

CONTROVERSIA ENTRE LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA CONTRALORÍA Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS

CONTROVERSY BETWEEN THE SANCTIONING POWER OF THE COMPTROLLER AND THE DISCIPLINARY ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Entregado: 20 de octubre 2022 | Aprobado: 31 de octubre 2022

JUAN MORÓN POLO*
JUAN ZEVALLOS FLORIÁN**
ARMANDO FIGUEROA SÁNCHEZ***

RESUMEN

Se analiza la relación entre la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República (CGR) y el procedimiento administrativo disciplinario en el marco de la Ley del Servicio Civil. La investigación siguió una metodología cuantitativa, transversal, con un diseño descriptivo y nivel correlacional. Los hallazgos muestran que para el 9.4% y el 17.2% de los entrevistados, el principio de *non bis in idem* se aplica de forma muy deficiente y deficiente respectivamente, 60.4% es regular y 13% es eficiente. Se evidencia que existe una fuerte relación entre la potestad sancionadora de la CGR y el procedimiento administrativo disciplinario con un valor de Chi-Cuadrado de Pearson $0.000 < \alpha = 0.05$, es decir, ambas cumplen con su propósito. Sin embargo, el problema radica cuando se procesa a un servidor por ambos regímenes, generando controversia con los principios del debido procedimiento y de *non bis in idem*.

PALABRAS CLAVE: Potestad, sancionadora, procedimiento, administrativo, disciplinario.

ABSTRACT

The relationship between the sanctioning power of the Office of the Comptroller General of the Republic (CGR) and the administrative disciplinary procedure within the framework of the Civil Service Law is analyzed. The research followed a quantitative, cross-sectional methodology, with a descriptive design and correlational level. The findings show that for 9.4% and 17.2% of the interviewees, the principle of *non bis in idem* is applied very poorly and poorly respectively, 60.4% is regular and 13% is efficient. It is evident that there is a strong relationship between the sanctioning power of the CGR and the administrative disciplinary procedure with a value of Chi - Pearson Square $0.000 < \alpha = 0.05$, i.e., both fulfill their purpose. However, the problem lies when a public servant is prosecuted under both regimes, generating controversy with the principles of due process and *non bis in idem*.

KEYWORDS: Power, sanctioning, procedure, administrative, disciplinary.

* Extraído del Trabajo de Investigación para el título de Maestro. Maestro en Gestión Pública, por la Universidad de San Martín de Porres, Perú. ORCID: 0000-0001-7879-3280. Correo: JCMP2000@hotmail.com

** Maestro en Gestión Pública, por la Universidad de San Martín de Porres, Perú. ORCID: 0000-0003-0908-0361. Correo: juanzf@hotmail.com

*** Doctor en Planificación y Gestión, Universidad de San Martín de Porres, Perú. Asesor y jurado en investigación de posgrado, Universidad San Martín de Porres. ORCID: 0000-0003-1891-9739. Correo: armanfig@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los problemas más recurrentes en la administración pública a nivel mundial, aunado a las crecientes expectativas de los ciudadanos y los niveles de insatisfacción por la gestión de los servidores públicos. Razón por la que, garantizar la transparencia y la confianza de la población hacia la gestión es uno de los objetivos principales en las entidades públicas. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2020) expresa que la confianza es relevante para las bases de legitimidad y sostenibilidad del sistema democrático. Por ello, se considera esencial para el cumplimiento de las leyes y sus regulaciones.

En el caso particular de Perú, la corrupción es uno de los males más grandes en las entidades del Estado, además del aumento de la percepción negativa de los ciudadanos hacia los servidores y funcionarios debido al incumplimiento de las funciones correspondientes a sus cargos, lo que ha conducido a centrar esfuerzos en controlar y corregir a los funcionarios y/o servidores que escapan de sus obligaciones o abusan de su autoridad. En abril del año 2019 el Tribunal Constitucional dejó sin efecto la potestad de la Contraloría General de la República (CGR) para sancionar a los funcionarios y/o servidores en responsabilidad administrativa; no obstante, en julio del año 2021 a través de Ley N.º 31288 aprobada por el Congreso de la República (2021) se autorizó nuevamente a la Contraloría para sancionar e incluso separar de su cargo a las personas que incurran en faltas administrativas que perjudiquen al Estado. En consecuencia, surgen algunas discrepancias porque se carece de claridad en la práctica al momento de garantizar el principio *non bis in idem*¹ establecido en el marco jurídico.

Al respecto es necesario implementar acciones para evitar las dobles sanciones, así como la impunidad. En este sentido, la OCDE (2017) considera importante generar confianza en las instituciones públicas y contempla que una de las problemáticas es la división de poderes. Para ello es preciso un sistema práctico y coherente. La autoridad de la Contraloría para sancionar los procedimientos administrativos disciplinarios (PAD) se rigen de manera independiente, por lo que existe una gran controversia que supone la ausencia de claridad en la práctica, considerándose además que las acciones son desiguales y no reconocidas entre ambos regímenes.

Conforme a la Ley del Servicio Civil, se toman acciones para sancionar a los empleados, pese a que estas no siempre se cumplen porque no se respeta la autoridad. Además, no se toman las medidas en el momento adecuado ni de la mejor manera. Aunque se procesa y emite sanciones correspondientes a los servidores, no cuenta con una graduación de las mismas, lo que dificulta una adecuada gestión disciplinaria. Razón por la que se plantea analizar la relación entre la potestad sancionadora de la CGR y el procedimiento administrativo disciplinario en el marco de la Ley del Servicio Civil, Perú 2021.

La situación antes expuesta, así como el grado de desconfianza generada por las entidades públicas son un gran reto. Por ello las normas y rutinas disciplinarias son esenciales para desarraigar las acciones ilícitas, con el objetivo de imponer medidas que aseguren la eficacia y eficiencia de los regímenes disciplinarios y sancionadores. Empero, la división de poderes dificulta la gestión disciplinaria.

El estudio se planteó con el propósito de exponer mejoras en la gestión disciplinaria y sancionadora, en beneficio de la gestión transparente, los servidores y la población en general. El presente artículo permitirá ampliar el conocimiento sobre el tema y el alcance del problema en el Perú. No se encontraron suficientes estudios que relacionen las variables abordadas, por lo tanto, el presente estudio es beneficioso para afianzar los conocimientos sobre las funciones correspondientes y las deficiencias que se presentan actualmente.

MARCO TEÓRICO

Nuño y Puerta (2016) buscaron examinar las modificaciones del instrumento normativo que materializa la reforma, por medio de los inicios de la potestad sancionadora a partir de una visión de diferenciación entre la Ley de Vigor y la nueva normativa. Luego de efectuar un exhaustivo análisis de la potestad sancionadora, concluyeron que esta no debería ser regulada en dos textos normativos distintos, sino que debería estar regulada en una sola disposición normativa de forma sistemática y completa.

Por su parte Boza (2020) en su investigación tuvo como propósito establecer los efectos legales que generan la calificación de infracciones en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) y su derrotero en torno al inicio de razonabilidad en la Municipalidad Distrital de Yauli, mediante un análisis descriptivo y transversal. Entre los resultados se localizó que el 80% de los encuestados estima que no se usan los componentes de graduación en

1 Gómez (2017). El *Non bis in idem* en el derecho administrativo sancionador. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLIX. "No podrá aplicarse sanción alguna por hechos que hayan sido previamente sancionados penal o administrativamente, cuando se acredite la identidad del sujeto, hecho y fundamento" p.110.

la calificación de infracciones administrativas; mientras que el 20% asegura que si se gradúa las calificaciones. Sin embargo, la razonabilidad en el PAD según el 30% de los encuestados tiene una categoría elevada; 40% brindan una categoría de moderado, y 30% piensan que su aplicación es nula. Por lo tanto, encontró que en la Municipalidad Distrital de Yauli no se aplican criterios de graduación al calificar infracciones al inicio del PAD.

En tanto, Anaya y Muñoz (2018) examinaron cómo influye la mediación de la Oficina de Asesoría Jurídica en el PAD en temas de destitución bajo la ley de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) en el nosocomio Hermilio Valdizán. Se trató de un análisis detallado, correlacional, de enfoque cuantitativo. Entre los resultados se localizó que el 58% de encuestados señalan estar en consenso de que el PAD asegura el debido método; mientras tanto que un 4% está en desacuerdo. Concluyen que la participación de la Oficina de Asesoría Jurídica en el ámbito de la ley SERVIR en temas de destitución del PAD, es una base importante en la gestión pública de toda entidad.

En este contexto, Sinche (2019) analizó las principales instituciones del derecho disciplinario de la funcionalidad pública, la interacción existente, entre el sistema disciplinario y el método sancionador predeterminado en la ley del Servicio Civil y la potestad sancionadora fundada en la ley orgánica de la CGR. Referente a la metodología, tuvo un enfoque cualitativo, de grado detallado comparativo, cuya técnica fue el estudio documental, concluyendo que el sistema disciplinario y método sancionador predeterminado en la ley del Servicio Civil, así como la potestad sancionadora fundada en la ley orgánica de la CGR, albergan similitud una en relación a la otra. Sin embargo, carecen de coordinación entre las dos directivas, donde la primera es de carácter interno, mientras que la segunda es de carácter externo y sus leyes de construcción han predeterminado órganos, autoridades, infracciones y sanciones concretas para todas ellas; lo que en la práctica dificulta la coherencia y las garantías de cumplimiento del principio de *non bis in idem*.

Desde la perspectiva planteada por Lau (2018), el 90.7% de los entrevistados consideran que la potestad sancionadora se ejecuta de manera adecuada, el 9% es moderada y 0.3% opina que se ejecuta de forma inadecuada. Figueroa (2019), en su investigación tuvo como objetivo general dictaminar el grado de relación que existe entre la potestad sancionadora y el rendimiento laboral de los servidores públicos del Poder Ejecutivo, mediante un método hipotético deductivo, de enfoque cuantitativo, y con un tipo de estudio analítico, observacional, transversal y con un diseño no experimental. Advierte que existe un nivel de significancia por lo que hay una correlación entre la potestad sancionadora y el rendimiento laboral, expresando que existe un vacío legal al inicio del cómputo del plazo de precepción en los actos disciplinarios, pudiendo determinar que la intervención de la secretaría técnica es fundamental en el marco de la ley SERVIR.

Por su parte Carril (2019) examinó cómo una categorización de faltas en la ley SERVIR permitiría mayor eficacia en el PAD. La metodología tuvo un enfoque cuantitativo detallado y aplicado, cuyos resultados han permitido evidenciar que el 97% de los expedientes analizados el órgano maestro emitió un informe al órgano sancionador luego de haber recibido el informe de la secretaría técnica; en el 3% restante no lo hizo. Se concluyó que los inicios de legalidad y tipicidad se cumplieron de parte de la autoridad administrativa disciplinaria de la Corte Preeminente de Justicia de Lambayeque, además explicó que al catalogar las faltas administrativas disciplinarias señaladas en la ley se lograría mayor efectividad.

En esa línea, el análisis presentado por Torres (2018) tuvo como fin limitar los fundamentos jurídicos para diseñar un órgano exclusivo que determine responsabilidad administrativa para servidores y burócratas del Estado, en razón a 2 tipos de responsabilidades, la disciplinaria de SERVIR y servible de la CGR, mediante un enfoque cualitativo, con un grado correlacional. La revisión documental permitió hacer un estudio de los dos regímenes llegando a la conclusión de que hay fundamentos jurídicos para implantar un órgano exclusivo que determine la responsabilidad administrativa y funcional.

La potestad sancionadora fue concebida como un derecho regresivo, primario y arcaico, en el cual se exige que el estado de derecho se encomiende al Poder Judicial con exclusión de los demás poderes (Gómez, 2020). Desde la perspectiva del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017) la potestad sancionadora comprende el carácter forzoso de las posiciones que unen un ordenamiento jurídico, y pide que el sistema tenga previsto mecanismos que hagan frente a esas conductas que impliquen su contravención; es decir, es parte de las potestades administrativas atribuida por las legislaciones para imputar sanciones por infracciones administrativas (Esparza, 2019).

Por lo tanto, tiene como objetivo regular aquellas gestiones infractoras en el marco de la responsabilidad administrativa funcional aplicable a los empleados del sector público. Según lo establece la Contraloría General de la República (2021) la potestad sancionadora se subdivide conforme la función ejecutada tanto por el órgano instructor como por el órgano sancionador. Estas funciones se rigen por principios como la legalidad, el debido

procedimiento, la razonabilidad y la *non bis in ídem*, este último establece que no se debe imponer sanciones de forma sucesiva o simultáneamente por una misma infracción. En otras palabras, la potestad sancionadora es una herramienta idónea para cautelar el funcionamiento del orden administrativo y es la encargada de imponer sanciones hasta separar de su cargo a los empleados públicos que quebranten las normas en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto al PAD, este posee garantías asociadas a la prospección de cualquier forma de arbitrariedad. Se establece en la Ley del Servicio Civil cuya finalidad es impulsar el desarrollo de los individuos que se incorporan al servicio público, además de conseguir que las entidades públicas alcancen la excelencia y efectividad en la gestión (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- MINJUSDH, 2017). De acuerdo con el Régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la Ley N.º 30057, ley del servicio civil, durante este proceso la secretaría técnica apoya el método seleccionado y tiene la responsabilidad de precalificar y justificar las acciones ejecutadas en cada uno de los periodos, además de recibir las denuncias y reportes, tramitar los informes, emitir los resultados, en otras palabras, ayudar a las autoridades del PAD a guiar las actividades para el cumplimiento de sus deberes.

Para el MINJUSDH (2017) el PAD cuenta con dos fases, la primera es la instructiva que comprende la notificación sobre el inicio del procedimiento, el análisis e indagación para determinar la infracción. También cuenta con la fase sancionadora que consiste en la admisión del informe elaborado por el órgano instructor, la notificación de la sanción impuesta y la respectiva resolución del procedimiento. La importancia del PAD radica en la responsabilidad que recae sobre ella, la cual consiste en garantizar la equidad y justicia entre la estabilidad del servidor y el interés del servicio, que se logra a través de los elementos señalados en la legislación.

Si bien el método sancionador y disciplinario poseen la misma característica (*ius puniendi*), los dos tienen muchas diferencias. Respecto al acusado, el método sancionador tiene como acusado a un administrado. Por su lado, el método disciplinario, tiene como acusado a un empleado público, sea servidor o funcionario.

Asimismo, en interacción a la autoridad que imputa, en el método sancionador dependerá de la temática y del comportamiento infractor que se hizo. De esa forma, son algunas las entidades que podrían sancionar a un administrado. Por su lado, respecto al método disciplinario, en la situación de los burócratas, la CGR es la entidad que sanciona, y, en la situación de servidores, SERVIR y la entidad empleadora las que lo realicen.

Al final, respecto a la sanción aplicable, en el método sancionador se va a aplicar, generalmente, una multa. También, respecto a la sanción en el método disciplinario, para la situación de los burócratas la sanción es inhabilitación, y para la situación de servidores, la sanción es la amonestación, suspensión o destitución (Casafranca, 2020).

METODOLOGÍA

La metodología aplicada fue cuantitativa, de corte transversal, y un diseño descriptivo/correlacional. A través de la fórmula de muestreo probabilístico se calculó una muestra de 139 servidores de (SERVIR).

En la recopilación de información se empleó un cuestionario validado a través del juicio de expertos, contándose estadísticamente con un índice de confiabilidad de 0.944 según el Alfa de Cronbach.

RESULTADOS

En los resultados sobre el cumplimiento del principio de legalidad conforme a la atribución de la facultad sancionadora de la Contraloría, el 24.5% de los servidores entrevistados consideran que se aplica de manera muy deficiente y deficiente. El 53.2% lo calificó como regular, mientras que, para el 22.3% se cumple entre eficiente y muy eficiente. Las consecuencias administrativas de acuerdo con la legalidad de los procesos se consideran regular por el 52.5%, el 18% opina que son eficientes. Sin embargo, el 29.5% considera que son deficientes, es decir, las consecuencias administrativas que deben asumir por faltas cometidas no son lo suficientemente estrictas como para evitar que este tipo de situaciones persistan.

Por otro lado, para el 25.2% el PAD cumple con las garantías del debido proceso de manera muy deficiente y deficiente. El 56.1% manifiestan que de manera regular y para el 18.7% de manera eficiente. Según el 45.3% de los entrevistados, las sanciones impuestas por la CGR regularmente siguen el debido procedimiento, mientras que el 19.4% considera que se aplica eficientemente. Sin embargo, para el 35.3% el debido procedimiento para aplicar sanciones no se cumple (Tabla 1).

Tabla 1
Sanciones sujetas al debido procedimiento

Valor cualitativo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy deficiente	9	6.5	6.5
Deficiente	40	28.8	35.3
Regular	63	45.3	80.6
Eficiente	27	19.4	100
Total	139	100	

Fuente: Instrumento para recopilar la opinión de los servidores de SERVIR

Uno de los mayores problemas en los procedimientos sancionadores o disciplinarios son las carencias para seguir el debido procedimiento y los resultados antes expuestos evidencian un poco de esta realidad, aunque se establezca en la normativa como parte fundamental de los principios, en la práctica la percepción es que las garantías de un procedimiento adecuado se encuentran en un nivel regular. La determinación de la existencia o no de intencionalidad al momento de cometer las faltas es un proceso fundamental para garantizar el principio de razonabilidad en el ejercicio de la facultad sancionadora. En ese sentido, el 52.5% de los servidores consideran que el proceso para determinar la intencionalidad es regular, el 40.3% opina que es deficiente y sólo el 7.2% manifiesta que es eficiente.

En cuanto a la determinación de los perjuicios causados, el 51.1% de los servidores entrevistados expresa que es regular, mientras que el 32.4% considera que es deficiente y el 16.5% lo califica como eficiente. Dichos resultados precisan que el principio de razonabilidad, el 26.6% y el 56.9% de los servidores, no se muestra conforme con la manera que se aplica este en los procedimientos sancionadores de la CGR, evidenciando aspectos entre deficientes y regulares respectivamente. No obstante, para el 16.5% es eficiente. Es importante precisar que la razonabilidad busca un balance equilibrado para que las autoridades no abusen de su poder de manera arbitraria, por lo tanto, este principio es una pauta que consiente el razonamiento lógico y racional, a fin de mediar en situaciones afines con la prestación de las labores, o poder fijar límites a las potestades del empleador.

En cuanto a las sanciones impuestas y su congruencia con el principio *non bis in ídem* el cual expresa que ninguna persona debería ser sancionado dos o más veces por la misma infracción, ya que esto supondría un abuso de autoridad y vulneraría los derechos de la persona. Aunque este se encuentre expreso en la normativa, en la práctica la opinión de los servidores muestra que el 46.8% considera que las sanciones impuestas por la CGR respetan dicho principio de manera regular; el 15.1% considera que se aplica de manera eficiente y el 38.1% expresa que es deficiente. Esta opinión puede guardar relación a los vacíos legales que tienen cabida entre la facultad sancionadora que ejerce la CGR y el PAD establecido en el marco de la ley de SERVIR.

Respecto al cumplimiento del *non bis in ídem*, para el 26.6% de los entrevistados su aplicación es deficiente, esto se debe a la controversia entre ambos regímenes. De esta forma, el 60.4% considera que su cumplimiento es regular, en cambio para el 13% se garantiza dicho principio. A continuación, se presenta la síntesis sobre la facultad sancionadora en la que se evidencia una percepción de deficiencia del 24.5% y un nivel regular de 60.4%; empero, el 15.1% de los entrevistados le otorgó un grado de eficiencia (Tabla 2). Si bien los datos obtenidos exponen que la opinión de los servidores tiende a ser regular cuando se refiere a la facultad sancionadora de la CGR, es importante considerar que en la práctica es necesario tomar acciones para asegurar el cumplimiento de los principios sancionadores.

Tabla 2
Potestad sancionadora de la Contraloría de la República

Valor cualitativo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy deficiente	2	1.4	1.4
Deficiente	32	23.1	24.5
Regular	84	60.4	84.9
Eficiente	21	15.1	100
Total	139	100	

Fuente: Instrumento para recopilar la opinión de los servidores de SERVIR

En concordancia con estos resultados se puede señalar que en la resolución N° 002-2020-SERVIR/TSC se expresa que CGR ha predeterminado los actos que deben seguir las autoridades de dicha entidad en caso de que se advierta indicios de responsabilidad administrativa como resultado de una auditoría de cumplimiento. De esta forma, se precisa que no resulta de aplicación el método administrativo sancionador por responsabilidad funcional, señalando que estos casos deben ser puestos en conocimiento de los responsables de las entidades auditadas, a efectos que se proceda con el deslinde de responsabilidades por medio del Método Administrativo Disciplinario (MAD) que corresponda (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2020).

No obstante, en la misma resolución el Tribunal del Servicio Civil (TSC) expresa como segunda instancia administrativa que se ha advertido de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo 96° del Reglamento General de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, no es posible iniciar un PAD cuando la CGR realiza la notificación al servidor sobre el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

En cuanto a los resultados obtenidos respecto a la variable PAD se encontró que, en la fase instructiva de la notificación sobre el inicio del procedimiento, el 47.5% de los servidores considera que se realiza de manera regular, el 36.7% opina que es adecuada y el 15.8% manifiesta que se realiza de manera inadecuada. Posteriormente en esta fase se debe realizar el análisis de la supuesta infracción, en ese sentido el 53.2% de los servidores considera que dicho análisis se realiza de forma regular, el 28.1% opina que se hace de manera adecuada y el 18.7% de forma inadecuada (Tabla 3).

Tabla 3
Elaboración del análisis de la infracción

Valor cualitativo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy inadecuado	6	4.3	4.3
Inadecuado	20	14.4	18.7
Regular	74	53.2	71.9
Adecuado	35	25.2	97.1
Muy adecuado	4	2.9	100

Fuente: Instrumento para recopilar la opinión de los servidores de SERVIR

Respecto al proceso de investigación para conocer el nivel de la infracción, la opinión de los servidores precisa que el 50.4% opina que el proceso se desarrolla de manera regular, el 34.5% considera que es inadecuado y solo el 15.1% considera que se realiza de manera adecuada. En resumen, como se muestra en la Tabla 4, para el 14.4% la fase instructiva se desarrolla de manera inadecuada. Para el 49.6% se ejecuta de manera regular y el 36% manifestó que se hace de manera adecuada y muy adecuada.

Tabla 4
Fase instructiva

Valor cualitativo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy inadecuado	2	1.4	1.4
Inadecuado	18	13	14.4
Regular	69	49.6	64
Adecuado	48	34.6	98.6
Muy adecuado	2	1.4	100
Total	139	100	

Fuente: Instrumento para recopilar la opinión de los servidores de SERVIR

Por otro lado, respecto a la fase sancionadora, el primer paso es recibir el informe emitido por el órgano instructor para continuar con el proceso. En este sentido los servidores expresan que las acciones para la recepción de dicho informe son regulares (47.5%), mientras que para el 33.8% es adecuada y para el 18.7% la recepción se hace de manera inadecuada.

Una vez se recibido el informe resultado de la fase inicial, es preciso iniciar el procedimiento para determinar la sanción disciplinaria que se debe imponer. La opinión de la mayoría de los servidores entrevistados señala que el procedimiento es regular (58.3%), no obstante, para el 26.6% se realiza de manera adecuada y por el contrario el 15.1% opina que la determinación de las sanciones disciplinarias se desarrolla de forma inadecuada.

En cuanto a la notificación de la finalización del procedimiento disciplinario, el 56.8% manifiesta que esta actividad se realiza de forma regular. Sin embargo, el 34.6% considera que la notificación con la decisión del procedimiento se realiza adecuadamente, solo el 8.6% manifestó descontento con el proceso. Todos los resultados antes expuestos permiten resumir que el 12.9% y el 54% considera que esta fase sancionadora se ejecuta de manera inadecuada y en mayor grado de forma regular. Por el contrario, para el 33.1% de los encuestados la fase sancionadora es adecuada. Considerando todos los resultados sobre el PAD del servicio civil, en la Tabla 5 se aprecia que para el 1.4%, 14.4% y el 52.5% de los entrevistados el procedimiento ha sido entre muy inadecuado, inadecuado y regular respectivamente. No obstante, para el 31.7% el procedimiento administrativo ha sido adecuado.

Tabla 5
Procedimiento administrativo disciplinario del servicio civil

Valor cualitativo	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Muy inadecuado	2	1.4	1.4
Inadecuado	20	14.4	15.8
Regular	73	52.5	68.3
Adecuado	44	31.7	100
Total	139	100	

Fuente: Instrumento para recopilar la opinión de los servidores de SERVIR.

En el análisis referente a la potestad sancionadora de la CGR y su relación con el PAD en Perú, se muestra una relación sólida entre los elementos previamente mencionados, con un valor de Chi Cuadrado de Pearson equivalente a $0.000 < \alpha = 0.05$ (Tabla 6), en otras palabras, ambas cumplen con su propósito y en la medida que la facultad de la CGR para aplicar sanciones sea eficiente, el PAD se realizará de manera adecuada. En la práctica el problema radica cuando se procesa a un servidor por ambos regímenes, surgiendo la controversia con el debido procedimiento y el principio de *non bis in idem*.

Tabla 6
**Evaluación de la facultad sancionadora de la Contraloría
y el procedimiento administrativo disciplinario en Perú**

	Valor	df	Significación asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	103,003	9	0
Razón de verosimilitud	100,386	9	0
Asociación lineal por lineal	68,562	1	0
N de casos válidos	139		

Fuente: Instrumento para recopilar la opinión de los servidores de SERVIR.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

En el estudio de Lau (2018) en el que se analizó la potestad sancionadora y el rendimiento laboral de los servidores en el Poder Ejecutivo, se enfatizó que el 90.7% de los servidores entrevistados opina que la facultad sancionadora es adecuada. Sin embargo, el 9% considera que es moderada y el 0.3% que es inadecuada. Mientras que, en el presente artículo la opinión de los servidores de SERVIR respecto a la facultad sancionadora consiste en que el 84.9% considera que no se cumple de manera eficiente. Este resultado es completamente diferente a lo hallado por Lau, quien expresa en sus resultados que la potestad sancionadora es adecuada. Estos resultados pueden evidenciar las diversas opiniones entre los servidores respecto al tema, además de existir una diferencia de 3 años entre las investigaciones lo que puede interpretarse como una desmejora en los procesos y en el ejercicio de la facultad sancionadora.

Por otro lado, en el estudio de Anaya & Muñoz (2018) “el 58% de encuestados señalan estar de acuerdo en que el PAD garantiza el debido procedimiento; mientras que un 4% está muy en desacuerdo” (p.49). En el actual análisis, el 81.3% de los entrevistados manifiesta que el PAD no cumple con las garantías del debido proceso de manera eficiente encontrándose diferencias con lo hallado por Anaya y Muñoz.

Desde la perspectiva de Boza (2020) se evidencia que, los encuestados consideran que el principio de razonabilidad es utilizado en el PAD con un nivel alto en el 30% de los casos, moderadamente en el 40% y 30% considera que no se aplica. Mientras tanto, en el análisis actual el 83.5% de los servidores considera que el principio de razonabilidad respecto a la facultad sancionadora no es eficiente, encontrándose mayor eficiencia en la investigación de Boza.

Ante esta situación, mediante resolución N° 002-2020-SERVIR/TSC el TSC considera pertinente comprender la facultad sancionadora del Estado como única y debe manifestar congruencia con las normas internas. Por ello, la importancia de concertar la potestad atribuida a las entidades públicas para establecer medidas disciplinarias de los servidores a su cargo. Por otro lado, la autoridad sancionadora a cargo de la CGR derivada de responsabilidad administrativa funcional por gestiones que se estimarían como graves y muy graves, que debe ser ejercida en el marco del Sistema Nacional de Control.

Es importante que las autoridades pertinentes tomaran conciencia de la problemática que se desprendía de ambas potestades sancionadoras. En consecuencia, el informe de control, como cualquier otra prueba que justifique la ejecución de la potestad administrativa disciplinaria, debe ser cotejado con los recursos probatorios necesarios para justificar la instauración de un método disciplinario, por lo cual la secretaría técnica debería evaluar el contenido del informe de control puesto a su entendimiento para hacer una precalificación del comportamiento infractor al sistema disciplinario del servidor investigado.

Considerando que los servidores y funcionarios pueden incurrir a lo largo de su gestión en tres tipos de responsabilidades: la funcional, la civil y la penal, es oportuno señalar que la potestad de la CGR le permite intervenir en procesos sancionadores asociados con la responsabilidad administrativa funcional identificadas en los informes de control conforme se establece en el art. 45 de la ley N° 31288 la potestad para sancionar de la CGR se practica sobre las personas que laboran en el sector público, a quienes hace referencia la definición elemental de la novena disposición final, con prescindencia del parentesco gremial, contractual, estatutario, administrativo o civil del transgresor y del sistema bajo el cual esté, o la vigencia de dicho parentesco con las entidades señaladas en el artículo 3, salvo las indicadas en su literal g). Es decir, incluye a quienes componen el régimen nacional, regional y local, así como a miembros de las fuerzas armadas y policiales, a quienes incorporan organizaciones del Estado incluyendo a sus directores y a contratados por servicios no particulares, esté o no vigente dicho parentesco; salvo las excepciones que instituye nuestra ley.

No obstante, la ley también describe las excepciones para lo antes expuesto, comenzando por las autoridades electas por votación popular (Presidente de la República, congresistas, presidentes y consejeros de gobiernos regionales, alcaldes y regidores de gobiernos locales), además de los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos (Banco Central de Reserva del Perú, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora de Fondos de Pensiones, Consejo Nacional de la Magistratura, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) y las autoridades que cuentan con la prerrogativa del antejuicio político; cuya responsabilidad administrativa funcional se sujeta a los procedimientos establecidos en el caso previo.

Es importante señalar que las sanciones tienen como propósito orientar la conducta de las personas que laboran en el sector público, disuadiéndolos de conductas que vayan en contra de las obligaciones inherentes a la gestión pública. Además de prever que el infractor no considere que es más ventajosa la conducta infractora que cumplir con las disposiciones infringidas con carácter punitivo. Algunas de las interrogantes que ha existido entorno a la potestad sancionadora otorgada a la CGR es la siguiente: ¿Las entidades públicas pierden la facultad disciplinaria de su personal ante la facultad otorgada a la CGR para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional?

La respuesta es no, porque la contraloría solo procede en casos graves o muy graves derivados de informes de control emitidos por dicho órgano mediante la ejecución del Sistema Nacional de Control. Por lo tanto, cada entidad conserva su facultad disciplinaria que no deriven de acciones de inspección. En concordancia con lo señalado por Morales (2015) el régimen disciplinario aplicable a los servidores del sector público se adhiere a la ley como fuente generadora de derechos y obligaciones del servidor público, que aplica desde el inicio de la relación laboral hasta el término de la misma.

En cuanto al principio del debido proceso, Morales (2015) explica que, a nivel doctrinario, este principio es entendido como el derecho a la defensa que permite a la persona exponer sus argumentos y facilitar los medios probatorios, esto con la finalidad de proteger al administrado durante el proceso. Es decir, es “el conjunto de garantías que el ordenamiento debe contemplar para que el trabajador pueda ejercer su derecho de defensa frente al Estado-Empleador, que es quien investiga y sanciona” (p.523). Esto le permite al administrado preparar su defensa, por lo que se considera una falla en el proceso no notificar el inicio de las actuaciones, privando a las personas del tiempo oportuno para preparar su defensa.

En materia de los principios abordados en el presente estudio, el Tribunal Constitucional según lo explica Morales (2015) ha evaluado y cubierto algunos de los vacíos del régimen disciplinario, integrando en forma coherente los puntos relativos a la naturaleza estatutaria de la interacción de trabajo público, además de fijar criterios interpretativos de cómo operan o cómo tienen que operar, de acuerdo con el MAD.

Todo lo antes expuesto, condujo a los autores a concluir que la potestad sancionadora se encuentra relacionada con el PAD en Perú. Además, se evidenciaron debilidades en el proceso ejecutado para poder determinar el grado de la infracción, así como para la imposición de sanciones disciplinarias. Otro punto controversial se encontró entorno al principio de *non bis in idem* el cual se relaciona con el PAD, empero, este no se cumple de manera adecuada.

En este sentido, el autor Flores (2022) expresa que, de acuerdo al análisis realizado, el perfil de las autoridades involucradas en el PAD es deficiente al momento de ejercer su potestad disciplinaria, lo que afecta el cumplimiento de los principios en el proceso, aumentando las apelaciones motivadas por la vulneración de los derechos del administrado. Todo ello debido a que el secretario técnico posee prerrogativas ilimitadas en el PAD lo que representa un riesgo que puede ser el inicio de arbitrariedades, afectando el derecho de los administrados puesto que, en la etapa instructiva y sancionadora debido a su formación legal y a la ausencia de un perfil jurídico de dichas autoridades, se realizan atribuciones en el ejercicio de la potestad sancionadora y/o disciplinaria.

En concordancia con lo antes expuesto, la potestad sancionadora constituye una competencia de administración elemental para el cumplimiento del orden administrativo predeterminado en procura del interés público. Según Flores (2022) la Ley del Servicio Civil y su reglamento no predetermina un perfil jurídico para las autoridades del MAD; por lo tanto, el secretario técnico debido a su formación jurídica dispone de atribuciones en el ejercicio de la potestad sancionadora; situación que evidencia que la falta de un perfil de las autoridades del MAD perjudica el cumplimiento de la garantía del equilibrio de la competencia para la potestad sancionadora. La garantía de la igualdad de la competencia para la potestad sancionadora, es aquella que es ejercida solamente por la autoridad administrativa que la ley le haya conferido tal atribución, sin que esta logre ser encargada o ser asumida por un órgano diferente. Garantía que impone a la autoridad a hacer cada una de las diligencias y demás atribuciones como autoridad en la conducción del método sancionador. Por lo tanto, estas autoridades no tienen que disponer de la orientación técnica legal de un especialista en el trámite del MAD; por lo que es imprescindible que estos tengan formación jurídica para que cuenten con la función de conducir el citado método.

Ante ello, es preciso optimizar el proceso para determinar la presencia o no de la intencionalidad en el PAD, así como, el valor del perjuicio ocasionado de acuerdo con la facultad sancionadora. También es necesario establecer los lineamientos pertinentes para garantizar el cumplimiento del principio de *non bis in idem*, evitando que la contraloría imponga sanciones por las faltas sancionadas mediante un PAD.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Anaya, J., y Muñoz, J. (2018). La intervención de la oficina de asesoría jurídica y su influencia en el procedimiento administrativo disciplinario en materia de destitución bajo la ley servir en el Hospital Hermilio Valdizán. Tesis. Lima, Perú: Universidad Autónoma del Perú. <http://repositorio.autonoma.edu.pe/bitstream/AUTONOMA/548/1/ANAYA%20ANDRADE%2C%20JHOSELYN%20Y%20MUNOZ%20ZAVALETA%2C%20JESUS.pdf>
2. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2020). Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC. El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-precedente-administrativo-sobre-deslinde-de-respo-resolucion-n-002-2020-servirtsc-1866873-2/>
3. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. (2015). Régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la ley N°30057, Ley del Servicio Civil. Directiva N°02-2015-Servir/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/lsc/directiva/Directiva_02-2015-SERVIR-GPGSC.pdf

4. Boza, C. (2020). Calificación de infracciones en el procedimiento administrativo disciplinario y su derrotero en torno al principio de razonabilidad, Municipalidad Distrital de Yauli, 2018. Tesis. Huancavelica, Perú: Universidad Nacional de Huancavelica.
5. Carril, H. (2019). Clasificación de las faltas en el régimen administrativo disciplinario de la Ley Servir, para una efectiva Potestad Sancionadora del Estado. Tesis. Trujillo, Perú: Universidad César Vallejo.
6. Casafranca, A. (2020). Diferencias entre los procedimientos disciplinario y sancionador. <https://lpderecho.pe/diferencias-procedimientos-disciplinario-sancionador/>
7. Contraloría General de la República – CGR. (2021). Reglamento del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional. Lima, Perú: CGR.
8. Esparza, M. (2019). Principios de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas. Murcia, España: Escuela de formación e innovación región de Murcia., 1-26.
9. Figueroa, F. (2019). La intervención de la oficina secretaría técnica y su influencia en el procedimiento administrativo disciplinario en materia de prescripción bajo la Ley SERVIR en el hospital Ricardo Cruzado Rivarola de Nasca en el año 2019. Tesis. Lima, Perú: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Privada TELESUP.
10. Flores, J. (2022). La estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora y las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil. Derecho Global, *Estudios sobre Derecho y Justicia*, 7(21), 145-165. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v7i21.488>
11. Gómez, J. (2020). Principios tributarios sancionadores. Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa, 1-19. https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r27_trabajo-3.pdf
12. Lau, I. (2018). Potestad sancionadora y rendimiento laboral de los servidores públicos del poder ejecutivo. Lima. 2017. Tesis. Lima, Perú: Universidad Cesar Vallejo.
13. Ley N° 31288. (2021). Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, 1-5. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/normas-legales/2139196-31288>
14. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH. (2017). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Lima, Perú. <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>
15. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – MINJUSDH. (2017). Ley del Servicio Civil, sus reglamentos y precedentes administrativos de observancia obligatoria. Lima, Perú. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2018/02/LEGIS.PE-COMPENDIO-SERVIR-1.pdf>
16. Morales, C. (2015). Los principios del nuevo régimen disciplinario, a propósito de su omisión en la nueva Ley del Servicio Civil y la función de interpretación en la jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil. En S. P. Social, Libro Homenaje a Mario Pasco Cosmópolis, 1, 511-527. Editorial El Búho.
17. Nuño, I., & Puerta, F. (2016). Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla La Mancha (5), 1-34. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5698117.pdf>
18. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE. (2020). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020. París, Francia.
19. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente. París.
20. Sinche, D. (2019). 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).

Tesis. Lima, Perú: Universidad Continental.

21. Torres, L. (2018). Fundamentos jurídicos para establecer un órgano único que determine responsabilidad administrativa para servidores y funcionarios del Estado, en razón a dos tipos de responsabilidades disciplinaria y funcional. Tesis. Cajamarca, Perú: Escuela de posgrado, Universidad Nacional de Cajamarca.
22. Tribunal del Servicio Civil. (2020). Resolución de Sala Plena N° 002-2020-SERVIR/TSC. Establecen precedente administrativo sobre deslinde de responsabilidades por nulidad del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría General de la República y cómputo del plazo de prescripción del Procedimiento Administrativo Disciplinario. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-precedente-administrativo-sobre-deslinde-de-respo-resolucion-n-002-2020-servirtsc-1866873-2/>