sobre cualquier otra potestad sancionadora. Esta cláusula permite a la CGR abrir un proceso utilizando como insumo un PAD ya terminado (Guevara, 2024). Al final, esta superposición destruye la seguridad jurídica, pues deja al servidor en la total incertidumbre de si lo resuelto por su entidad quedará firme o será revisado y sancionado nuevamente (Guevara, 2024).

El debate se centra, por lo tanto, en definir si existe una verdadera diferencia entre los bienes jurídicos que protegen el PAD y el PAS. La postura del TSRA —que niega la identidad de fundamento para viabilizar ambos procesos— resulta cuestionable cuando se analiza bajo la doctrina de la unidad del *ius puniendi* y el test de la triple identidad desarrollado por la jurisprudencia constitucional comparada (Ramírez Torrado, 2013). Como advierte Huamán

(2021), concederle un "fortísimo rango competencial" a la CGR en escenarios donde los bienes jurídicos pueden ser los mismos, configura en la práctica una preocupante atenuación del principio *ne bis in idem*, sustentada apenas en un reglamento y no en una ley.

CAPÍTULO III: Análisis Jurídico

3.1. Alcance constitucional del artículo 82

El artículo 82 de la Constitución Política del Perú encomienda a la CGR la misión de supervisar la legalidad del presupuesto estatal, las operaciones de deuda pública y los actos de las entidades bajo su control. Al estar ubicada esta norma dentro del régimen económico y presupuestal de la Carta Magna, el TC (TC) aclaró en la emblemática STC 00026-2021-PI/TC que la CGR no posee una potestad sancionadora autónoma o ilimitada escrita en piedra. No obstante, el TC precisó que el silencio constitucional sobre los detalles de esta supervisión no equivale a una prohibición, sino que otorga un margen de discrecionalidad al legislador para moldear dicha facultad, siempre en aras de proteger bienes supremos como la correcta gestión de los recursos y el buen funcionamiento del aparato estatal (García, 2013).

El núcleo del debate resuelto por el TC radica en la estricta delimitación material de este poder punitivo. El Tribunal determinó de forma restrictiva que, si bien la CGR puede *auditar y supervisar* los tres ámbitos del artículo 82, su capacidad para *sancionar* la responsabilidad administrativa funcional se reduce única y exclusivamente a los dos primeros: la ejecución del presupuesto y las operaciones de endeudamiento público. Como advierte Carbajal Fierro (2025), esta interpretación desarmó la pretensión de la CGR de castigar infracciones en materias ajenas a la administración financiera pura, tales como asuntos ambientales o forestales, devolviendo al organismo a sus contornos constitucionales de origen.

Esta frontera jurídica busca evitar que el control gubernamental se convierta en un poder desorbitado que asfixie la gestión de las demás instituciones públicas. El TC fue categórico: la CGR puede seguir investigando y emitiendo informes sobre cualquier acto institucional conforme a su ley orgánica, pero su espada sancionadora no es laxa ni universal; solo se activa cuando se compromete el dinero y los bienes públicos. En conclusión, el artículo 82 funciona como el motor y, a la vez, como el freno de la CGR, configurando un equilibrio indispensable que impide que este organismo fiscalizador invada y termine suplantando las competencias sancionadoras propias de otras entidades del Estado, muy especialmente las del sistema SERVIR.

3.2 Principio de legalidad y tipicidad de las infracciones de la CGR

La evolución normativa de la potestad sancionadora que posee la CGR apoya la consideración de que dicha tensión ha existido, y aún existe, entre la necesidad de dotar de medios sobradamente eficaces a la acción del control gubernamental y la obligación de observar los principios de legalidad y tipicidad. El primer intento normativo para definir estas faltas, a través de la Ley 29622 (2010), perdió apoyo constitucional tras la declaración del TC de que esta ley era inconstitucional en lo que señalaba la STC 00020-2015-PI/TC. En dicho fallo, el Colegiado determinó que fórmulas genéricas como "contravengan el ordenamiento jurídico administrativo" o "normas internas" eran cláusulas tan abiertas que privaban a los servidores públicos de una certeza mínima sobre qué conductas eran sancionables (Guevara, 2024). Como destaca Boyer (2019), esta sentencia fue un hito que reafirmó las exigencias de taxatividad, proscribiendo cualquier intento de otorgar una discrecionalidad reglamentaria excesiva a la Administración.

Para subsanar este vicio, el legislador promulgó la Ley 31288 (2021), tipificando un catálogo cerrado de 32 conductas infractoras específicas (Guevara, 2024). A pesar de este avance, la reforma arrastró términos problemáticos, en especial la noción de "grave afectación al servicio público". Frente a esto, el TC, trayendo a colación su propia jurisprudencia sobre los conceptos jurídicos indeterminados (Expediente 01341-2014-PA/TC), recordó en la STC 00026-2021-PI/TC que estas figuras aparecen cuando la ley define un supuesto mediante abstracciones que solo cobran sentido en la práctica (f. j. 18). Si bien el Tribunal reconoce que tales imprecisiones le conceden a la entidad un margen interpretativo para aplicar la norma, enfatizó que esta zona de incertidumbre no está libre de límites, encontrándose plenamente sujeta a revisión en sede judicial (f. j. 21).

La falta de parámetros normativos claros en la tipificación de las infracciones generó una situación de inseguridad jurídica para los servidores públicos. Por su parte, Sesín (s.f.) advierte que la distinción entre conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad no siempre es nítida, y que en la práctica administrativa existe una "zona de penumbra" donde la integración del concepto puede requerir tanto de interpretación como de valoración discrecional.

El TC advirtió que el concepto de "grave afectación al servicio público" regulaba aspectos que escapaban a la potestad sancionadora de la CGR, pues se refería a la evaluación de si los servicios estatales afectados pusieron en riesgo la vida o la salud de terceros, lo cual no se

vinculaba en estricto con bienes jurídicos relacionados con el principio de legalidad en materia presupuestaria o con el endeudamiento público (STC 00026-2021-PI/TC, f. j. 105). En consecuencia, declaró inconstitucional toda referencia a dicho concepto, tanto en el segundo párrafo final del artículo 46 de la LOCGR como en dieciocho infracciones específicas.

Asimismo, declaró inconstitucionales cinco infracciones por exceder el ámbito competencial de la CGR (incisos 6, 24, 25, 26 y 27), referidas a incumplimientos en situaciones de emergencia, contaminación ambiental y afectaciones al patrimonio cultural (STC 00026-2021-PI/TC, punto resolutivo 3).

Es importante destacar que el TC distinguió entre conceptos que, pese a su generalidad, resultaban constitucionalmente admisibles como "perjuicio económico" o "perjuicio al Estado" de aquellos que, por su conexión con ámbitos ajenos a la competencia de la CGR, resultaban inconstitucionales (STC 00026-2021-PI/TC, f. j. 107).

El término "interés público", por ejemplo, fue considerado válido como criterio de graduación de sanciones dentro del principio de razonabilidad (artículo 248.3 del TUO de la LPAG), sin vulnerar el subprincipio de taxatividad (STC 00026-2021-PI/TC, f. j. 136).

Asimismo, el TC precisó que, en el ámbito administrativo, la precisión de lo considerado como antijurídico no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos, siempre que estos no desborden el marco legal creando nuevas infracciones (STC 00026-2021-PI/TC, f. j. 49).

Dicho esto, la posición del TC es acertada en cuanto distingue entre conceptos que, pese a su indeterminación, son inherentes al control financiero (perjuicio económico) y aquellos que, por su naturaleza, exceden el ámbito competencial de la CGR (grave afectación al servicio público). Sin embargo, se observa que la línea divisoria no siempre es clara en la práctica, y que subsiste un riesgo de que conceptos como "perjuicio económico" sean interpretados de manera expansiva por la autoridad administrativa.

3.3 Delimitación material entre CGR y SERVIR

En el ordenamiento jurídico peruano coexisten dos mecanismos para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos: el PAD, regulado por la Ley del

Servicio Civil y tramitado por cada entidad pública, y el PAS, a cargo de la CGR por responsabilidad administrativa funcional (Guevara, 2024).

Ante los problemas generados por la coexistencia de ambos regímenes, el TC, mediante la STC N.° 00026-2021-PI/TC, delimitó las competencias de la CGR, precisando que su potestad sancionadora se restringe a conductas relacionadas con la legalidad de la ejecución presupuestaria y las operaciones de endeudamiento público. Las demás infracciones vinculadas al desempeño de la función pública deben ser conocidas a través del PAD, la vía penal o los procedimientos administrativos especiales que correspondan.

Esta decisión recogió una preocupación previamente advertida por la OCDE (2017), que identificó la coexistencia de dos sistemas sancionadores sobre los servidores públicos y recomendó una delimitación más clara de competencias para evitar conflictos y duplicidades. En esa línea, el TC consideró relevante diferenciar los ámbitos de actuación de SERVIR y de la CGR, a fin de fortalecer la seguridad jurídica y la coherencia del sistema sancionador.

No obstante, la CGR ha sostenido una posición distinta. A través del Acuerdo Plenario N.° 01-2013-CG/TSRA, señaló que la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad disciplinaria protegen bienes jurídicos diferentes: mientras el PAS tutela el principio de buena administración, el PAD se vincula al cumplimiento de los deberes derivados de la relación de servicio con el Estado.

Sin embargo, esta diferenciación teórica no siempre resuelve los problemas en la práctica. En muchos casos, una misma conducta puede dar lugar a investigaciones paralelas tanto en la entidad empleadora como en la CGR, generando incertidumbre para el servidor público y cuestionamientos respecto a la posible superposición de procedimientos sancionadores. Por ello, resulta necesario continuar fortaleciendo los criterios de delimitación competencial para garantizar la seguridad jurídica, evitar duplicidades y asegurar el respeto de las garantías propias del debido procedimiento.

3.4 Coexistencia de regímenes y riesgo de dualidad sancionadora

La coexistencia del PAD y del PAS ha generado uno de los debates más relevantes en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. La principal preocupación radica en la posibilidad de que una misma conducta sea objeto de investigación y sanción en ambos

procedimientos, lo que plantea serios cuestionamientos respecto a la seguridad jurídica y a la observancia de las garantías que limitan el ejercicio del *ius puniendi* estatal.

En efecto, diversos autores han señalado que la distinción entre la responsabilidad administrativa disciplinaria y la responsabilidad administrativa funcional no resulta siempre clara en la práctica, debido a que ambas se desarrollan en el ámbito de la función pública y buscan garantizar el correcto desempeño de los servidores del Estado. En ese sentido, Guevara (2024) sostiene que, desde su implementación, la coexistencia de ambos regímenes ha generado dificultades interpretativas, pues en numerosos casos existe coincidencia en el sujeto investigado, en los hechos materia de análisis e incluso en la finalidad de tutela del adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

Esta problemática se ve acentuada por la denominada cláusula de prevalencia prevista en el artículo 5 del Reglamento del PAS de la CGR, según la cual la potestad sancionadora de dicho organismo constituye un régimen especial con prevalencia frente a otras potestades sancionadoras administrativas. Como consecuencia, la actuación de la CGR puede incidir sobre procedimientos tramitados por las entidades públicas e incluso tomar como referencia hechos o actuaciones previamente evaluadas en sede disciplinaria (Guevara, 2024).

Desde la perspectiva del principio *non bis in idem*, esta situación ha sido objeto de importantes cuestionamientos doctrinales. Si bien el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) ha sostenido que no existe vulneración de dicho principio debido a que el PAD y el PAS protegerían bienes jurídicos distintos, parte de la doctrina considera que esta diferenciación resulta insuficiente cuando existe identidad sustancial entre los hechos investigados y los sujetos involucrados. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional comparada ha señalado que el principio *non bis in idem* constituye una garantía esencial frente al ejercicio del poder sancionador del Estado, destinada a impedir que una persona sea sometida repetidamente a procedimientos o sanciones por los mismos hechos (Ramírez Torrado, 2013).

Asimismo, se ha advertido que la amplitud de las competencias atribuidas a la CGR puede generar escenarios de superposición sancionadora que afectan la predictibilidad y la estabilidad de las decisiones administrativas. Como señala Guevara (2024), ello puede traducirse en una disminución de la seguridad jurídica de los servidores públicos, quienes no siempre cuentan con certeza respecto a los efectos definitivos de una decisión adoptada en un PAD cuando los mismos hechos pueden ser posteriormente objeto de evaluación en un PAS.

En consecuencia, la coexistencia de ambos regímenes exige una delimitación clara de competencias y una interpretación compatible con los principios constitucionales que rigen la potestad sancionadora del Estado. Solo de esta manera será posible evitar duplicidades, garantizar el respeto del principio *non bis in idem* y fortalecer la seguridad jurídica de los servidores públicos, asegurando que el ejercicio de la potestad sancionadora se mantenga dentro de los límites propios de un Estado Constitucional de Derecho.

3.5 Criterios de interpretación del Tribunal Constitucional y el impacto en la seguridad jurídica

Para resolver la controversia y fijar las fronteras del control gubernamental, la STC 00026-2021-PI/TC recurrió a una combinación de herramientas interpretativas de corte constitucional de gran impacto en el reparto de competencias. En primer lugar, aplicó una interpretación sistemática por ubicación constitucional, otorgando un peso definitivo a la posición del artículo 82 dentro del Capítulo IV del Título III de la Carta Magna, que norma el régimen tributario y presupuestal; a partir de allí, determinó que nos encontramos ante una disposición que regula la actividad financiera pública (STC 00026-2021-PI/TC, f. j. 19), factor que amarra el alcance de todas las facultades de la CGR. Esta lectura guio al Colegiado a trazar una línea divisoria entre las funciones de supervisión general —que abarcan los tres supuestos de dicho artículo— y su potestad sancionadora, constreñida únicamente a los dos primeros (ejecución presupuestal y deuda pública), segmentación que el Tribunal consideró indispensable para neutralizar un ejercicio desorbitado del poder penalizador del órgano de control (STC 00026-2021-PI/TC, f. j. 24).

En segundo lugar, adoptó el principio de taxatividad con doble destinatario, tomado de la doctrina española, el cual exige al legislador el máximo esfuerzo por blindar la seguridad jurídica al redactar las normas, y prohíbe a los operadores jurídicos perseguir arbitrariamente conductas ubicadas fuera de las fronteras demarcadas por la ley (STC 00026-2021-PI/TC, f. j. 38). Asimismo, reconoció la potestad sancionadora como una competencia derivada y no esencial, enfatizando que la misión principal de la CGR no es castigar ni priorizar lo punitivo por encima de sus funciones naturales de fiscalización; por ende, su legitimidad dependerá de que se ejerza de forma excepcional y en absoluto respeto hacia las competencias sancionadoras que la ley ya asignó a otras entidades del Estado para perseguir las faltas funcionales de sus propios servidores (STC 00026-2021-PI/TC, f. j. 24).

Bajo esa misma línea garantista, el Tribunal evaluó las expresiones del artículo 46 de la LOCGR bajo la doctrina de los conceptos jurídicos indeterminados, advirtiendo que el uso de fórmulas abstractas genera zonas de incertidumbre que, si bien conceden a la Administración un margen interpretativo para el caso concreto, no configuran una facultad absoluta y quedan plenamente sujetas al control revisor en sede jurisdiccional (STC 00026-2021-PI/TC, f. j. 21). Esta postura impidió, además, aplicar una interpretación conforme con la Constitución respecto a la frase "grave afectación al servicio público"; aunque en el voto singular de los magistrados Morales Saravia y Domínguez Haro se propuso salvar dicha expresión limitándola a supuestos de legalidad presupuestaria y deuda pública (STC 00026-2021-PI/TC, voto singular), la posición mayoritaria del Pleno rechazó esta salida hermenéutica al concluir que la configuración reglamentaria del concepto desbordaba materialmente las competencias de la CGR, obligándola a realizar valoraciones ajenas a su naturaleza financiera, tales como medir riesgos contra la vida y la salud de las personas.

Estos criterios son consistentes con una visión garantista del derecho administrativo sancionador; sin embargo, la distinción del Tribunal genera una asimetría funcional que puede afectar la eficacia del control: si la CGR puede supervisar la legalidad de todos los actos institucionales pero solo puede sancionar en materia presupuestaria y de deuda pública, la tensión resultante entre la eficacia fiscalizadora y la garantía de los derechos del administrado se convierte en el núcleo del problema a resolver.

Por tales motivos, las repercusiones de este fallo se extienden con fuerza tanto al diseño del sistema de control gubernamental como al blindaje de las garantías de los administrados (Mondragón-Duarte, 2020), pues delimitar taxativamente las fronteras de la CGR dota de mayor claridad y predictibilidad al reparto de competencias punitivas dentro del aparato estatal. Respecto a la autonomía institucional del órgano de control, el TC no debilita su estatus independiente, pero es tajante al precisar que su facultad punitiva no es una atribución ilimitada ni consustancial a su autonomía, sino una competencia derivada subordinada al artículo 82 constitucional, lo que evita que el control desborde sus fines estrictamente financieros.

En esa línea, García (2013) destaca que la misión medular de la CGR es garantizar la legalidad en la gestión de los recursos públicos y la ejecución presupuestaria para proteger el patrimonio estatal y los intereses colectivos. A partir de esta premisa, el Tribunal fija una frontera nítida que impide invadir terrenos que pertenecen a otros regímenes; como advierte Carbajal Fierro (2025), al restringirse esta facultad exclusivamente a los ámbitos presupuestales y de

endeudamiento, se redefine el escenario normativo y se obliga a robustecer la coordinación entre la CGR, SERVIR y las entidades sectoriales para neutralizar duplicidades y conflictos competenciales. Desde la óptica de los administrados, la sentencia representa un hito para la seguridad jurídica porque, al confinar el radio de acción de la CGR, mitiga el riesgo de que un servidor público sea sometido simultáneamente a múltiples procesos sancionadores por un mismo hecho ante distintas autoridades, dotando al sistema de mayor previsibilidad.

No obstante, el panorama actual aún presenta desafíos complejos, ya que la permanencia de conceptos amplios como el "perjuicio económico", sumada a la cláusula de prevalencia del Reglamento del PAS, perpetúa zonas de incertidumbre sobre dónde terminan las facultades de la CGR y dónde empiezan las del régimen disciplinario general; ante este escenario, Guevara (2024) advierte que la coexistencia de ambos procedimientos mantiene latente el riesgo de vulnerar el principio *non bis in idem* y quebrar la seguridad jurídica de los trabajadores del Estado. Esta preocupación es medular si se considera que, como bien señala Ramírez Torrado (2013), el *non bis in idem* no solo opera como un escudo para el administrado frente a la doble persecución, sino que es una garantía de estabilidad y coherencia para todo el ordenamiento legal; por lo tanto, aunque la delimitación efectuada por el TC es un avance innegable, todavía es imperativo perfeccionar los mecanismos institucionales para desterrar de forma definitiva las duplicidades y consolidar un ejercicio coordinado, proporcional y garantista del *ius puniendi* estatal.

CONCLUSIONES

Del análisis desarrollado se concluye que la Sentencia del TC recaída en el Expediente N.° 00026-2021-PI/TC constituye un pronunciamiento de especial relevancia para la delimitación de la potestad sancionadora de la CGR. A través de esta decisión, el Tribunal ha precisado que la facultad sancionadora de la CGR debe circunscribirse a aquellos ámbitos directamente relacionados con la legalidad de la ejecución presupuestaria y las operaciones de endeudamiento público, evitando que su actuación se extienda a materias que corresponden a otros regímenes de responsabilidad administrativa. De esta manera, se fortalece el principio de distribución de competencias y se previene la concentración excesiva del poder sancionador en una sola entidad.

Asimismo, la sentencia reafirma la importancia de los principios de legalidad y tipicidad como límites esenciales al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. El TC ha establecido que

toda infracción administrativa debe encontrarse claramente prevista en la norma y guardar relación directa con las competencias atribuidas a la autoridad encargada de sancionar. Este criterio contribuye a reforzar la seguridad jurídica de los administrados y a evitar interpretaciones extensivas que puedan derivar en actuaciones arbitrarias por parte de la Administración.

No obstante, el análisis también evidencia que la coexistencia del PAD y del PAS continúa generando importantes desafíos. Aunque ambos regímenes responden a finalidades y marcos normativos distintos, en la práctica pueden converger sobre los mismos hechos y respecto de los mismos sujetos, lo que genera incertidumbre respecto de la autoridad competente y plantea riesgos de afectación al principio *non bis in idem*. Esta situación se ve agravada por la ausencia de mecanismos normativos suficientemente claros que permitan resolver de manera uniforme los conflictos de competencia entre la CGR y las entidades sujetas al régimen disciplinario.

En ese contexto, la delimitación efectuada por el TC representa un avance significativo, pero no constituye una solución definitiva. La diferenciación entre las funciones de control y supervisión de la CGR y su potestad sancionadora requiere ser complementada mediante una regulación legislativa más precisa que permita armonizar las competencias de los distintos órganos que ejercen potestad sancionadora dentro de la Administración Pública. Solo así será posible garantizar una actuación coordinada, eficiente y respetuosa de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

Frente a ello, resulta necesario promover una reforma legislativa que establezca criterios objetivos y claros para delimitar las competencias de la CGR y de las entidades sujetas al régimen disciplinario. Dicha regulación debe precisar qué conductas corresponden al ámbito de la responsabilidad administrativa funcional y cuáles deben ser conocidas exclusivamente a través del PAD, reduciendo así los espacios de superposición y fortaleciendo la predictibilidad del sistema sancionador.

De igual forma, es indispensable que las reglas destinadas a regular la coordinación o prevalencia entre ambos procedimientos cuenten con sustento legal expreso, en observancia de los principios de legalidad y reserva de ley. Ello permitirá brindar mayor certeza a los administrados respecto de las consecuencias jurídicas derivadas de sus actuaciones y evitar interpretaciones contradictorias entre las distintas autoridades competentes.

Asimismo, resulta imperativo fortalecer los mecanismos de coordinación institucional entre la CGR, SERVIR y las demás entidades del sector público dotadas de facultades punitivas. La adopción de criterios uniformes y la creación de espacios permanentes de articulación no solo prevendrían futuros conflictos competenciales, sino que garantizarían una aplicación coherente y predictible del régimen de responsabilidad administrativa.

En paralelo, es fundamental asegurar una protección efectiva del principio *non bis in idem*, proscribiendo cualquier escenario donde una misma conducta desencadene una duplicidad injustificada de procedimientos o castigos. En definitiva, el ejercicio del *ius puniendi* estatal debe encauzarse siempre bajo los principios de razonabilidad, proporcionalidad y seguridad jurídica, blindando al servidor público frente a múltiples persecuciones por los mismos hechos cuando no exista una justificación constitucionalmente válida.

En esa línea, es muy importante poner de relieve la función del control jurisdiccional como el método definitivo de protección de los derechos fundamentales frente al poder punitivo del Estado. El proceso contencioso-administrativo no puede resignarse a ser un mero revisor de técnicas legales, sino que la judicatura debe asumir la función de la verificación del ajuste de las competencias institucionales junto con la observancia (una vez más, iusfundamental) de las garantías constitucionales de los administrados.

Finalmente, la STC N.° 00026-2021-PI/TC supone un progreso fundamental para la elaboración de un régimen sancionador con un alcance y perfecto cuidado por el Estado Constitucional de Derecho. Sin embargo, la superación definitiva de los vicios derivados de la coexistencia entre el PAD y el PAS no provendrá únicamente de las aulas judiciales, sino que exige una intervención legislativa urgente. Solo una reforma integral permitirá consolidar un modelo de responsabilidad administrativa que sea previsible y coordinado, pero sobre todo, plenamente compatible con las exigencias de legalidad, seguridad jurídica y protección de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

BIBLIOGRAFÍA

Alejos, O. (2021). *Defensa de la presunción de inocencia como garantía esencial en el derecho administrativo sancionador*. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 8*(2), 77–84. https://doi.org/10.14409/redoeda.v8i2.10338

Boyer, J. (2019). Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de las faltas del procedimiento sancionador de la CGR desde la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. *Revista de Derecho Administrativo,* 17, 368-379. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22180

Carbajal, S. (2025) Controlando al Controlador: Expresiones y Límites de la Potestad Sancionadora la Administración Pública en el caso de la CGR. Revista Vox Juris, *43*(2), 172 – 178. https://doi.upc.elogim.com/10.24265/voxjuris.2025.v43n2.13

Congreso de la República. (2021). *Ley N.º 31288 que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la CGR*.

CGR. (2021). *Resolución de CGR N.º 166-2021-CG - Reglamento del PAS por responsabilidad administrativa funcional*.

García, E (2013). *Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la CGR General en materia de responsabilidad administrativa funcional*. Derecho PUCP, *71*, 443-475. https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.016

Guevara, S. (2024). ¿Más sanciones, menos corrupción? Alcances de la responsabilidad administrativa disciplinaria en Perú. *Ius Et Praxis, 58*, 151–169. https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2024.n058.7360

Huamán, L. (2021). *La potestad sancionadora de la CGR en el control gubernamental*. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (13), 317–334. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8686636

Laguna de Paz, J. (2020). El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas. *Revista de Administración Pública*, (211), 37–69. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.02

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR, Ley N.º 27785.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS). (2017). *Guía práctica sobre el PAS*. https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1461896-guia-practica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador

Mondragón-Duarte, S. L. (2020). *El derecho administrativo disciplinario y su control judicial a la luz de la función pública*. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 50*(132). https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n132.a05

Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (14.ª ed., Tomo II). Gaceta Jurídica.

Morón Urbina, J. C. (2010). Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), 135–157. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7805701

Parián Mitacc, J. P. (2025). HR Analytics en la gestión del régimen disciplinario de la Ley N.° 30057: hacia el control del riesgo de prescripción. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (13), 300–309. https://doi.org/10.54774/ss.2025.13.17

Pichón de la Cruz, J. (2022). *Faltas disciplinarias en el servicio civil peruano: Compendio de criterios jurisprudenciales* (1.ª ed.). Editorial UPC. https://doi.org/10.19083/978-612-318-406-3

Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). *Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Procedimiento Administrativo General - Ley N.º 27444*. https://cdn.gacetajuridica.com.pe/laley/LEY%20N%C2%BA27444_LALEY.pdf

Ramírez Torrado, M. L. (2013). El *non bis in idem* en el ámbito administrativo sancionador. *Revista de Derecho*, (40). https://wwwproquest.upc.elogim.com/scholarly-journals/el-non-bis-idem-en-ambito-administrativo/docview/1492501757/se-2

Ramos, G. (2022). *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador: especial referencia al régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil*. Enfoque Derecho. https://www.enfoquederecho.com/2022/12/13/el-principio-de-culpabilidad-en-el-derecho-administrativo-sancionador-especial-referencia-al-regimen-disciplinario-de-la-ley-del-servicio-civil/

Sesín, D. (2004). El control judicial de la discrecionalidad administrativa. *Documentación Administrativa*, (269–270). https://wwwproquest.upc.elogim.com/scholarly-journals/el-control-judicial-de-la-discrecionalidad/docview/2012122745/se-2