UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

TESIS:

La duplicidad del proceso administrativo disciplinario entre la contraloría general de la república y las instituciones de administración pública

Autor:

Bach. Pando Cabanillas María Elena

Asesor:

Mag. Cevallos de Barrenechea Carlos Manuel Antenor

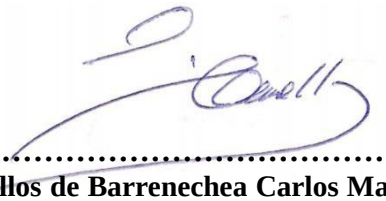
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA

Fecha de sustentación:

26 de febrero del 2026.

Lambayeque, 2026

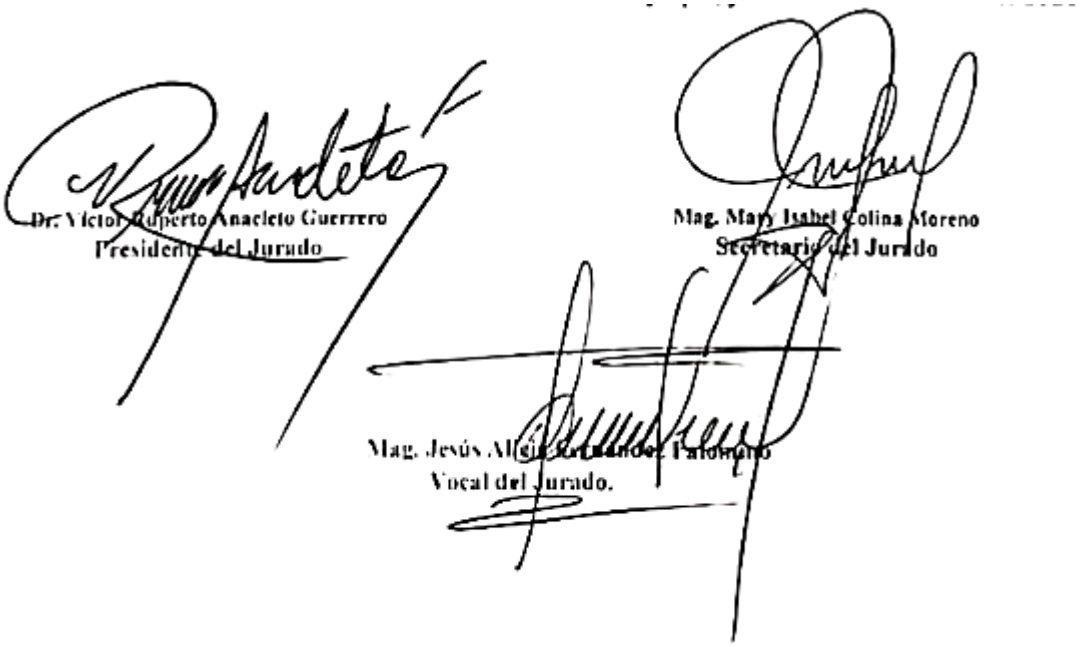
Tesis denominada "La duplicidad del proceso administrativo disciplinario entre la contraloría general de la república y las instituciones de administración pública" **presentada para optar el Título profesional de Abogada, por:**



…… ……

Bach. Pando Cabanillas María Elena Antenor **Dr. Cevallos de Barrenechea Carlos Manuel**

Autora **Asesor**



DEDICATORIA

A Dios, por su infinita bondad y por ser la fuente de sabiduría, fortaleza que guió cada etapa de este camino académico. Su presencia ha sido el sostén que me permitió perseverar y culminar con éxito esta meta.

A mis queridos abuelos Maximo y Cémida, pilar fundamental en mi vida, cuya trayectoria, valores y ejemplo de constancia han marcado profundamente mi formación personal y profesional. Su apoyo y enseñanzas constituyen la base sobre la cual he construido mis aspiraciones.

A mis amados padres, hermanos y tíos, por su respaldo incondicional, paciencia y confianza permanente en mis capacidades. Su amor y acompañamiento han sido esenciales para alcanzar este logro, que hoy comparto con gratitud y orgullo.

UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA
UNIDAD DE INVESTIGACION

ACTA DE SUSTENTACIÓN

A C T A DE SUSTENTACIÓN PRESENCIAL N° 036 - 2026-UI-FDCP

Sustentación para optar el Título de profesional de ABOGADA de: **María Elena Pando Cabanillas.**

Siendo las 4:00 p. m. del día jueves 26 de febrero del 2026 se reunieron en el Sala de simulación de audiciencias de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional "Pedro Ruiz Gallo", los miembros del jurado evaluador de la tesis titulada: " ***LA DUPLICIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ENTRE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.***", designados por Resolución N° 748-2025-FDCP-VIRTUAL de fecha 16 de diciembre del 2025, con la finalidad Evaluar y Calificar la sustentación de la tesis antes mencionada, por parte de los Señores Catedráticos:

PRESIDENTE : **Dr. Victor Ruperto Anacleto Guerrero.**
SECRETARIO : **Mag. Mary Isabel Colina Moreno.**
VOCAL : **Mag. Jesús Alicia Fernández Palomino**

La tesis fue asesorada por Mag. Carlos Manuel Antenor Cevallos de Barrenechea, nombrado por Resolución N° 748-2025-FDCP-VIRTUAL de fecha 16 de diciembre del 2025.

El acto de sustentación fue autorizado por Resolución 121-2026-FDCP-VIRTUAL de fecha 12 de febrero del 2026.

La tesis fue presentada y sustentada por la bachiller **María Elena Pando Cabanillas** y tuvo una duración de 30 minutos. Después de la sustentación y absueltas las preguntas y observaciones de los miembros del jurado; se procedió a la calificación respectiva, obteniendo el siguiente resultado: APROBADA **con la nota de** 15 (QUINCE) **en la escala vigesimal, mención de** REGULAR.

Por lo que queda APTA para obtener el Título Profesional de ABOGADA, de acuerdo con la Ley Universitaria 30220 y la normatividad vigente de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, y la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

Siendo las 4 :56 p .m., del mismo día, se da por concluido el acto académico tomando la juramentación respectiva y suscribiendo el Acta los miembros del jurado.

Lambayeque, jueves 26 de febrero del 2026

Dr. Victor Ruperto Anacleto Guerrero
Presidente del Jurado

Mag. Mary Isabel Colina Moreno
Secretaria del Jurado

Mag. Jesús Alicia Fernández Palomino
Vocal del Jurado.

Scanned with CamScanner

CONSTANCIA DE VERIFICACIÓN DE ORIGINALIDAD

Yo, **CARLOS MANUEL ANTENOR CEVALLOS BARRENECHEA**, usuario revisor de:

Tesis	**X**
Trabajo de Suficiencia Profesional	
Trabajo Académico	

Titulado **"La duplicidad del proceso administrativo disciplinario entre la Contraloría General de la República y las instituciones de administración pública"**

Cuyo autor(es) es:

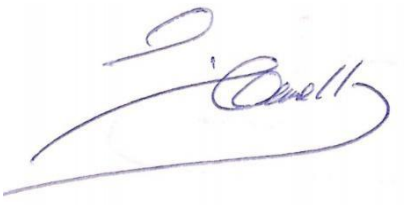
Bach. MARÍA ELENA PANDO CABANILLAS,DNI° 73602194,

declaro que la evaluación realizada por el Programa informático, ha arrojado un porcentaje de similitud **14%**, verificables en el Resumen del Reporte Automatizado de similitudes que se acompaña.

El suscrito analizó y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas dentro del porcentaje de similitud permitido no constituyen plagio y que el documento cumple con la integridad científica y con las normas para el uso de citas y referencias establecidas en los protocolos respectivos.

Se cumple con adjuntar el Recibo Digital a efectos de la trazabilidad respectiva del proceso.

Lambayeque, 30 de enero del 2026



Nombres y Apellidos: **Mag. Carlos Manuel Antenor Cevallos de Barrenechea**
DNI° **17415271**
ASESOR

Defina la modalidad con [X]
Adjuntar

- *Reporte Automatizado de similitudes*
- *Recibo Digital*

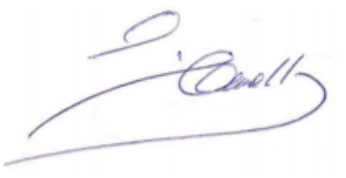
LA DUPLICIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO ENTRE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

INFORME DE ORIGINALIDAD

14%	13%	11%	5%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	1%
2	qdoc.tips Fuente de Internet	1%
3	Submitted to Universidad Tecnologica del Peru Trabajo del estudiante	1%
4	doku.pub Fuente de Internet	1%
5	repositorioacademico.upc.edu.pe Fuente de Internet	<1%
6	repositorio.unfv.edu.pe Fuente de Internet	<1%
7	tesis.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1%



Nombres y Apellidos: **Mag. Carlos Manuel Antenor Cevallos de Barrenechea**
DNI° **17415271**
ASESOR

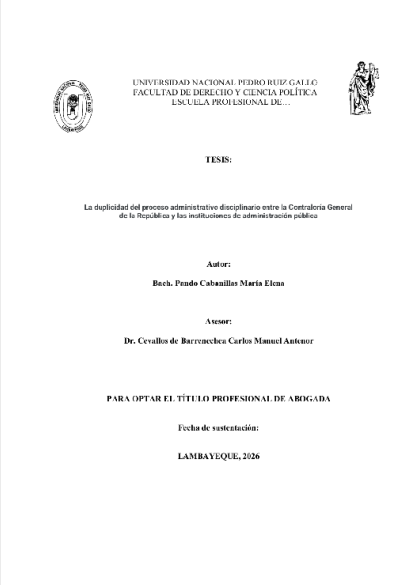
turnitin

Recibo digital

Este recibo confirma quesu trabajo ha sido recibido por Turnitin. A continuación podrá ver la información del recibo con respecto a su entrega.

La primera página de tus entregas se muestra abajo.

Autor de la entrega:	Maria Elena Pando Cabanillas
Título del ejercicio:	Quick Submit
Título de la entrega:	LA DUPLICIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARI…
Nombre del archivo:	PANDO_CARATULA_INFORME_FINAL_TESIS_Informe_completo.…
Tamaño del archivo:	17.85M
Total páginas:	149
Total de palabras:	37,040
Total de caracteres:	232,215
Fecha de entrega:	29-ene-2026 09:43a. m. (UTC-0500)
Identificador de la entrega:	2866275950



UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE…

TESIS:

La duplicidad del proceso administrative disciplinario entre la Contraloría General de la República y las instituciones de administración pública

Autor:

Bach. Pando Cabanillas María Elena

Asesor:

Dr. Cevallos de Barrenechea Carlos Manuel Antenor

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA

Fecha de sustentación:

LAMBAYEQUE, 2026

Derechos de autor 2026 Turnitin. Todos los derechos reservados.

Nombres y Apellidos: **Mag. Carlos Manuel Antenor Cevallos de Barrenechea**
DNI° **17415271**
ASESOR

RESUMEN

La presente investigación tuvo como finalidad analizar la posible duplicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, en el marco de la responsabilidad administrativa funcional regulada por la Ley N.º 27785, respecto del Procedimiento Administrativo Disciplinario aplicado por las entidades de la Administración Pública conforme a la Ley N.º 30057, y su eventual afectación a los derechos de los servidores públicos, particularmente al principio constitucional del *ne bis in idem*. El problema de investigación se centró en determinar si la coexistencia de ambos regímenes sancionadores administrativos genera superposición competencial y doble persecución administrativa por los mismos hechos. En ese contexto, el objetivo general fue analizar la existencia de dicha duplicidad sancionadora, mientras que los objetivos específicos estuvieron orientados a describir la configuración normativa de las competencias sancionadoras de la Contraloría y de SERVIR, interpretar los fundamentos doctrinales y jurisprudenciales del principio *ne bis in idem* en el ámbito administrativo peruano, y proponer modificaciones normativas que armonicen la Ley N.º 27785 con dicho principio. La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, con diseño no experimental y de tipo jurídico-dogmático, empleándose como técnicas el análisis documental, doctrinal y jurisprudencial. Los resultados evidenciaron que, si bien la Contraloría y SERVIR ejercen potestades sancionadoras con finalidades formalmente diferenciadas, la falta de delimitación normativa expresa y de mecanismos de coordinación interinstitucional propicia escenarios de doble persecución administrativa por los mismos hechos y sujetos. Asimismo, se constató que la doctrina y la jurisprudencia constitucional peruana reconocen la aplicabilidad del principio *ne bis in idem* en materia administrativa, exigiendo la verificación de la identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Palabras clave:

Ne bis in idem; potestad sancionadora administrativa; responsabilidad administrativa funcional; Contraloría General de la República; procedimiento administrativo disciplinario.

ABSTRACT

The purpose of this research was to analyze the possible duplication in the exercise of the sanctioning authority of the Office of the Comptroller General of the Republic, within the framework of administrative functional liability regulated by Law No. 27785, in relation to the Administrative Disciplinary Procedure applied by public administration entities under Law No. 30057, and its potential impact on the rights of public servants, particularly the constitutional principle of *ne bis in idem*.

The research problem focused on determining whether the coexistence of both administrative sanctioning regimes generates overlapping competencies and double administrative prosecution for the same facts. Accordingly, the general objective was to analyze the existence of such duplication of sanctioning authority, while the specific objectives were aimed at describing the regulatory configuration of the sanctioning powers of the Comptroller General and SERVIR, interpreting the doctrinal and jurisprudential foundations of the *ne bis in idem* principle in the Peruvian administrative context, and proposing regulatory amendments to harmonize Law No. 27785 with this principle.

The study adopted a qualitative approach, with a non-experimental, legal-dogmatic design, using documentary, doctrinal, and jurisprudential analysis techniques. The findings revealed that although the Comptroller General and SERVIR exercise sanctioning powers with formally distinct purposes, the absence of explicit regulatory delimitation and inter-institutional coordination mechanisms creates scenarios of double administrative prosecution for the same facts and subjects. Furthermore, the analysis confirmed that Peruvian doctrine and constitutional jurisprudence recognize the applicability of the *ne bis in idem* principle in administrative matters, requiring the concurrence of identity of subject, fact, and legal basis.

Keywords:

Ne bis in idem; administrative sanctioning power; administrative functional liability; Office of the Comptroller General; administrative disciplinary procedure.

INTRODUCCIÓN

1. REALIDAD PROBLEMÁTICA.

1.1. Síntesis de la situación problemática

A nivel internacional, la duplicación de funciones entre los organismos superiores de control, conocidos como Supreme Audit Institutions (SAIs), y los procedimientos disciplinarios internos de las administraciones públicas constituye un desafío persistente para la eficiencia institucional y la protección de los derechos de los servidores públicos. En diversos países, las SAIs no solo ejercen funciones de auditoría y supervisión, sino que también poseen facultades sancionadoras respecto a irregularidades detectadas en la gestión pública. Sin embargo, estas competencias frecuentemente se superponen con los mecanismos de responsabilidad disciplinaria internos, generando duplicidad de procesos, inseguridad jurídica y cargas desproporcionadas para los trabajadores estatales. De acuerdo con Kwon (2024), los sistemas de control que operan con superposición de jurisdicciones tienden a producir decisiones contradictorias, escasa coordinación y un aumento sustancial de conflictos de competencia, lo cual debilita la coherencia del régimen sancionador administrativo.

Esta problemática se agrava cuando las sanciones administrativas funcionales emitidas por los entes de control externo conviven sin plena delimitación con los procedimientos disciplinarios internos desarrollados en cada entidad pública. En su revisión sistemática sobre el “regulatory overlap”, Robb, Deane y Candy (2024) advierten que la duplicación de funciones sancionadoras en organismos del Estado es una causa directa de ineficiencia administrativa, debido a que los servidores públicos pueden ser sometidos a inspecciones repetitivas, investigaciones paralelas e incluso resoluciones divergentes. Además, esta superposición genera un ambiente institucional confuso, en el que los funcionarios no logran identificar con claridad a qué entidad deben responder ni qué procedimiento prevalece, incrementando los márgenes de arbitrariedad en la toma de decisiones.

Por otra parte, la duplicación de facultades sancionadoras también dificulta la construcción de políticas anticorrupción sólidas e integradas. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2022) ha destacado que la falta de articulación entre las SAIs y los órganos disciplinarios o anticorrupción provoca vacíos operativos en la investigación de casos, pues cada entidad puede suponer que la responsabilidad corresponde a la otra, lo que genera omisiones de investigación y, en algunas ocasiones, situaciones de impunidad. Este fenómeno, conocido como "brecha de coordinación institucional", se presenta cuando organismos con funciones similares actúan sin protocolos unificados, lo cual dificulta que los hallazgos de auditoría se transformen en sanciones efectivas en el marco del régimen disciplinario.

En la misma línea, diversos estudios muestran que las recomendaciones emitidas por las SAIs no siempre se traducen en decisiones disciplinarias oportunas y consistentes, lo que evidencia un desfase entre el control externo y los mecanismos internos de responsabilidad administrativa. Según Sargiacomo (2024), la percepción de los auditores respecto a la corrupción y las irregularidades no suele reflejarse de manera inmediata en acciones disciplinarias, debido a que las entidades públicas carecen de una estructura integrada que permita transformar los informes de auditoría en sanciones ejecutables. Esta desconexión afecta gravemente la credibilidad del sistema sancionador y desalienta la cultura de integridad en el sector público, especialmente cuando los servidores observan que existen procesos duplicados que concluyen en decisiones contradictorias o ineficaces.

Entonces, la duplicación de competencias sancionadoras no solo tiene impacto en el ámbito disciplinario, sino también en la sostenibilidad de la gobernanza pública en general. Un estudio de Bostan, Tudose, Clipa, Chersan y Clipa (2021) sobre la funcionalidad de las SAIs en la Unión Europea demuestra que su efectividad depende en gran medida de la claridad de sus funciones y de un diseño institucional que no solape sus atribuciones con otras entidades. Los autores sostienen que la ausencia de límites precisos entre los mecanismos de control externo e interno debilita la capacidad del Estado para lograr una gestión financiera

transparente y para reducir riesgos de corrupción. Así, cuando las SAIs ejercen facultades sancionadoras paralelas a los órganos disciplinarios internos, se generan conflictos institucionales que comprometen la eficiencia del sistema público y exponen a los servidores a cargas desproporcionadas y procedimientos múltiples.

A nivel nacional, la regulación de la responsabilidad administrativa funcional se ha convertido en un punto de tensión dentro del sistema disciplinario peruano, debido a la coexistencia de competencias sancionadoras entre la Contraloría General de la República y los órganos de administración disciplinaria interna de las entidades públicas. La Contraloría, mediante la Resolución de Contraloría N.° 166-2021-CG, aprobó el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (PAS-RAF), estableciendo un régimen sancionador que incluye la potestad de imponer inhabilitaciones de hasta cinco años. Según la Contraloría General de la República (2021), esta facultad se sustenta en la necesidad de elevar los estándares de integridad en la función pública; sin embargo, también genera tensiones respecto a la delimitación de competencias con otros órganos del Estado que ejercen funciones disciplinarias.

Esta coexistencia normativa produce espacios de duplicidad procedimental, pues las mismas conductas pueden ser investigadas tanto por la Contraloría como por la entidad pública mediante su Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) regulado por la Ley N.° 30057, Ley del Servicio Civil. Un estudio elaborado por Morón Polo (2021) demuestra que esta superposición provoca una afectación directa al principio de seguridad jurídica, pues los servidores pueden ser sometidos a dos investigaciones simultáneas sin claridad respecto a la entidad competente. Según el autor, la falta de armonización entre el PAS-RAF y el régimen disciplinario interno genera un riesgo evidente de vulneración del principio de non bis in idem y una expansión indebida del poder sancionador estatal (Morón Polo, 2021).

Asimismo, la propia Contraloría ha señalado que existen 27 conductas infractoras susceptibles de sanción en el marco del PAS-RAF, según el catálogo

aprobado mediante normativa interna. No obstante, el Tribunal Constitucional (2021) ha advertido que ciertas tipificaciones podrían desbordar la competencia constitucionalmente atribuida a la Contraloría, señalando la importancia de diferenciar claramente entre control externo y potestad sancionadora. Este criterio ha reavivado la discusión sobre si la Contraloría está ejerciendo un poder cuasi disciplinario paralelo que invade funciones de las entidades públicas, lo que refuerza la existencia de un problema estructural en la distribución de competencias disciplinarias en el Perú.

Desde una perspectiva de derecho administrativo, el debido proceso, la proporcionalidad y el principio de legalidad deben regir todos los procedimientos sancionadores dentro del Estado. Sin embargo, la evidencia académica muestra que la coexistencia de dos sistemas sancionadores independientes dificulta la uniformidad de criterios. Un análisis elaborado por la Facultad de Derecho de la UNSAAC (2021) concluye que, aunque el PAS-RAF cuenta con garantías formales, persisten vacíos en su articulación con el PAD que provocan decisiones contradictorias, retrasos y duplicidad de trámites, afectando la eficacia del sistema y generando cargas desproporcionadas para los funcionarios investigados.

Por otro lado, en el marco de la lucha anticorrupción, la responsabilidad administrativa funcional se presenta como un mecanismo clave para sancionar irregularidades. No obstante, diversas investigaciones señalan que la falta de coordinación entre la Contraloría y los órganos disciplinarios internos reduce la eficacia sancionadora. Guevara Pérez (2024) sostiene que la duplicación de procedimientos puede generar incertidumbre sobre el inicio, continuidad y cierre de investigaciones, lo cual disminuye la predictibilidad del régimen sancionador y afecta su legitimidad ante la ciudadanía y los propios servidores públicos. Según el autor, esta dispersión institucional podría incluso favorecer escenarios de impunidad por contradicciones entre informes, decisiones o tiempos procesales.

Finalmente, la estructura institucional de la Contraloría también incide en los problemas señalados. Según la Contraloría General de la República (2023), su

propia organización incluye órganos desconcentrados y direcciones con competencias diferenciadas para la tramitación del PAS-RAF, lo cual, si bien fortalece la cobertura nacional, también incrementa los riesgos de burocratización, demoras y reiteración de actos administrativos. Esta complejidad organizativa, sumada a la falta de coordinación con los órganos disciplinarios de las entidades públicas, agrava la duplicación de procedimientos y genera un impacto negativo tanto en la eficiencia administrativa como en los derechos de defensa de los servidores públicos.

En la región de Lambayeque, la superposición de competencias sancionadoras entre la Contraloría General de la República y los órganos disciplinarios internos de las entidades públicas representa un problema organizativo y jurídico significativo. Dado que muchas municipalidades, gobiernos locales y entidades descentralizadas en Lambayeque cuentan con oficinas de control institucional (OCI) y oficinas de recursos humanos con recursos limitados, la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (PAS-RAF) por parte de la Contraloría impone una carga adicional considerable. Los servidores públicos lambayecanos pueden verse sometidos simultáneamente a investigaciones de la Contraloría y a procesos disciplinarios internos, lo cual genera inseguridad jurídica, retrasa administrativamente las decisiones y debilita los mecanismos de defensa.

Además, la implementación del PAS-RAF en Lambayeque ha revelado carencias en la preparación técnica de los equipos locales para gestionar estos procedimientos correctamente. Muchas oficinas de recursos humanos y asesoría legal no cuentan con profesionales especializados en derecho administrativo disciplinario; por tanto, cuando la Contraloría remite un informe con presunta responsabilidad funcional, las entidades locales inician un Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) de forma paralela, aun cuando la normativa atribuye exclusivamente a la Contraloría la competencia para sancionar la responsabilidad funcional. Esta duplicación de procesos provoca la repetición de declaraciones, solicitudes de documentación y plazos que afectan seriamente la

eficiencia y la estabilidad laboral de los funcionarios lambayecanos.

En Lambayeque también existe una débil coordinación institucional entre las oficinas de control institucional y las unidades administrativas responsables de los PAD. En varios gobiernos locales y entidades públicas regionales, los OCI actúan como unidades de fiscalización técnica, pero la comunicación sistemática con los órganos de administración disciplinaria es limitada o llega con demora. Esta falta de sincronización produce que los hallazgos de auditoría no sean debidamente incorporados en los procesos internos, o que se traslape la actuación de ambas instancias. El resultado es una duplicidad funcional y procedimental que desperdicia los recursos públicos de la región y obstaculiza la efectividad de las sanciones.

Asimismo, la duplicidad de procedimientos sancionadores tiene un impacto social y laboral directo en los servidores públicos de Lambayeque. La posibilidad de ser investigado por la Contraloría y por el PAD interno genera una sensación de presión permanente y desconfianza administrativa. Muchos servidores perciben que el PAS-RAF puede imponer sanciones más severas, como la inhabilitación por varios años, sin tomar en cuenta las particularidades operativas de las entidades locales de Lambayeque, que pueden tener estructuras más pequeñas y limitados recursos humanos para realizar su defensa de manera adecuada. Esta percepción de riesgo desincentiva la colaboración proactiva con los procesos de control y limita la transparencia institucional.

Finalmente, la duplicidad sancionadora impacta de forma desigual en las entidades más pequeñas o con menor presupuesto dentro de Lambayeque, que no disponen de oficinas legales consolidadas ni de personal especializado para responder a las demandas paralelas de la Contraloría y de los órganos disciplinarios internos. En comparación con entidades más grandes con equipos jurídicos robustos, las entidades más modestas se ven en una desventaja estructural: sufren dilaciones, cargas administrativas elevadas y posibles sanciones contradictorias. Esta situación amenaza el derecho al trabajo y la defensa de los servidores públicos

lambayecanos, generando un sistema disciplinario asimétrico y poco transparente.

1.2. Formulación del problema.

¿Existe duplicidad en la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a al responsabilidad Administrativa funcional, con el procedimiento administrativo disciplinario de las entidades de la Administración público, en desmedro de los servidores públicos?

1.3. Hipótesis

Si existe duplicidad entre la facultad sancionadora de la contraloria General de la Republica respecto a la actividad administrativa funcional con el procedimiento administrativo disciplinario de las entidades de la administracion publica, en desmedro de los servidores publicos

1.4. Justificación e importancia del estudio.

1.4.1. Justificación del estudio.

Justificación teórica

El estudio aporta significativamente al campo del derecho administrativo y constitucional al analizar cómo la duplicidad de facultades sancionadoras entre la Contraloría y los procedimientos disciplinarios institucionales cuestiona la arquitectura normativa del control en la función pública. A nivel teórico, permite explorar la tensión entre el principio de legalidad, fundamento del ejercicio sancionador en el derecho público, y la autonomía institucional de los órganos de control (Ley 31288; Contraloría, 2021)

Además, esta investigación contribuye a teorías contemporáneas sobre la "prevalencia normativa" y los regímenes especiales sancionadores, dado que el Reglamento del PAS-RAF (Resolución 166-2021-CG) establece que la potestad sancionadora de la Contraloría constituye un régimen especial con prevalencia sobre otras instancias disciplinarias (LP Derecho, 2021)

Al profundizar en esta dinámica, se puede enriquecer la literatura académica sobre gobernanza administrativa, clarificando los límites entre auditoría, control preventivo y sanción, y aportando nuevas perspectivas para el diseño de reformas institucionales.

Justificación práctica

Desde la práctica, esta investigación es relevante porque evidencia problemas reales que afectan a los servidores públicos, como inseguridad jurídica, duplicidad de trámites y demoras en los procesos sancionadores. La simultaneidad de investigaciones por parte de la Contraloría y de los órganos disciplinarios internos de entidades públicas genera una carga adicional para los funcionarios, lo que puede desincentivar la cooperación con los procesos de control y debilitar la cultura de integridad. Como señala Guevara Pérez (2024), una mayor claridad institucional y coordinación entre las instancias sancionadoras fortalecería la legitimidad del sistema y podría contribuir a reducir la percepción de impunidad

Por tanto, los resultados del estudio pueden ayudar a proponer mecanismos prácticos para armonizar protocolos entre la Contraloría y los PAD internos, optimizando recursos y protegiendo los derechos de los servidores.

Justificación metodológica

Metodológicamente, esta investigación es valiosa porque propone un análisis mixto: combinar un estudio doctrinal y normativo con un abordaje empírico (entrevistas, encuestas o análisis de casos) para comprender qué está ocurriendo en la práctica. Este enfoque híbrido permite contrastar lo que dictan las normas (como la Ley 31288 y el Reglamento PAS) con las experiencias reales de los servidores públicos y los órganos disciplinarios, lo que permite validar teorías institucionales con evidencia empírica. Además, al sistematizar casos de duplicidad sancionadora, se generará conocimiento sobre patrones recurrentes, tiempos procesales, obstáculos y buenas prácticas, lo cual es metodológicamente útil para desarrollar recomendaciones concretas y aplicables.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional, el estudio es crucial porque la facultad sancionadora de la Contraloría puede poner en tensión derechos fundamentales como el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la interdicción del non bis in idem. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (Ley 27785) reconoce sanciones por responsabilidad administrativa funcional, pero también exige que se respeten las garantías

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha cuestionado la extensión de las atribuciones sancionadoras de la Contraloría, aduciendo violaciones a la independencia e imparcialidad: por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la Contraloría, al investigar y sancionar, podría asumir roles incompatibles con una verdadera función jurisdiccional

Analizar esta duplicidad sancionadora desde el derecho permite proponer reformas normativas o interpretativas que aseguren una distribución constitucionalmente coherente de competencias, resguardando los derechos de los servidores y fortaleciendo el Estado de derecho.

1.4.2. Importancia del estudio.

La presente investigación reviste una importancia significativa porque aborda una problemática que afecta directamente al funcionamiento del sistema de control gubernamental y a la protección de los derechos de los servidores públicos en el Perú. La duplicidad entre la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República y los procedimientos disciplinarios internos de las entidades públicas no solo genera tensiones normativas, sino que también produce efectos concretos en la eficiencia administrativa, la transparencia institucional y la seguridad jurídica. Estudiar esta problemática permite comprender cómo interactúan ambos subsistemas sancionadores y cuáles son las implicancias prácticas de mantener un esquema que puede resultar contradictorio y perjudicial tanto para la administración pública como para los trabajadores involucrados.

Asimismo, esta investigación es importante porque contribuye a identificar

los vacíos, inconsistencias y superposiciones existentes en el marco normativo vigente. El análisis detallado de los procedimientos sancionadores permite evidenciar la necesidad de fortalecer la coherencia del sistema disciplinario del Estado, evitando la multiplicación de procesos paralelos que incrementan la carga administrativa y afectan la predictibilidad de las decisiones. Al generar un panorama claro de los puntos de conflicto entre la Contraloría y las entidades públicas, este estudio se convierte en una herramienta útil para orientar mejoras normativas, propuestas de armonización procedimental y mecanismos de coordinación interinstitucional.

También es relevante por su impacto en la protección de derechos fundamentales. La duplicidad de procesos sancionadores puede vulnerar garantías básicas como el debido proceso, la defensa, la presunción de inocencia y el principio de non bis in idem. Por ello, analizar esta problemática permite visibilizar situaciones en las que los servidores públicos son sometidos a procedimientos reiterativos, desgastantes y, en algunos casos, contradictorios entre sí, afectando no solo su estabilidad laboral sino también la legitimidad de la función de control. En ese sentido, esta investigación contribuye a reforzar un enfoque de derechos dentro del sistema disciplinario estatal, promoviendo mayor claridad, coherencia y respeto por las garantías constitucionales.

En el ámbito institucional, la importancia del estudio radica en que sus resultados pueden guiar procesos de mejora en la gestión pública. La administración moderna exige eficiencia, coordinación y racionalidad en el ejercicio de potestades estatales; por tanto, identificar cómo se duplican los procedimientos disciplinarios y cuáles son sus consecuencias prácticas permite a las entidades diseñar mecanismos más ágiles, evitando la saturación de órganos instructores y sancionadores, y reduciendo el riesgo de decisiones contradictorias. De este modo, el estudio aporta valor directo a la formulación de políticas internas, lineamientos administrativos y estrategias de control que hagan más efectivo el rol del Estado en la lucha contra la corrupción y las malas prácticas administrativas.

Finalmente, la investigación es de importancia académica y social. Desde la perspectiva académica, aporta a la construcción de doctrina nacional sobre la responsabilidad administrativa funcional, un campo que continúa en proceso de consolidación y donde persisten debates acerca del alcance de las competencias de la Contraloría. Desde la perspectiva social, contribuye a fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, ya que un sistema disciplinario claro, coherente y respetuoso de derechos resulta fundamental para legitimar el ejercicio de la función pública. En ese sentido, este trabajo no solo tiene relevancia para el ámbito jurídico, sino también para el fortalecimiento del Estado democrático y el buen gobierno.

1.5. Objetivos.

1.5.1. Objetivo General.

Analizar si existe duplicidad en la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a al responsabilidad Administrativa funcional, con el procedimiento administrativo disciplinario de las entidades de la Administración público, en desmedro de los servidores públicos.

1.5.2. Objetivos Específicos.

Describir la configuración de las competencias sancionadoras de la contraloría general de la república de la ley 27785 su reglamento , respecto a las otras potestades sancionadoras administrativas a cargo de SERVIR (ley 30057).

Interpretar los fundamentos doctrinales y jurisprudenciales sobre la aplicabilidad del ne bis in idem en materia administrativa en Perú.

Proponer modificaciones normativas que armonicen la Ley N.º 27785 con el principio ne bis in idem.

DISEÑO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación

2.1.1. Antecedentes internacionales

En Indonesia, Rahmawan, Nariswari y Sholihah (2025), en su artículo científico titulado *"Administrative Sanction Governance Reform: Optimising the Application of Administrative Sanctions in Indonesia"*, tuvieron como objetivo analizar el rol del Derecho Administrativo del Estado en la supervisión y aplicación de las sanciones administrativas, así como identificar los principales problemas que afectan su funcionamiento en Indonesia y sus repercusiones en la confianza pública. Para el desarrollo del estudio, los autores emplearon una metodología de enfoque normativo, basada en el análisis de fuentes secundarias, utilizando los métodos estatutario, jurisprudencial y comparado, lo que permitió contrastar el sistema indonesio con el modelo de reforma administrativa implementado en Singapur. Como resultados, la investigación evidenció que el sistema de sanciones administrativas en Indonesia presenta deficiencias estructurales que limitan su eficacia, reflejadas en la persistencia de infracciones administrativas y en la disminución de la confianza ciudadana en la administración pública. Asimismo, el análisis comparado demostró que la reforma administrativa desarrollada en Singapur ha fortalecido significativamente los mecanismos de cumplimiento normativo y gobernanza, convirtiéndose en un referente para la optimización del sistema sancionador. En ese sentido, la conclusión principal del estudio fue que la gestión de las sanciones administrativas en Indonesia requiere una reforma integral, sustentada en un marco adaptativo inspirado en la experiencia de Singapur, con el fin de mejorar la eficacia de la aplicación sancionadora, fortalecer la supervisión administrativa y recuperar la confianza pública en las instituciones estatales, destacando el valor del derecho comparado como herramienta para el perfeccionamiento institucional en sistemas jurídicos en desarrollo.

En Indonesia, Kurdi, Armansyah y Dadek (2026), en su artículo científico titulado *"The Effectiveness of Administrative Sanctions as an Alternative to*

Criminal Law Enforcement in the Environmental Sector", tuvieron como objetivo analizar la evolución de los instrumentos del Derecho Administrativo dentro del sistema de fiscalización ambiental y evaluar la eficacia de las sanciones administrativas como alternativa principal frente a la persecución penal en la protección del medio ambiente. Para el desarrollo del estudio, los autores emplearon una metodología jurídico normativa–empírica, basada en el análisis de la normativa ambiental vigente —especialmente tras la promulgación de la Ley de Creación de Empleo y el Reglamento Gubernamental N.º 22 de 2021—, complementada con estudios de casos y entrevistas a inspectores ambientales regionales, lo que permitió contrastar el marco normativo con su aplicación práctica. Como resultados, la investigación evidenció que las sanciones administrativas, tales como las medidas de coerción estatal y las multas administrativas, se aplican con mayor celeridad que las sanciones penales, se alinean de manera más efectiva con los principios de restauración ecológica y generan un impacto más directo en los incentivos económicos de los infractores ambientales. No obstante, también se identificaron limitaciones significativas para su plena eficacia, vinculadas a la escasez de recursos humanos especializados, la insuficiencia presupuestal para labores de supervisión y la débil voluntad política a nivel regional. En ese sentido, la conclusión principal del estudio fue que las sanciones administrativas cumplen un rol estratégico como mecanismo principal (*primum remedium*) en la fiscalización y protección ambiental, pero su efectividad depende de un fortalecimiento institucional integral y de políticas públicas coordinadas que permitan optimizar su implementación dentro del sistema de aplicación del Derecho Administrativo sancionador.

En Indonesia, Saputra, Hadiyantina y Susmayanti (2025), en su artículo científico titulado "Authority of Administrative Court in Establishing Administrative Sanctions for Local Government Officials Who Do Not Implement Administrative Court Verdict", tuvieron como objetivo examinar la regulación vigente sobre las sanciones administrativas aplicables a los funcionarios de los gobiernos locales que incumplen las decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo (PTUN), así como proponer un diseño normativo óptimo que

permita garantizar la ejecución efectiva de dichos fallos. Para alcanzar este propósito, los autores emplearon una metodología de enfoque normativo, sustentada en el análisis sistemático de la legislación administrativa indonesia, especialmente de la Ley N.º 51 de 2009 —modificatoria de la Ley N.º 5 de 1986 sobre los Tribunales Administrativos— y de la Ley N.º 30 de 2014 sobre Administración Pública, identificando las inconsistencias jurídicas existentes entre ambas normas en relación con los mecanismos sancionadores. Como resultados, la investigación evidenció la coexistencia de dos modelos diferenciados para la aplicación de sanciones administrativas frente al incumplimiento de sentencias del PTUN, situación que genera vacíos normativos y debilita la eficacia del control judicial sobre la actuación administrativa. En ese contexto, los autores demostraron que la ausencia de una atribución expresa de potestad sancionadora al Tribunal Administrativo contribuye a la falta de obediencia de los funcionarios públicos locales. En consecuencia, la conclusión principal del estudio sostiene la necesidad de una reforma normativa que redefina y amplíe la autoridad del Tribunal Administrativo, permitiéndole imponer directamente sanciones administrativas a los funcionarios renuentes, con la finalidad de fortalecer el principio de separación de poderes, garantizar la certeza jurídica y asegurar la efectividad real de las decisiones jurisdiccionales en el ámbito del Derecho Administrativo.

En Indonesia, las autoras Natasha y Sitabuana (2025), en su artículo titulado “The Urgency of Applying the Principles of Accuracy and Public Interest in the Evaluation Process and the Imposition of Administrative Sanctions on Mining Business Permits”, desarrollaron una investigación jurídica de carácter articulado orientada a analizar la necesidad de aplicar los principios de debida diligencia y de interés público en los procedimientos de evaluación y en la imposición de sanciones administrativas vinculadas a los permisos de explotación minera. El objetivo principal del estudio fue examinar la coherencia y legalidad de las decisiones administrativas adoptadas por la autoridad estatal en el proceso de revocación y sanción de los Permisos de Negocio Minero (IUP), a la luz de los principios fundamentales del Derecho Administrativo y del control jurisdiccional ejercido por el Tribunal Administrativo (PTUN). Para ello, las autoras emplearon una

metodología de investigación jurídica normativa, basada en el análisis de disposiciones legales vigentes, principios generales del Derecho Administrativo y resoluciones judiciales relevantes. Los resultados evidenciaron que una proporción significativa de las decisiones administrativas sancionadoras fueron anuladas por deficiencias sustanciales, tales como la falta de verificación adecuada de la información, la omisión de inspecciones técnicas in situ y la ausencia de valoración de los impactos sociales y ambientales sobre las comunidades afectadas. Como conclusión principal, el estudio sostuvo que la observancia estricta de los principios de precisión y de interés público constituye un requisito indispensable para garantizar la legalidad, legitimidad social y rendición de cuentas en la actuación administrativa, recomendando fortalecer la coordinación intergubernamental, mejorar la capacidad de supervisión estatal e incorporar a las comunidades locales en los procesos de control y evaluación administrativa.

En Quito, Ecuador, Flores Tarambís (2020), en su tesis titulada "Las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado y su afectación a la seguridad jurídica de las actuaciones de la Administración Pública", elaborada para obtener el grado de Maestro en Derecho Administrativo y Contratación Pública, tuvo como objetivo determinar si la seguridad jurídica del sector público se ve comprometida por la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Contraloría General del Estado, especialmente en lo referente a las actuaciones y relaciones contractuales que la Administración mantiene con los administrados. Para ello desarrolló una investigación descriptiva, sustentada exclusivamente en el análisis documental de bibliografía física y digital, abarcando dos ejes: la auditoría como mecanismo de control y la seguridad jurídica como principio rector del quehacer administrativo. Como parte de su metodología examinó casos específicos que permitieron contrastar la normativa con la práctica administrativa. Entre sus resultados, identificó que dicho organismo de control ha sobrepasado el marco de sus competencias al emitir recomendaciones que, en algunos supuestos, imponen actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico y afectan la posición jurídica de los administrados. Su conclusión principal señaló que estas recomendaciones pueden

erosionar la seguridad jurídica y generar incertidumbre en la gestión pública al no respetar los límites funcionales establecidos por la Constitución y la ley.

2.1.2. Antecedentes nacionales

En Lima, Perú, Guevara Pérez (2022), en su tesis titulada "La ruptura de la unidad de la responsabilidad administrativa disciplinaria en la regulación peruana" presentada para obtener el título profesional de Abogada, tuvo como objetivo analizar cómo se ha desarrollado la fragmentación de la responsabilidad administrativa disciplinaria dentro del ordenamiento jurídico peruano, especialmente a partir del incremento de facultades sancionadoras otorgadas a la Contraloría General de la República. La autora empleó una metodología de carácter descriptivo y documental, basada en el análisis jurídico de normas, doctrina especializada y decisiones administrativas, con el fin de examinar la existencia de criterios divergentes entre dos entidades con potestad disciplinaria sobre un mismo hecho y respecto de los mismos servidores públicos. Entre los principales hallazgos identificó que la coexistencia de dos órganos con competencias para calificar y sancionar infracciones administrativas genera un escenario de inseguridad jurídica, pues la determinación de la falta depende de cuál institución actúe primero. El estudio concluye que la ruptura de la unidad en materia disciplinaria no proviene de la ley, sino de decisiones administrativas como el Acuerdo Plenario N.° 01-2013-CG/TSRA, lo que ha producido una dualidad injustificada de instancias. Asimismo, sostiene que la ampliación de facultades sancionadoras de la Contraloría se ha legitimado bajo el discurso de lucha contra la corrupción, sin una verdadera diferenciación conceptual entre responsabilidad funcional y disciplinaria, proponiendo finalmente reformas legislativas orientadas a restaurar la unidad del sistema disciplinario conforme a los estándares de la OCDE.

En Lima, Perú, Huerta Vargas (2024), en su tesis titulada "Vulneración de la seguridad jurídica y dignidad humana ante la inaplicación del non bis in ídem en el Perú, periodo 2013-2019", presentada para obtener el grado académico de Maestra en Derecho Constitucional, tuvo como objetivo analizar cómo la

inaplicación del principio non bis in ídem afecta la seguridad jurídica y la dignidad humana dentro de los procedimientos administrativos sancionadores. Para ello, desarrolló una investigación básica, de enfoque cuantitativo, nivel descriptivo-explicativo, sustentada en un método deductivo y un diseño no experimental, transeccional y correlacional causal. Se utilizó la técnica de encuesta y como instrumento un cuestionario aplicado a una población integrada por 50 abogados conocedores del ámbito disciplinario y sancionador. Los resultados evidenciaron que un 42 % de los participantes consideró que dicho principio se vulnera cuando la sanción impuesta en un procedimiento administrativo disciplinario es empleada para graduar la sanción en un procedimiento administrativo sancionador, y un porcentaje similar indicó que una nueva sanción solo sería válida si protege bienes jurídicos distintos. Asimismo, más del 50 % de los encuestados coincidió en que la dignidad humana constituye un criterio esencial para delimitar, interpretar y fundamentar los derechos fundamentales. La autora concluyó que la inaplicación del non bis in ídem, avalada por el Acuerdo Plenario N.° 01-2013-CG/TSRA y por el Reglamento del Procedimiento Sancionador, produce un impacto negativo en la seguridad jurídica y vulnera la dignidad humana dentro del sistema administrativo sancionador peruano.

En Trujillo, Perú, Layza Gómez (2020), en su tesis titulada “El non bis in idem en la potestad sancionadora plural de la administración pública”, elaborada para obtener el título profesional de abogado, tuvo como propósito analizar el alcance y la correcta aplicación del principio non bis in idem dentro del sistema sancionador administrativo peruano. Para ello, desarrolló una investigación de carácter documental y jurídico, sustentada en los métodos inductivo-deductivo, analítico y sintético, complementados con técnicas de interpretación normativa y revisión de fuentes doctrinarias y legislativas. Los resultados de su estudio permitieron identificar que el citado principio, tradicionalmente vinculado al Derecho Penal, ha sido incorporado al Derecho Administrativo Sancionador a través de la Ley N.° 27444 y su Texto Único Ordenado; sin embargo, su aplicación no es uniforme en todas las manifestaciones de la potestad sancionadora estatal. El autor determinó que la potestad administrativa sancionadora en el Perú no es dual,

sino plural, pues comprende las dimensiones correctiva, disciplinaria, ética y de responsabilidad administrativa funcional, cada una con su propio marco legal, principios y procedimientos. En ese sentido, concluyó que el non bis in idem solo resulta aplicable, por mandato legal expreso, a la potestad sancionadora correctiva, mas no a las otras vertientes, debido a la especial sujeción jurídica que caracteriza a los servidores públicos y a la naturaleza diferenciada de cada tipo de responsabilidad. Su conclusión principal sostiene que la inaplicabilidad del principio en las restantes potestades se encuentra respaldada por fundamentos doctrinarios y normativos que estructuran el sistema sancionador peruano.

En Chiclayo, Perú, Jaen Huaranga (2022), en su tesis titulada "Entre la potestad administrativa sancionadora de la CGR y la potestad administrativa disciplinaria de las entidades públicas", elaborada para obtener el título profesional de abogada, se propuso explicar la coexistencia entre la potestad sancionadora funcional ejercida por la Contraloría General de la República y la potestad administrativa disciplinaria atribuida a las entidades públicas. Para lograr dicho objetivo, la autora desarrolló un estudio de carácter teórico-documental, basado en el análisis crítico, la interpretación conceptual y la revisión exhaustiva de fuentes doctrinarias y normativas, adoptando un enfoque que le permitió profundizar en la naturaleza jurídica de ambas formas de potestad sancionadora. Los resultados obtenidos muestran que no existe vulneración del principio ne bis in ídem entre estas potestades, puesto que no se cumple con la triple identidad exigida por dicho principio, específicamente la identidad de fundamento. Aunque ambas sanciones tienen naturaleza restrictiva, sus finalidades son distintas: mientras la potestad funcional de la CGR se orienta a garantizar la protección del patrimonio estatal y el correcto uso de los recursos públicos, la potestad disciplinaria busca preservar la ética, el orden y la eficiencia en la conducta de los servidores públicos. Su conclusión principal sostiene que ambas potestades pueden coexistir válidamente dentro del ordenamiento jurídico peruano sin que ello implique doble sanción por un mismo hecho, debido a la diferencia esencial de su fundamento y finalidad.

En el Perú, Guevara Pérez (2024), en su artículo académico titulado "¿Más sanciones, menos corrupción? Alcances de la responsabilidad administrativa

disciplinaria en Perú", tuvo como objetivo analizar si el fortalecimiento del régimen de sanciones administrativas aplicables a los funcionarios y servidores públicos ha contribuido efectivamente a la reducción de los niveles de corrupción en el país, examinando el alcance normativo y funcional de la responsabilidad administrativa disciplinaria, incluida aquella ejercida por la Contraloría General de la República. Para el desarrollo del estudio, la autora empleó una metodología de enfoque jurídico-normativo, basada en el análisis de la legislación vigente, la doctrina especializada y los precedentes administrativos y constitucionales relacionados con la potestad sancionadora del Estado, así como en la revisión de información institucional vinculada a las políticas de integridad y control gubernamental. Como resultados, la investigación evidenció que, pese al incremento y endurecimiento de las sanciones administrativas y a la ampliación de las competencias sancionadoras de entidades como la Contraloría y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), los indicadores de corrupción no han mostrado una reducción proporcional, lo que pone de manifiesto limitaciones estructurales en la eficacia del sistema disciplinario. Asimismo, se identificó que la fragmentación del régimen de responsabilidad administrativa y la coexistencia de diversos subsistemas sancionadores generan problemas de coherencia normativa y de aplicación práctica. En ese sentido, la conclusión principal del estudio fue que el aumento de las sanciones administrativas, por sí solo, no resulta suficiente para combatir la corrupción, siendo necesario complementar el régimen disciplinario con estrategias preventivas, fortalecimiento institucional y una adecuada articulación entre los órganos de control, a fin de lograr una gestión pública más íntegra, eficiente y orientada al interés general.

2.1.3. Análisis crítico de los antecedentes

El análisis conjunto de los antecedentes internacionales y nacionales permite identificar importantes avances doctrinarios y empíricos en el estudio de la potestad sancionadora administrativa, así como en la aplicación de los principios

que la rigen. No obstante, también revela limitaciones conceptuales, metodológicas y sistemáticas que justifican la necesidad de la presente investigación.

En el ámbito internacional, los estudios desarrollados en Indonesia por Rahmawan, Nariswari y Sholihah (2025); Kurdi, Armansyah y Dadek (2026); Saputra, Hadiyantina y Susmayanti (2025); y Natasha y Sitabuana (2025) coinciden en destacar el papel central de las sanciones administrativas como instrumentos eficaces de control estatal en sectores estratégicos. Estos trabajos aportan una visión comparada relevante, evidenciando que el Derecho Administrativo Sancionador ha adquirido una función protagónica en la gobernanza pública contemporánea. Sin embargo, su enfoque se concentra principalmente en la eficacia institucional, la ejecución de sanciones y la optimización del control administrativo, dejando en un segundo plano el análisis sistemático de las garantías sancionadoras frente a la coexistencia de múltiples procedimientos administrativos.

Asimismo, si bien dichos antecedentes reconocen la existencia de vacíos normativos y problemas de coordinación interinstitucional, no desarrollan de manera exhaustiva el impacto jurídico que genera la superposición de potestades sancionadoras sobre los derechos fundamentales de los sujetos sancionados, particularmente en relación con el principio del non bis in idem en sede administrativa. En este sentido, los estudios internacionales privilegian una lógica funcional y correctiva del poder sancionador, antes que una perspectiva garantista orientada a la unidad del ius puniendi estatal.

Por su parte, el antecedente ecuatoriano desarrollado por Flores Tarambís (2020) resulta especialmente relevante al advertir que los órganos de control pueden exceder sus competencias y afectar la seguridad jurídica mediante actuaciones que, aunque formalmente no sancionadoras, producen efectos jurídicos similares a una sanción. No obstante, su análisis se circunscribe al ámbito de las recomendaciones de la Contraloría y no aborda directamente la coexistencia de procedimientos sancionadores paralelos, lo que limita su alcance comparativo respecto del problema específico de la duplicidad sancionadora.

En el contexto nacional, los antecedentes peruanos presentan un mayor nivel de aproximación al objeto de estudio de la presente investigación. Los trabajos de

Guevara Pérez (2022, 2024) y Huerta Vargas (2024) evidencian de manera consistente que la ampliación de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República ha generado una fragmentación del sistema de responsabilidad administrativa, con efectos negativos sobre la seguridad jurídica y la coherencia normativa. Estos estudios aportan una crítica sólida al modelo sancionador vigente, resaltando la ausencia de una diferenciación conceptual clara entre responsabilidad disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional.

Sin embargo, otros antecedentes nacionales, como los desarrollados por Layza Gómez (2020) y Jaen Huaranga (2022), adoptan una postura contraria, sosteniendo que no existe vulneración del principio non bis in idem debido a la supuesta inexistencia de identidad de fundamento entre la potestad sancionadora funcional y la disciplinaria. Esta divergencia doctrinaria pone de manifiesto la falta de consenso teórico en la doctrina peruana y evidencia que el debate se encuentra aún abierto y no resuelto de manera definitiva.

En términos metodológicos, se advierte que la mayoría de los antecedentes nacionales privilegia enfoques descriptivos y documentales, sin desarrollar una articulación teórica profunda entre las categorías de competencia sancionadora, unidad del ius puniendi y garantías del debido procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, pocos estudios abordan de manera integral la interacción entre el PAS-RAF y el PAD como un problema estructural del sistema sancionador administrativo.

En consecuencia, aunque los antecedentes revisados aportan elementos valiosos para comprender el fenómeno de la potestad sancionadora administrativa, ninguno de ellos analiza de forma sistemática y crítica la relación teórica entre el PAS-RAF y el PAD, ni examina exhaustivamente las consecuencias jurídicas y administrativas de la duplicidad procedimental dentro del marco del Estado constitucional de derecho.

2.1.4. Vacíos teóricos identificados

A partir del análisis crítico de los antecedentes, se identifican diversos vacíos teóricos que justifican y delimitan la relevancia de la presente investigación.

En primer lugar, se evidencia un vacío teórico en la delimitación conceptual entre responsabilidad administrativa funcional y responsabilidad administrativa disciplinaria. Si bien la normativa peruana reconoce ambos regímenes como autónomos, la doctrina no ha desarrollado criterios suficientemente claros para diferenciar su fundamento material, lo que genera interpretaciones contradictorias respecto a la aplicabilidad del principio del non bis in idem en sede administrativa.

En segundo lugar, existe un déficit de análisis sistemático sobre la unidad del ius puniendi estatal en el ámbito administrativo. Los antecedentes revisados tienden a tratar las potestades sancionadoras como compartimentos estancos, sin considerar que todas ellas emanan de una misma fuente punitiva estatal y, por tanto, deben someterse a un núcleo común de principios y garantías constitucionales.

En tercer lugar, se identifica un vacío en el estudio de la duplicidad procedimental como fenómeno estructural, más allá de su análisis casuístico o normativo. La mayoría de investigaciones se limita a describir la coexistencia de procedimientos sancionadores, pero no examina sus efectos acumulativos sobre la seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la protección de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

En cuarto lugar, se advierte la ausencia de un enfoque integrador que articule control externo, control interno y garantías del debido procedimiento administrativo sancionador. Los estudios existentes analizan estos elementos de manera aislada, sin proponer un modelo teórico que permita armonizar la actuación de la Contraloría General de la República con la potestad disciplinaria de las entidades públicas.

Finalmente, se constata un vacío en la construcción de criterios teóricos que orienten la solución del conflicto de competencias sancionadoras, especialmente en lo referido a la prevalencia, exclusión o coordinación entre el PAS-RAF y el PAD. Esta ausencia de criterios claros contribuye a la inseguridad jurídica y a la dispersión interpretativa tanto en la doctrina como en la práctica administrativa.

En atención a estos vacíos, la presente investigación se propone contribuir a la reconstrucción teórica de la relación entre la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República y el Procedimiento Administrativo Disciplinario, desde una perspectiva garantista, constitucional y sistemática, que permita fortalecer la coherencia del sistema sancionador administrativo peruano y asegurar una protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.2. Bases teóricas de la investigación

2.2.1. Teorías generales del Derecho Administrativo Sancionador

2.2.1.1. Teoría del ius puniendi del Estado

La teoría del *ius puniendi* del Estado constituye uno de los fundamentos conceptuales más importantes para comprender la potestad sancionadora estatal dentro del Derecho Administrativo Sancionador. Etimológicamente, *ius puniendi* es una expresión latina que significa "derecho a castigar" o "derecho a sancionar", y se refiere a la facultad que ostenta el Estado para reprobar y sancionar conductas que contravienen normas jurídicas con efectos aflictivos sobre los infractores (Lizárraga, 2024).

Naturaleza y concepto del *ius puniendi*

El *ius puniendi* tradicionalmente se concibe como una potestad propia del Estado para imponer sanciones y penas en función del incumplimiento de deberes jurídicos y de la protección del orden público. Lizárraga, (2024) menciona que esta facultad no solo se presenta en el ámbito penal sino también en el ámbito administrativo sancionador; ello implica que el Estado, como entidad soberana, puede definir conductas prohibidas, tipificar infracciones y establecer sanciones mediante el procedimiento administrativo correspondiente.

Diversos autores contemporáneos sostienen que el *ius puniendi* del Estado no se limita únicamente al Derecho Penal, sino que también se proyecta sobre el Derecho Administrativo Sancionador. En este sentido, la potestad sancionadora de

la administración pública es vista como una manifestación del *ius puniendi* estatal, lo que permite atribuirle una legitimidad constitucional y doctrinal que esencialmente deriva de la soberanía estatal y de la función reguladora del Derecho Público (Sauñe, 2015).

El reconocimiento de esta facultad sancionadora por parte de la doctrina moderna no solo subraya su importancia dogmática, sino también su justificación funcional: promover el cumplimiento del ordenamiento jurídico y proteger bienes jurídicos de especial relevancia social mediante la imposición de medidas correctivas o preventivas. Vergara, (2025) Esto es particularmente relevante cuando la aplicación del *ius puniendi* administrativo debe cumplir con principios que limitan su ejercicio, tales como la legalidad, tipicidad, culpabilidad y non bis in idem, con garantías similares a las del derecho penal.

La unidad del *ius puniendi* estatal

Una de las posturas dominantes en la doctrina moderna según Lizárraga (2024) sostiene que existe un *ius puniendi* único del Estado, cuyas manifestaciones se expresan tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador. Según esta visión, ambas áreas jurídicas comparten una fuente común: la facultad punitiva del Estado. Esto significa que las sanciones o penas, independientemente de si provienen de órganos judiciales o administrativos, emanan fundamentalmente del mismo poder estatal de castigar, aunque se aplican en contextos distintos y con procedimientos propios de cada ámbito del Derecho.

En esta línea, la doctrina jurídica contemporánea peruana y latinoamericana coincide en que el *ius puniendi* no es un derecho subjetivo del Estado en abstracto, sino una potestad objetiva que se traduce en la capacidad jurídica de definir y reprobar determinados comportamientos mediante sanciones, incluyendo las infracciones administrativas. Esta potestad debe ser ejercida con base en principios jurídicos, incluso cuando se desarrolla en el ámbito administrativo, sin estar supeditada exclusivamente al Derecho Penal, aunque pueda recurrirse a técnicas dogmáticas o principios comparados para su adecuada interpretación.

Diferencias entre el *ius puniendi* penal y administrativo

Si bien la doctrina tradicional veía al Derecho Administrativo sancionador como una mera extensión o derivación del Derecho Penal, la perspectiva contemporánea reconoce que, si bien el origen del poder sancionador es común (*ius puniendi* estatal), existen diferencias conceptuales importantes entre estos ámbitos (Vélez, 2022). Por ejemplo, el Derecho Penal responde primordialmente a fines de reproche moral y castigo de conductas gravemente antijurídicas, mientras que el Derecho Administrativo sancionador suele responder a objetivos preventivos y de aseguramiento del cumplimiento del ordenamiento jurídico en interés del bien común y de la eficacia de la acción administrativa.

Según Vélez (2022), esta distinción es relevante porque permite afirmar que no es necesario entender la potestad punitiva administrativa como una subordinación absoluta al derecho penal, aunque comparta con este algunos principios generales. Bajo esta perspectiva, el ejercicio del *ius puniendi* en el ámbito administrativo se fundamenta en la necesidad de asegurar la adecuada conducta de los sujetos en su relación con la administración pública, la protección del interés público y la estabilidad del orden jurídico-administrativo, lo cual justifica la autonomía relativa de esta potestad frente al Derecho Penal.

Garantías y límites del *ius puniendi* en el ámbito administrativo

Pese a reconocer un origen común del *ius puniendi*, la tutela de derechos y libertades fundamentales exige que la potestad sancionadora administrativa observe ciertos principios y garantías constitucionales. Esto significa que, aunque el derecho a sancionar emana del Estado en su conjunto, la administración pública no puede ejercerla de manera arbitraria ni sin sujeción a normas preexistentes que definan con claridad las infracciones y las sanciones correspondientes.

Vergara (2025) menciona que el respeto a principios como la legalidad, la tipicidad, la culpabilidad, la proporcionalidad y el non bis in idem es indispensable para garantizar que el ejercicio del *ius puniendi* no vulnere derechos fundamentales ni imponga cargas injustificadas a los administrados. Estos principios, originalmente desarrollados en el ámbito penal, se han extendido a la esfera administrativa en virtud de la necesidad de conferir legitimidad y seguridad jurídica al ejercicio de la potestad sancionadora estatal.

Debates actuales y perspectivas críticas

En la doctrina reciente también se observan debates críticos acerca de la concepción tradicional del *ius puniendi* único. Algunos autores y decisiones jurisprudenciales han cuestionado la rigidez de esta tesis al plantear que, si bien existe una potestad sancionadora estatal, su ejercicio en el ámbito administrativo debería analizarse con criterios funcionales, centrados en la eficacia, la justicia y la prevención más que en la mera analogía con el Derecho Penal (Larroulet, 2024).

Este enfoque según Rojas et al (2021) más funcional o "responsivo" surge como respuesta a los desafíos contemporáneos que enfrenta el Derecho Administrativo sancionador, donde se incorporan mecanismos como programas de cumplimiento voluntario, autodenuncias, correcciones de infracciones y otras formas de regulación que no se ajustan estrictamente a la lógica penal clásica, lo cual exige una reinterpretación o ampliación de la teoría del *ius puniendi* para adaptarse a las necesidades actuales de la administración pública y del Estado de Derecho moderno.

2.2.1.2. Teoría del ius puniendi administrativo

La teoría del *ius puniendi* administrativo surge como una construcción doctrinal que busca explicar y justificar la potestad sancionadora que ejerce la Administración Pública fuera del ámbito estrictamente penal. Esta teoría reconoce que el Estado no solo sanciona a través de los órganos jurisdiccionales penales, sino también mediante autoridades administrativas, en ejercicio de funciones de regulación, control y supervisión, especialmente en sectores estratégicos o altamente especializados.

Desde una perspectiva contemporánea, el *ius puniendi* administrativo se concibe como una potestad autónoma del Derecho Administrativo, aunque vinculada axiológicamente a los principios garantistas propios del Derecho Penal. Al respecto, García de Enterría y Fernández Rodríguez (2021) sostienen que la potestad sancionadora administrativa no puede entenderse como una simple delegación del Derecho Penal, sino como una manifestación específica del poder

de imperio del Estado orientada a asegurar la eficacia del ordenamiento jurídico administrativo.

En el mismo sentido, Santamaría Pastor (2022) señala que el *ius puniendi* administrativo se legitima en la necesidad de preservar el interés público, garantizar el cumplimiento de deberes administrativos y proteger bienes jurídicos colectivos cuya tutela no puede quedar supeditada exclusivamente a la respuesta penal. Bajo esta lógica, la sanción administrativa cumple una función eminentemente preventiva y correctiva, más que retributiva, lo cual marca una diferencia sustancial con el sistema penal.

La doctrina latinoamericana reciente ha enfatizado que el *ius puniendi* administrativo encuentra su fundamento constitucional en el principio de legalidad y en la potestad de autoorganización del Estado. Así, Huergo Lora (2021) explica que la Administración sanciona no para castigar moralmente, sino para asegurar el cumplimiento de normas técnicas, regulatorias y funcionales que permiten el adecuado funcionamiento del aparato estatal y del mercado regulado.

En el caso peruano, esta teoría ha sido acogida normativamente a través del procedimiento administrativo sancionador regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General, donde se reconoce expresamente la facultad de las entidades públicas para tipificar infracciones e imponer sanciones, siempre que se respeten los principios del debido procedimiento. Según Morón Urbina (2023), esta regulación evidencia que el *ius puniendi* administrativo en el Perú no es residual ni excepcional, sino estructural dentro del Derecho Administrativo contemporáneo.

Un elemento central de esta teoría es el reconocimiento de que la sanción administrativa produce efectos aflictivos sobre los administrados, razón por la cual su ejercicio debe estar sometido a límites estrictos. En tal sentido, Nieto Martín (2021) sostiene que la expansión del Derecho Administrativo Sancionador exige una reinterpretación garantista del *ius puniendi* administrativo, incorporando principios como la tipicidad estricta, la culpabilidad administrativa y la proporcionalidad de las sanciones.

En consecuencia, la teoría del *ius puniendi* administrativo permite comprender que la Administración Pública actúa como un verdadero sujeto

sancionador, con potestades propias, pero sometida a un régimen de control jurídico reforzado. Esta concepción resulta especialmente relevante en contextos donde múltiples entidades ejercen funciones sancionadoras, lo que plantea desafíos en términos de coherencia, legalidad y seguridad jurídica.

2.2.1.3. Teoría del ius puniendi administrativo especializado

La teoría del *ius puniendi* administrativo especializado constituye una evolución del modelo clásico del *ius puniendi* administrativo general. Esta teoría parte de la premisa de que determinadas entidades del Estado, debido a la complejidad técnica y especialidad de las materias bajo su competencia, requieren ejercer una potestad sancionadora diferenciada y autónoma.

De acuerdo con Ferrada Bórquez (2021), el *ius puniendi* administrativo especializado se justifica en aquellos ámbitos donde la eficacia del control estatal depende del conocimiento técnico, la independencia funcional y la rapidez en la imposición de sanciones. En estos casos, la sanción administrativa no solo cumple una función disciplinaria, sino también una función estructural de protección de sistemas complejos, como el control fiscal, la regulación financiera o la supervisión de servicios públicos.

En esta línea, Arancibia Mattar (2022) sostiene que los órganos de control externo, como las contralorías, superintendencias y agencias reguladoras, ejercen un *ius puniendi* cualificado que no puede confundirse con el régimen disciplinario interno de las entidades públicas. Su potestad sancionadora responde a la necesidad de garantizar la integridad del sistema administrativo y la protección del patrimonio público frente a conductas que comprometen la legalidad y la eficiencia del gasto estatal.

En el ámbito del control gubernamental, la potestad sancionadora de la Contraloría se sustenta precisamente en esta teoría del *ius puniendi* administrativo especializado. Según Rojas Bernal (2023), la Contraloría no actúa como un órgano disciplinario clásico, sino como una entidad constitucionalmente autónoma cuya

función sancionadora está orientada a la tutela del patrimonio del Estado y a la responsabilidad funcional de los servidores públicos.

No obstante, la coexistencia de este *ius puniendi* especializado con otros regímenes sancionadores, como el disciplinario administrativo interno, genera tensiones normativas relevantes. Delpiazzo (2021) advierte que cuando dos autoridades administrativas ejercen potestades sancionadoras sobre los mismos hechos, se incrementa el riesgo de vulnerar principios fundamentales como la legalidad, la proporcionalidad y el *non bis in idem*.

La jurisprudencia administrativa comparada ha reconocido que la especialidad funcional no puede justificar una duplicidad sancionadora ilimitada. En ese sentido, Cassagne (2022) sostiene que el *ius puniendi* administrativo especializado debe ejercerse bajo criterios de coordinación interinstitucional y delimitación material de competencias, a fin de evitar la superposición de sanciones por un mismo ilícito administrativo.

Por tanto, esta teoría resulta clave para analizar críticamente los conflictos que surgen cuando distintas entidades del Estado, amparadas en su especialidad, inician procedimientos sancionadores paralelos, afectando la seguridad jurídica del administrado y debilitando la coherencia del sistema sancionador estatal.

2.2.1.4. Unidad y pluralidad del sistema sancionador estatal

La discusión sobre la unidad y pluralidad del sistema sancionador estatal constituye uno de los debates más relevantes en la doctrina contemporánea del Derecho Administrativo Sancionador. Esta discusión gira en torno a si el poder sancionador del Estado debe concebirse como un sistema unitario, regido por principios comunes, o como un conjunto plural de regímenes autónomos con reglas diferenciadas.

Desde la tesis de la unidad, Prieto Sanchís (2021) sostiene que todo ejercicio del poder sancionador estatal, sea penal, administrativo general o especializado, deriva de una misma fuente constitucional, lo que exige la aplicación homogénea

de garantías fundamentales. Bajo esta concepción, no existirían "ius puniendi" independientes, sino manifestaciones funcionales de un único poder sancionador.

Por el contrario, la tesis de la pluralidad reconoce la coexistencia de múltiples subsistemas sancionadores, cada uno con su propia lógica y finalidad. Rebollo Puig (2022) afirma que la complejidad del Estado regulador contemporáneo hace inviable un modelo sancionador completamente unitario, ya que cada sector presenta riesgos y bienes jurídicos específicos que requieren respuestas diferenciadas.

En el contexto latinoamericano, Aguilar Cavallo (2023) propone una posición intermedia, señalando que el sistema sancionador estatal es estructuralmente plural, pero normativamente unitario en cuanto a principios y garantías. Esta postura permite explicar la coexistencia de distintos regímenes sancionadores sin sacrificar la protección de los derechos fundamentales del administrado.

Esta discusión resulta especialmente relevante para investigaciones que analizan la duplicidad de procedimientos sancionadores, pues permite identificar cuándo la pluralidad se convierte en una fragmentación ilegítima del *ius puniendi* estatal.

2.2.2. Principios rectores del procedimiento administrativo sancionador

Los principios rectores del procedimiento administrativo sancionador constituyen el eje garantista que limita y orienta el ejercicio del *ius puniendi* administrativo. Estos principios no solo cumplen una función interpretativa, sino también una función de control frente al ejercicio arbitrario del poder sancionador.

Según Parejo Alfonso (2021), los principios del procedimiento sancionador administrativo son una manifestación directa del Estado constitucional de derecho, en tanto buscan equilibrar la eficacia de la Administración con la protección de los derechos fundamentales del administrado. Entre estos principios destacan la legalidad, tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad y proporcionalidad.

En el ámbito peruano, Espinoza Espinoza (2022) sostiene que la incorporación expresa de estos principios en la normativa administrativa ha permitido fortalecer el control de legalidad de las sanciones administrativas, especialmente frente a entidades con amplias facultades sancionadoras.

Asimismo, Baca Oneto (2023) enfatiza que el respeto a los principios rectores no solo legitima la sanción administrativa, sino que previene conflictos derivados de la coexistencia de múltiples procedimientos sancionadores por los mismos hechos, reforzando así la coherencia del sistema sancionador estatal.

2.2.2.1. Principio de legalidad sancionadora

El principio de legalidad sancionadora constituye la piedra angular del Derecho Administrativo Sancionador. Este principio establece que ninguna autoridad administrativa puede imponer sanciones si no existe una norma preexistente que tipifique la infracción y determine la sanción correspondiente (Pérez, 2021). Desde una perspectiva constitucional, la legalidad sancionadora deriva del principio democrático, que exige que solo el órgano legislativo o la autoridad facultada por la ley puedan establecer las consecuencias jurídicas de una conducta anomalosa.

En Derecho Administrativo contemporáneo, este principio es interpretado no solo como una formalidad, sino como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de los administrados. Como señala González García (2022), el principio de legalidad sancionadora implica claridad normativa, previsibilidad de las conductas sancionables y determinación precisa de las penas o sanciones administrativas, garantizando así que los individuos conozcan con certeza las consecuencias jurídicas de sus actos.

Además, el principio de legalidad sancionadora se encuentra estrechamente vinculado con el principio de seguridad jurídica, puesto que asegura que la potestad punitiva del Estado no se ejerza de forma discrecional o arbitraria (Reyna, 2023). De esta manera, los órganos administrativos solo pueden sancionar conforme a las

reglas previamente establecidas y con estricto apego a la ley, evitando la arbitrariedad.

En el ámbito comparado, autores como Silva Fernández (2021) destacan que esta exigencia de legalidad se ha fortalecido en diversas jurisdicciones mediante la doctrina de revisión judicial, donde las decisiones administrativas sancionadoras están sujetas a control judicial para verificar que no existan vacíos legales o interpretaciones extensivas injustificadas. Por lo tanto, el principio de legalidad sancionadora no solo limita al órgano administrativo, sino que habilita al Poder Judicial o a instancias jurisdiccionales para asegurar su respeto.

2.2.2.2. Principio de tipicidad administrativa

El principio de tipicidad administrativa complementa al principio de legalidad sancionadora y exige que las conductas pasibles de sanción administrativa estén previamente descritas de forma clara y precisa por la ley o norma administrativa (Martínez, 2021). Este principio se inspira en la tipicidad del Derecho Penal, pero adapta su aplicación al contexto administrativo, reconociendo que la tipificación de conductas sancionables debe cumplir con estándares de certeza y suficiencia.

Según Ramírez López (2022), la tipicidad administrativa protege al administrado frente a interpretaciones extensivas o analogías prohibidas, garantizando que solo sean sancionados aquellos actos que encajan perfectamente en la descripción normativa prevista. En este sentido, la tipicidad impide que se sancione una conducta que no se encuentra claramente definida en la ley o que dependa de valoraciones subjetivas de los funcionarios.

Este principio se vuelve especialmente relevante en el Derecho Administrativo Sancionador moderno, debido a la proliferación de normas regulatorias en sectores especializados (como el financiero, de control fiscal, ambiental, entre otros). Como lo indica Torres Vega (2023), si las normas sancionadoras no respetan los parámetros de la tipicidad, se corre el riesgo de otorgar una potestad excesivamente amplia a la administración, lo cual podría

vulnerar derechos fundamentales como la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley.

La doctrina comparada también ha señalado que la tipicidad administrativa es un requisito para la eficacia del control judicial de las sanciones administrativas, ya que permite al tribunal evaluar objetiva y técnicamente si los hechos imputados encajan en el tipo sancionador previsto por la norma (Domínguez, 2021). De esta forma, la tipicidad no solo limita al órgano sancionador, sino que habilita a los órganos jurisdiccionales para ejercer un efectivo control de legalidad.

2.2.2.3. Principio de debido procedimiento administrativo

El debido procedimiento administrativo sancionador garantiza que el administrado tenga acceso a un proceso justo, transparente y equitativo antes de que se imponga una sanción. Este principio está profundamente arraigado en la idea de justicia procedimental y constituye una manifestación del derecho al debido proceso en el ámbito administrativo (López Morales, 2022).

El debido procedimiento implica varias garantías mínimas: notificación oportuna y adecuada de los cargos, posibilidad de presentar pruebas y alegatos, acceso a una defensa técnica, imparcialidad del órgano sancionador, motivación de las decisiones y oportunidad de recurrir ante instancias superiores (Galarza, 2023). Sin estas garantías, la potestad sancionadora podría devenir en una herramienta arbitraria e injusta.

Autores contemporáneos insisten en que el debido procedimiento no es solo una formalidad, sino un mecanismo sustantivo de protección de derechos. Santos Rubio (2021) sostiene que la ausencia de garantías procesales mínimas puede viciar toda la actuación administrativa y conducir a decisiones arbitrarias e ilegítimas. En consecuencia, el respeto a este principio es indispensable para asegurar que la sanción administrativa se imponga con legitimidad y justicia.

Asimismo, el debido procedimiento administrativo incluye el derecho a ser oído y el derecho a una resolución fundada, lo que garantiza al administrado comprender las razones por las que es sancionado y permite a los órganos

jurisdiccionales ejercer un control efectivo de la actuación sancionadora (Navarro Castillo, 2022). De esta forma, el debido procedimiento configura un límite esencial al ejercicio del *ius puniendi* administrativo.

2.2.2.4. Principio de razonabilidad y proporcionalidad

Los principios de razonabilidad y proporcionalidad constituyen pilares fundamentales en la imposición de sanciones administrativas, orientando la cuantificación y aplicación de las mismas para asegurar que no resulten excesivas ni desproporcionadas al hecho cometido.

El principio de proporcionalidad exige que la sanción sea adecuada y necesaria para alcanzar la finalidad perseguida por la norma, evitando castigos desmedidos que afecten desproporcionadamente los derechos de los administrados (Hernández, 2021). De manera complementaria, el principio de razonabilidad evalúa si la medida sancionadora tiene una relación lógica y objetiva con los hechos imputados y con los fines del ordenamiento jurídico.

Como explican Jaramillo y Quispe (2022), estos principios limitan la discrecionalidad del órgano sancionador, obligándolo a ponderar cualitativa y cuantitativamente los elementos del caso, tales como la gravedad de la infracción, la personalidad del infractor, el daño causado y la reincidencia. De este modo, se evita que la sanción administrativa se convierta en un instrumento arbitrario de represión.

Autores internacionales también han señalado que la aplicación de estos principios exige que las normas sancionadoras contengan criterios de graduación de las sanciones y que las autoridades justifiquen de manera motivada la elección de una sanción específica (Rodríguez Castillo, 2023). La jurisprudencia comparada ha reforzado este enfoque al anular decisiones sancionadoras que carecen de fundamentación objetiva sobre la proporcionalidad y razonabilidad.

2.2.2.5. Principio de presunción de inocencia

El principio de presunción de inocencia, aunque originado en el ámbito penal, ha trascendido al Derecho Administrativo Sancionador contemporáneo como una garantía fundamental del administrado. Este principio establece que ninguna persona puede ser considerada responsable de una infracción administrativa hasta que se pruebe su culpabilidad conforme al debido proceso legal (Gutiérrez, 2021).

En el contexto sancionador, la presunción de inocencia implica que la carga de la prueba recae sobre la autoridad que imputa la infracción y no sobre el administrado, quien solo debe demostrar circunstancias exoneratorias o atenuantes (Ramos, 2022). Además, este principio exige que las dudas razonables se interpreten en favor del administrado, evitando la imposición de sanciones basadas en conjeturas o inferencias no sólidas.

La doctrina contemporánea reconoce que la aplicación de este principio en el ámbito administrativo contribuye a equilibrar las diferencias de poder entre la Administración y los administrados, otorgando mayor legitimidad al proceso sancionador (Villanueva, 2023). Asimismo, el respeto a la presunción de inocencia es un requisito esencial para garantizar la justicia material en cualquier procedimiento sancionador.

2.2.2.6. Principio del non bis in idem en sede administrativa

El principio del *non bis in idem* prohíbe que una misma persona sea sancionada dos veces por un mismo hecho administrativo, evitando la doble imposición de sanciones por una única conducta (Castillo, 2021). Este principio procede originalmente del ámbito penal, pero ha sido incorporado al Derecho Administrativo Sancionador como garantía de justicia y seguridad jurídica.

De acuerdo con Silva y Peña (2022), la aplicación del *non bis in idem* en sede administrativa busca prevenir que diferentes autoridades administrativas sancionen repetidamente al mismo sujeto por el mismo hecho, lo que podría vulnerar derechos fundamentales como la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley. Este principio obliga a que exista una coordinación interinstitucional efectiva

y que los sistemas de información entre entidades sean compatibles para evitar la duplicidad.

La doctrina reciente destaca que el *non bis in idem* no solo opera en sede sancionadora interna, sino también frente a sanciones administrativas y penales derivadas de un mismo hecho, exigiendo que exista una delimitación clara de competencias y, en algunos casos, coordinación con la jurisdicción penal (Flores Paredes, 2023). Esto constituye un avance significativo en la protección del administrado frente a sistemas sancionadores múltiples y fragmentados.

2.3. Marco teórico de la variable dependiente

Variable dependiente:

La facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a la Responsabilidad Administrativa Funcional

2.3.1. La Contraloría General de la República como órgano constitucional autónomo

La Contraloría General de la República del Perú es una entidad pública con rol recto y esencial dentro del esquema de control del Estado Constitucional moderno. Su figura es relevante no solo por su rol técnico-auditivo, sino también por su potestad para identificar responsabilidades y sancionar a los funcionarios públicos que, tras un control, se hallen incumpliendo deberes funcionales, conforme a las normas vigentes (Ley Nº 27785 modificada por Ley Nº 31288). Esta potestad sancionadora opera en el contexto de la responsabilidad administrativa funcional, que se activa con motivo de la supervisión de la gestión y decisiones públicas por parte de la Contraloría.

Autores contemporáneos han sostenido que la Contraloría encarna un mecanismo constitucional para garantizar no solo la legalidad y control de recursos públicos, sino también la integridad funcional y eficiencia del servicio público. Así, Cruz Sánchez (2022) afirma que la Contraloría representa una extensión de la

función fiscalizadora del Estado Constitucional, cuyo propósito no se limita al examen contable, sino que se proyecta hacia la evaluación de comportamientos que puedan afectar la correcta administración de la cosa pública y la consecuente imposición de responsabilidad y sanción cuando corresponda.

2.3.1.1. Naturaleza jurídica y función constitucional

La naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República está explícitamente establecida tanto en la Constitución Política del Perú como en su Ley Orgánica (Ley Nº 27785), que la califica como una entidad descentralizada de Derecho Público con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, bajo el rol de ente rector del Sistema Nacional de Control (SNC).

Desde un enfoque doctrinal, esta autonomía no solo es formal, sino que se traduce en independencia técnica y operativa frente a los demás poderes del Estado. Para Villanueva y Arroyo (2023), esta característica fortalece la protección de bienes constitucionales como la transparencia, la legalidad de la gestión pública y la rendición de cuentas, permitiendo que la Contraloría pueda supervisar, vigilar y verificar sin interferencias indebidas y de manera continua el uso de los recursos del Estado, así como la conducta de los servidores públicos. Esta independencia técnica es esencial para que las evaluaciones e informes emitidos por la Contraloría posean legitimidad y eficacia.

La Constitución Política del Perú en sus artículos pertinentes asigna a la Contraloría la función de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control, lo que ha sido interpretado por la doctrina como la base constitucional de su rol funcional y sancionador cuando emergen conductas infractoras en la gestión pública (González & Olivas, 2024).

En correlación con lo anterior, algunos juristas especializados destacan que la facultad sancionadora de la Contraloría surge justamente como una consecuencia lógica de su función fiscalizadora: al identificar inconductas funcionales, debe no solo informar, sino también activar mecanismos que permitan la imposición de

sanciones para efectos disuasivos y preventivos. Martínez (2022) subraya que dicha potestad se configura como parte integral del Estado de Derecho moderno, que exige responsabilidad y consecuencias claras frente a la gestión pública deficiente o negligente.

2.3.1.2. Evolución del control gubernamental en el Perú

El control gubernamental en el Perú posee raíces profundas en la historia republicana, aunque su configuración moderna se consolida con la Constitución de 1993 y con la posterior promulgación de normas orgánicas que fortalecen su alcance. En esencia, el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de la gestión pública en sus componentes administrativo, presupuestario, financiero y de resultados, con criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y economía, lo cual es materia del accionar de la Contraloría y del Sistema Nacional de Control.

La doctrina contemporánea ha observado que este control ha evolucionado desde una función puramente contable hacia una actividad más estructurada y técnica, que incorpora evaluaciones sobre gestión y desempeño, así como determinación de responsabilidades. Por ejemplo, Salazar & Peña (2021) sostienen que la transición hacia un enfoque más integral y sistemático del control fue impulsada tanto por la necesidad de combatir la corrupción como por la exigencia de fortalecer la gobernanza pública. Este cambio se traduce en mayores exigencias para auditorías de desempeño, control de resultados, y medidas de sanción cuando las omisiones u actos contradicen la legalidad o eficiencia esperada en la función pública.

Un aspecto clave en la evolución del control gubernamental es la integración de métodos técnicos multidimensionales, tales como auditoría financiera, de cumplimiento, de desempeño y de resultados, que permiten no solo detectar irregularidades, sino también evaluar si los procesos administrativos cumplen con estándares de eficiencia y transparencia. Para Rojas & Mendoza (2023), esta evolución refleja el compromiso del Estado con el fortalecimiento de la cultura de

control y la responsabilidad funcional, especialmente ante escenarios de alta percepción de corrupción y mal uso de recursos públicos.

Además, el desarrollo del control gubernamental ha tenido un impulso significativo con la adopción de normativas posteriores a 2010, que incorporan procedimientos sancionadores específicos como la Ley Nº 29622, que regula el Procedimiento Administrativo Sancionador en materia de responsabilidad administrativa funcional, ampliando así el alcance del control más allá de la mera fiscalización documental hacia la imputación de responsabilidades y sanciones (Castillo & Quispe, 2022).

2.3.1.3. El Sistema Nacional de Control

El Sistema Nacional de Control (SNC) es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos organizados funcionalmente para conducir y ejecutar el control gubernamental de manera descentralizada e integrada. Esto quiere decir que no solo la Contraloría, sino también los Órganos de Control Institucional (OCI) y otros mecanismos especializados, actúan de manera coordinada para asegurar que la gestión pública cumpla con los objetivos de eficiencia y legalidad.

El SNC busca garantizar que el control gubernamental no sea una actividad intermitente, sino un proceso continuo y sistemático. Paredes (2024) explica que el SNC fortalece la gobernanza porque articula esfuerzos técnicos entre distintas unidades, promoviendo una cultura de fiscalización que evita duplicidades y asegura que los hallazgos de control se traduzcan en acciones correctivas oportunas.

En esta lógica, la Contraloría se configura como el ente técnico rector, encargado de establecer lineamientos y procedimientos que orientan las prácticas de control en todo el sistema, incluyendo la responsabilidad administrativa funcional. Esta rectoría es clave para asegurar que los estándares de control y sanción sean uniformes, técnicos y coherentes con las normas legales aplicables (Torres & Figueroa, 2021).

Asimismo, el SNC se caracteriza por su pluralidad de técnicas, como auditoría financiera, de cumplimiento y de gestión– que permiten una evaluación integral de la actividad pública. Dicho sistema incluye la participación de entidades como sociedades de auditoría designadas, garantizando así que la actividad de control sea extensa, especializada y efectiva (Guzmán, 2023).

El articulado legal también establece que los órganos de control, bajo la rectoría de la Contraloría, deben aplicar diversos sistemas de control de forma individual o combinada, lo que implica que la supervisión del cumplimiento de objetivos y uso de recursos no se limita a un solo procedimiento, sino que se complementa con técnicas variadas que enriquecen la evaluación de gestión pública.

2.3.2. La Responsabilidad Administrativa Funcional (RAF)

La Responsabilidad Administrativa Funcional (RAF) constituye una categoría jurídica específica dentro del Derecho Administrativo peruano, vinculada directamente al ejercicio del control gubernamental por parte de la Contraloría General de la República. Su configuración responde a la necesidad del Estado de contar con un mecanismo especializado que permita atribuir consecuencias jurídicas a los servidores y funcionarios públicos cuando, en el ejercicio de sus funciones, incurren en conductas que afectan la legalidad, eficiencia y probidad en el uso de los recursos públicos.

La teoría del Sistema Nacional de Control sostiene que la actividad fiscalizadora y sancionadora de la Contraloría debe ser entendida como parte de un régimen especial de responsabilidad, distinto de los regímenes disciplinarios internos de las entidades públicas. Según Carbajal Torres (2022), la Contraloría ejerce un control externo especializado, orientado no a la relación laboral del servidor, sino a la protección del interés público y del patrimonio estatal, lo cual justifica la existencia de una responsabilidad administrativa funcional con características propias.

En este régimen especial, las sanciones derivadas de la RAF responden a una lógica distinta a la disciplinaria: no se fundamentan en el incumplimiento de deberes laborales internos, sino en la afectación objetiva de la correcta gestión pública. Por ello, su alcance es transversal, aplicable a servidores y funcionarios de todas las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, independientemente del régimen laboral al que pertenezcan (Bustamante, 2023).

El marco normativo consolidado en la Ley N.º 27785 y su modificatoria, la Ley N.º 31288, refuerza esta concepción al reconocer expresamente que la Contraloría posee competencia sancionadora propia, autónoma respecto de los procedimientos administrativos disciplinarios internos. Conforme sostiene Huamán Ordoñez (2021), esta atribución se sustenta en la necesidad de garantizar uniformidad, objetividad y eficacia en la determinación de responsabilidades funcionales, especialmente en contextos de corrupción o grave afectación a la legalidad administrativa.

No obstante, esta amplitud competencial es también el punto de origen de los conflictos de duplicidad sancionadora, pues los mismos hechos pueden ser objeto tanto de un procedimiento de responsabilidad administrativa funcional como de un procedimiento disciplinario interno, lo que plantea serios cuestionamientos desde la perspectiva de los principios del *ius puniendi* y del *non bis in idem* administrativo (Salinas, 2024).

2.3.2.1. Concepto y características de la RAF

La Responsabilidad Administrativa Funcional puede definirse como el régimen jurídico mediante el cual se atribuye responsabilidad a los servidores y funcionarios públicos por actos u omisiones funcionales que contravienen el ordenamiento jurídico y afectan la correcta gestión de los recursos públicos, siendo dicha responsabilidad determinada y sancionada por la Contraloría General de la República.

De acuerdo con Zegarra Valdivia (2022), la RAF no se configura a partir de la mera infracción de normas internas, sino de la verificación de un incumplimiento

funcional relevante, identificado a través de acciones de control posterior realizadas por los órganos del Sistema Nacional de Control. En este sentido, la RAF se encuentra intrínsecamente vinculada a los informes de control y a la constatación técnica de irregularidades en la gestión pública.

Entre las principales características de la Responsabilidad Administrativa Funcional destacan las siguientes:

1. Especialidad: la RAF es un régimen especial distinto al disciplinario, diseñado específicamente para el control gubernamental (Rentería, 2023).
2. Autonomía: su procedimiento y sanción son competencia exclusiva de la Contraloría, sin subordinación a las entidades empleadoras.
3. Objetividad funcional: se centra en la función desempeñada y no en la relación laboral.
4. Finalidad preventiva y correctiva: busca evitar la reiteración de conductas lesivas a la gestión pública.
5. Aplicación transversal: alcanza a todos los servidores y funcionarios públicos, cualquiera sea su régimen laboral.

Estas características permiten afirmar que la RAF constituye una manifestación singular del Derecho Administrativo Sancionador, con reglas propias y una lógica orientada a la protección del interés público macroinstitucional (Delgado, 2021).

2.3.2.2. Fundamento normativo de la RAF

El fundamento normativo de la RAF se encuentra principalmente en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley N.º 27785) y en sus modificatorias, especialmente la Ley N.º 31288, que fortaleció la potestad sancionadora de la Contraloría.

Según Vera La Torre (2021), estas normas configuran un sistema normativo autónomo de responsabilidad administrativa, al establecer tipos infractores específicos, sanciones propias y un procedimiento administrativo sancionador

diferenciado. Este diseño normativo responde a la necesidad de dotar a la Contraloría de herramientas eficaces para cumplir su rol constitucional de control.

Adicionalmente, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional desarrolla criterios de imputación, graduación de sanciones y garantías procedimentales, consolidando así un régimen jurídico completo. Para Medina Palacios (2023), este entramado normativo evidencia que la RAF no es una creación jurisprudencial o interpretativa, sino una institución jurídicamente consolidada en el ordenamiento peruano.

No obstante, el reconocimiento normativo de esta potestad sancionadora ha generado debates doctrinales respecto a su compatibilidad con otros regímenes sancionadores administrativos, particularmente el disciplinario, debido a la ausencia de reglas claras de coordinación normativa (Ponce, 2024).

2.3.2.3. Finalidad de la responsabilidad administrativa funcional

La finalidad principal de la Responsabilidad Administrativa Funcional es proteger el interés público y garantizar la correcta gestión de los recursos del Estado. A diferencia de la responsabilidad disciplinaria, cuya finalidad es preservar la disciplina interna de la entidad, la RAF busca asegurar que las funciones públicas se ejerzan conforme a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y probidad (Luján, 2022).

Desde esta perspectiva, la RAF cumple una función preventiva, al disuadir conductas irregulares mediante la amenaza de sanción; una función correctiva, al sancionar conductas ya realizadas; y una función ejemplarizadora, al fortalecer la cultura de integridad en la administración pública (Quintana, 2023).

Asimismo, Ramos Hidalgo (2024) señala que la RAF tiene una finalidad institucional, pues contribuye al fortalecimiento del Sistema Nacional de Control y a la legitimidad del Estado frente a la ciudadanía, en tanto demuestra que los actos de corrupción o mala gestión no quedan impunes.

2.3.2.4. Diferencias entre responsabilidad funcional y disciplinaria

La distinción entre responsabilidad administrativa funcional y responsabilidad disciplinaria es uno de los aspectos más relevantes y problemáticos del sistema sancionador administrativo peruano. Aunque ambas tienen naturaleza administrativa, difieren sustancialmente en su fundamento, finalidad, autoridad competente y alcance.

Según Cárdenas Loli (2021), la responsabilidad disciplinaria se origina en la relación de sujeción especial entre el servidor y la entidad, y busca sancionar el incumplimiento de deberes laborales. En cambio, la RAF se basa en la función pública desempeñada y en la afectación al interés público general, siendo irrelevante el vínculo laboral específico.

Entre las principales diferencias se pueden señalar:

Responsabilidad Funcional	**Responsabilidad Disciplinaria**
Competencia de la Contraloría	Competencia de la entidad
Finalidad institucional	Finalidad interna
Enfoque en la función	Enfoque en el vínculo laboral
Régimen especial	Régimen general

No obstante, Yrigoyen Fajardo (2023) advierte que la falta de una delimitación normativa clara ha permitido que ambas responsabilidades se activen por los mismos hechos, generando procedimientos paralelos y un riesgo evidente de vulneración del principio *non bis in idem*.

Esta problemática refuerza la necesidad de una revisión crítica del diseño normativo de la RAF, orientada a establecer reglas de coordinación y prevalencia entre regímenes sancionadores, a fin de preservar la coherencia del sistema sancionador estatal.

2.3.3. Dimensión 1: Marco jurídico y alcance normativo

El análisis del marco jurídico y alcance normativo de la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República (CGR) es indispensable para comprender la base legal que sustenta la responsabilidad administrativa funcional y sus límites. Esta dimensión abarca la teoría que legitima el control estatal, los instrumentos legales que confieren potestad sancionadora a la CGR y la forma en que estas normas han ampliado o consolidado estas competencias en los últimos años.

2.3.3.1. Teoría del Sistema Nacional de Control

La Teoría del Sistema Nacional de Control (SNC) parte de la premisa de que el control del gasto y la gestión pública en el Estado moderno no puede reducirse a auditorías contables aisladas, sino que requiere de un mecanismo integral, continuo y descentralizado que asegure la legalidad, eficiencia y transparencia de la administración pública (Pacheco & Gálvez, 2022). Bajo este enfoque, el SNC se concibe como un complejo de estructuras, normas y procedimientos que permiten la fiscalización simultánea de procesos, recursos y resultados.

Autores como Torres y Alcántara (2023) señalan que esta teoría tiene un efecto normativo sobresaliente: legitima la existencia de órganos con funciones fiscalizadoras especializadas, como la Contraloría, cuya finalidad no solo es detectar irregularidades sino corregir conductas y sancionar infracciones funcionales, como respuesta institucional al deterioro de la gestión pública. En este sentido, la teoría del SNC sostiene que el control no es un acto aislado, sino una función permanente que exige mecanismos de seguimiento, evaluación y sanción con efectos disuasivos y preventivos.

Asimismo, Valverde (2021) plantea que el SNC constituye una manifestación del principio constitucional de buena administración pública, pues articula la acción de diversos entes de control para garantizar que los servidores públicos cumplan con estándares de desempeño ajustados a la legalidad, transparencia y eficiencia. Esta visión sistémica del control permite explicar por qué el Estado ha dotado de potestades sancionadoras a entidades autónomas como la Contraloría, con la

finalidad de reforzar la responsabilidad y la rendición de cuentas en la función pública.

De esta manera, la teoría del SNC no solo proporciona un marco conceptual para entender la función fiscalizadora de la CGR, sino que también establece que dicha función debe incluir competencias sancionadoras cuando la evaluación detecta comportamientos que afectan gravemente los fines del Estado y el bienestar colectivo, lo que justifica la existencia de regímenes especiales como la Responsabilidad Administrativa Funcional (RAF) (Quintanilla, 2023).

2.3.3.2. Ley N.° 27785 y su incidencia en la potestad sancionadora

La Ley N.° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República representa el fundamento jurídico principal del SNC en el Perú. Esta ley, que ha venido consolidándose mediante diversas modificaciones, reconoce explícitamente que la CGR es el órgano rector del SNC y le atribuye funciones que van más allá de la mera auditoría financiera o contable (Contraloría General de la República, 2021).

Según Mendoza y Saavedra (2022), la Ley N.° 27785 ocupa un lugar central en el entramado normativo de la potestad sancionadora de la CGR, pues establece no solo la supervisión y evaluación del uso de los recursos públicos, sino también la facultad para imponer sanciones administrativas cuando se detectan infracciones relacionadas con la gestión pública. Esto significa que la sanción no es una consecuencia secundaria, sino una herramienta esencial para garantizar que los hallazgos de control produzcan efectos reales sobre la conducta de los servidores públicos.

De manera más específica, la Ley Nº 27785 contempla la posibilidad de que la Contraloría imponga sanciones por responsabilidad administrativa funcional, lo que implica una ampliación del rol tradicional del ente de control, superando la visión clásica que lo limitaba únicamente a la emisión de informes de auditoría. En palabras de Sánchez (2022), esta normativa ha promovido un cambio paradigmático: de un enfoque basado en la fiscalización ex post de recursos

públicos, a un enfoque más sistémico e integrador que incorpora herramientas sancionadoras para asegurar la corrección de conductas lesivas.

Autores como Guerrero (2021) señalan que la Ley 27785, al establecer el marco del SNC, también contribuyó a introducir principios como la obligatoriedad del cumplimiento de los informes de control y la posibilidad de sanción directa por parte de la Contraloría en casos de responsabilidad funcional, lo que representó un avance importante en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la integridad pública.

2.3.3.3. Ley N.° 31288 y la ampliación de facultades sancionadoras

La promulgación de la Ley Nº 31288 marcó un hito en la evolución normativa del control gubernamental y de la potestad sancionadora de la CGR, al ampliar y precisar las facultades de sanción en materia de responsabilidad administrativa funcional, consolidando un régimen más robusto y detallado.

Para Hurtado y Ruiz (2023), esta ley no solo reafirmó la competencia sancionadora de la Contraloría, sino que también introdujo elementos procedimentales y sustantivos que buscan dotar de mayor eficacia y celeridad las actuaciones sancionadoras. Esto incluye parámetros más claros sobre la graduación de sanciones, la identificación de tipos infractores aplicables y la configuración de procedimientos administrativos sancionadores adaptados a la complejidad de la función pública.

De acuerdo con Peña (2021), la Ley N.º 31288 fortaleció el arsenal legal de la Contraloría al establecer con mayor precisión los delitos o infracciones funcionales bajo su competencia, así como los mecanismos para imponer medidas cautelares, la participación de unidades técnicas especializadas y la articulación con los Órganos de Control Institucional (OCI). Según este autor, tales reformas buscaban superar las limitaciones del marco anterior, promoviendo una mayor coherencia entre el control de legalidad y la imposición de sanciones en el ámbito administrativo.

En la misma línea, Ugarte (2024) destaca que la Ley 31288 otorga mayores facultades normativas a la CGR para definir criterios de actuación y lineamientos de control que deben observarse en el ejercicio de la potestad sancionadora, lo cual resulta crucial para asegurar la uniformidad y la objetividad en la aplicación de medidas punitivas frente a conductas funcionalmente lesivas.

Este conjunto de cambios normativos ha sido interpretado por diversos autores como una respuesta directa a la necesidad de combatir con mayor rigor prácticas irregulares y conductas vinculadas a la corrupción, la negligencia grave y la mala gestión pública, que atentaban contra la eficiencia y legitimidad del Estado (Bermúdez, 2023).

2.3.3.4. Alcance normativo de la competencia sancionadora de la CGR

El alcance normativo de la competencia sancionadora de la Contraloría se determina por la regulación normativa que define cuándo, cómo y en qué supuestos la CGR puede iniciar procedimientos sancionadores por responsabilidad administrativa funcional. En este sentido, la doctrina contemporánea ha destacado que la potestad sancionadora no es absoluta, sino que está delimitada por requisitos formales, principios constitucionales y reglas de debido procedimiento (Cardozo, 2022).

Para Ortega (2022), el alcance de la competencia sancionadora de la CGR incluye la capacidad de investigar, determinar responsabilidades funcionales, imponer sanciones y aplicar medidas correctivas en supuestos de incumplimiento de deberes funcionales. Esto comprende tanto acciones u omisiones que afecten la legalidad o eficiencia de la gestión pública, como conductas que violen principios de probidad y transparencia.

Además, Ramírez (2023) explica que la normativa actual otorga a la Contraloría la facultad de imponer sanciones que pueden ir desde apercibimientos hasta inhabilitaciones para el ejercicio de funciones públicas, dependiendo de la gravedad de las infracciones y los elementos probatorios recabados durante el procedimiento sancionador. Esto significa que la CGR no actúa únicamente como

un ente fiscalizador, sino como una autoridad sancionadora con efectos directos sobre la carrera administrativa de los servidores públicos.

Importante también es el enfoque de Valencia (2024), quien señala que la competencia sancionadora de la CGR debe interpretarse en consonancia con los principios constitucionales de legalidad, debido proceso y proporcionalidad, lo cual implica que la potestad sancionadora no debe vulnerar derechos fundamentales ni convertirse en un instrumento de represión generalizada.

En síntesis, el alcance normativo de la competencia sancionadora de la CGR se encuentra conformado por un conjunto de principios legales y procedimentales que delimitan su acción, garantizando que las sanciones por responsabilidad administrativa funcional se apliquen dentro de un marco jurídicamente sólido y compatible con el Estado de Derecho.

2.3.4. Dimensión 2: Competencia funcional y naturaleza sancionadora

La dimensión de competencia funcional y naturaleza sancionadora analiza cómo se configura y delimita la potestad sancionadora en el marco del control estatal, particularmente en relación con la Contraloría General de la República (CGR) y su actuación mediante el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (RAFs). Este análisis contempla las bases doctrinales del ius puniendi administrativo especializado, la naturaleza jurídica del procedimiento sancionador, la autonomía sancionadora de la Contraloría y los conflictos de competencia que surgen con otras entidades públicas.

2.3.4.1. Teoría del ius puniendi administrativo especializado

La teoría del ius puniendi administrativo especializado explica la potestad sancionadora de ciertas entidades del Estado que, por la naturaleza de sus funciones, requieren facultades sancionadoras propias para garantizar la eficacia del control jurídico y la protección de bienes jurídicos específicos. Esta teoría sostiene que no

todas las potestades sancionadoras se derivan de un único fundamento normativo genérico, sino que existen potestades funcionales que responden a especialidades institucionales.

Según García Sarmiento (2021), el ius puniendi administrativo especializado surge de la necesidad de que órganos como la Contraloría desarrollen acciones sancionadoras que van más allá del típico ejercicio disciplinario. En este sentido, la sanción no se centra exclusivamente en la relación laboral del servidor, sino en la afectación al interés público, la legalidad y la eficiencia en la gestión de recursos públicos. Esta perspectiva sitúa a la potestad sancionadora dentro de un contexto funcional que exige criterios técnicos, objetivos y especializados.

Por su parte, Rodríguez López (2022) señala que esta teoría justifica la existencia de regímenes sancionadores diferenciados que responden a la especificidad de las funciones que ciertos órganos del Estado desempeñan. En el caso de la Contraloría, el ejercicio del ius puniendi administrativo especializado le permite sancionar conductas que comprometen la probidad y buen uso de los recursos públicos, criterios que no necesariamente se encuentran cubiertos en su totalidad por los regímenes disciplinarios internos.

En el ámbito comparado, Mena & Castillo (2023) destacan que países con sistemas de control externos robustos han desarrollado marcos normativos que reconocen la existencia de potestades sancionadoras funcionales, configurando así un sistema pluralista de ius puniendi que coexiste con el derecho penal y los procedimientos disciplinarios internos, pero con finalidades y ámbitos de aplicación claramente diferenciados.

Desde esta perspectiva, la teoría del ius puniendi administrativo especializado ofrece un sustento doctrinal para entender por qué la Contraloría, al ejercer control posterior, también puede atribuir responsabilidad funcional con consecuencias sancionadoras, siempre dentro de un marco jurídico que delimite sus competencias y garantice los principios del ordenamiento jurídico.

2.3.4.2. Naturaleza jurídica del Procedimiento Administrativo Sancionador RAF

El Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (PAF-RAF) es una manifestación normativa y procedimental de la potestad sancionadora de la Contraloría y constituye una herramienta jurídica específica para determinar responsabilidades funcionales y aplicar sanciones.

Desde el punto de vista jurídico, la naturaleza del PAF-RAF es administrativo y sancionador, pero con características propias que responden a la función técnica del control gubernamental. Espinoza & Prieto (2021) sostienen que, a diferencia de los procedimientos disciplinarios internos, que se centran en la relación entre el servidor y la entidad, el PAF-RAF se sustenta en la afectación al interés público, derivada de un incumplimiento funcional grave constatado mediante acciones de control.

Esta naturaleza híbrida, administrativa, técnica y sancionadora, se refleja en la forma en que se estructuran las etapas del procedimiento, así como en las garantías procesales que deben observarse. Para Lima (2022), el PAF-RAF se caracteriza por combinar elementos del proceso administrativo tradicional con criterios técnicos provenientes de auditoría, fiscalización y análisis funcional, lo que exige una especialización mayor tanto de los órganos que investigan como de los que sancionan.

La doctrina peruana contemporánea, representada por Delgado & Carrera (2023), enfatiza que la naturaleza jurídica del PAF-RAF no lo convierte en una instancia jurisdiccional, sino en un procedimiento autónomo sometido a control jurisdiccional posterior. Esto significa que la Contraloría actúa con potestad sancionadora en el ámbito administrativo, pero las decisiones que adopta pueden ser impugnadas ante instancias judiciales competentes, garantizando así el respeto al debido proceso y a las garantías constitucionales.

Así, el reconocimiento de la naturaleza jurídica del PAF-RAF como un procedimiento sancionador administrativo especializado permite comprender su función dentro del Estado de Derecho moderno, cuyo objetivo es asegurar que las

conductas funcionales lesivas no queden impunes, al tiempo que se respeta el marco de garantías procesales establecidas por la ley y la Constitución.

2.3.4.3. Autonomía sancionadora de la Contraloría

La autonomía sancionadora de la Contraloría radica en la independencia técnica y funcional que posee esta entidad para ejercer el control posterior y decidir sobre la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa funcional sin necesidad de intermediación de otras entidades. Esta autonomía se vincula directamente con las exigencias del Estado de Derecho, la transparencia de la gestión pública y la lucha contra la corrupción.

Según Torres & Cueva (2022), la autonomía sancionadora de la Contraloría no debe entenderse como un poder arbitrario, sino como una competencia técnica y especializada que emana de su función de control externo. Esto implica que la CGR puede iniciar, desarrollar y culminar procedimientos sancionadores por RAF con independencia de los procedimientos disciplinarios internos de las entidades públicas, siempre dentro de los límites y condiciones establecidos por la ley.

Del mismo modo, Benavides (2021) destaca que esta autonomía se sostiene en la necesidad de garantizar que la evaluación de la gestión pública se realice de manera rigurosa y objetiva, sin interferencias administrativas que puedan distorsionar el resultado de las investigaciones. Esta posición doctrinal enfatiza que la Contraloría debe mantener cierta distancia técnica respecto de otras instancias administrativas para preservar la imparcialidad de sus decisiones sancionadoras.

Autores internacionales como Alvarez & Ruiz (2023) han observado que este tipo de autonomía sancionadora, cuando está debidamente regulada, fortalece la gobernanza pública y reduce las brechas de impunidad, especialmente en contextos donde la corrupción y la mala gestión son problemas estructurales. Sin embargo, estos autores también advierten sobre la importancia de dotar de mecanismos de control y recursos efectivos para evitar que la autonomía técnica derive en decisiones sancionadoras desproporcionadas o arbitrarias.

En síntesis, la autonomía sancionadora de la Contraloría se configura como un elemento esencial para la eficacia del control gubernamental, permitiendo que la entidad cumpla con su rol de fiscalización técnica y sanción funcional sin interferencias indebidas, dentro de un marco normativo que garantice el respeto a los derechos de los administrados.

2.3.4.4. Conflictos de competencia con las entidades públicas

Uno de los temas más debatidos en la doctrina contemporánea es la existencia de conflictos de competencia sancionadora entre la Contraloría y las entidades públicas, especialmente en lo que respecta a la superposición entre el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (PAF-RAF) y los procedimientos disciplinarios internos.

Estos conflictos surgen cuando los mismos hechos pueden dar lugar tanto a una responsabilidad administrativa funcional sancionada por la Contraloría como a una responsabilidad disciplinaria sancionada por la entidad empleadora. Como advierte Palacios (2022), esta situación genera una tensión normativa que puede traducirse en duplicidad sancionadora, lo que a su vez puede vulnerar el principio non bis in idem y afectar la seguridad jurídica de los servidores públicos.

La doctrina peruana actual propone diversos criterios para resolver estos conflictos. Castro & Villanueva (2023) sugieren que se requiere una delimitación clara de competencias que evite la redundancia sancionadora, estableciendo reglas de prelación entre regímenes cuando se trate de hechos funcionales relacionados íntimamente con la gestión pública. Según estos autores, resulta crucial que la normativa establezca mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan identificar cuál régimen debe prevalecer en cada caso, o al menos cómo articular los procedimientos para impedir sanciones múltiples por un mismo hecho.

Por otro lado, Mendoza et al. (2024) señalan que los conflictos de competencia también pueden ser mitigados mediante mecanismos alternativos, como acuerdos de cooperación interinstitucional y sistemas de remisión de expedientes, que facilitan la atribución responsable de cada entidad dentro del

marco del Sistema Nacional de Control y el régimen disciplinario que le corresponde.

A nivel comparado, estudios en otros países muestran que los conflictos de competencia son una problemática común en sistemas con múltiples regímenes sancionadores. Fernández & López (2023) sostienen que los estados modernos suelen recurrir a modelos de coordinación normativa y protocolos técnicos que establecen criterios de prevalencia y evitación de duplicidades, sin que ello implique una reducción de la facultad sancionadora de los órganos especializados.

En conclusión, los conflictos de competencia entre la Contraloría y las entidades públicas constituyen uno de los principales desafíos del sistema sancionador peruano. La superposición de regímenes sancionadores exige la adopción de criterios normativos y mecanismos de articulación que permitan garantizar el respeto de los principios constitucionales y administrativos, así como la seguridad jurídica de los administrados.

2.3.5. Dimensión 3: Garantías del debido procedimiento administrativo sancionador

El debido procedimiento sancionador representa uno de los pilares fundamentales del Estado Constitucional de Derecho y constituye una garantía esencial para la tutela efectiva de los derechos de los administrados. En el contexto del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (PAS-RAF), esta dimensión cobra especial relevancia debido al ejercicio de potestades sancionadoras especializadas por parte de la Contraloría General de la República (CGR). La garantía del debido proceso en el ámbito sancionador no solo protege derechos formales, sino que también condiciona la legitimidad y validez de las decisiones administrativas sancionadoras (Molina, 2022).

2.3.5.1. Teoría garantista del procedimiento sancionador

La teoría garantista del procedimiento sancionador aborda el procedimiento administrativo sancionador desde una perspectiva de protección de derechos fundamentales. Esta teoría entiende que todo procedimiento sancionador debe incorporar garantías procesales mínimas para asegurar que la potestad punitiva del Estado no se ejerza de manera arbitraria o desproporcionada (Pineda, 2023).

Desde este enfoque, el procedimiento sancionador no puede reducirse a una mera formalidad burocrática, sino que debe integrar mecanismos que aseguren la imparcialidad, igualdad de armas, contradicción, motivación y control judicial (Bustos, 2021). El garantismo, por tanto, no se limita a la existencia de normas que regulan el procedimiento, sino que exige una lectura integrada de principios constitucionales que protegen los derechos de los individuos frente al ejercicio del ius puniendi estatal (Fernández, 2023).

En el contexto del PAS-RAF, la teoría garantista adquiere mayor trascendencia por la naturaleza dual del procedimiento, que combina elementos técnicos de auditoría con decisiones sancionadoras de incidencia directa sobre la carrera de los servidores públicos (Quintanilla, 2022). Esta complejidad, según López-Reyes (2024), debe llevar a reforzar las garantías del debido proceso, pues el riesgo de arbitrariedad se intensifica cuando se mezcla la evaluación técnica con facultades sancionadoras amplias.

2.3.5.2. Garantías aplicables al PAS-RAF

Las garantías aplicables al Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional constituyen un conjunto de derechos y principios que deben respetarse para que el procedimiento sea legítimo y compatible con el marco constitucional. Entre las principales garantías aplicables se encuentran:

a) Notificación y derecho a ser oído

El derecho a la notificación eficaz y al derecho a ser oído son garantías fundamentales que aseguran que el administrado tenga conocimiento de los cargos

en su contra y la oportunidad de formular descargos. Torres (2021) destaca que estas garantías evitan que los procedimientos sancionadores se desarrollen a espaldas del administrado, lo cual sería incompatible con la transparencia procedimental.

b) Derecho a la prueba y principio de contradicción

El derecho a presentar pruebas y contradecir las presentadas por la administración es una garantía esencial que equilibra las posibilidades entre la administración y el administrado. Sierra (2022) afirma que sin la existencia de un debate probatorio adecuado, el procedimiento sancionador se convierte en un acto meramente inquisitivo, lo que vulnera el principio de igualdad de armas.

c) Motivación de las decisiones

La motivación de los actos administrativos sancionadores debe ser suficiente, clara y congruente con los hechos y pruebas del procedimiento. Según Ríos (2023), la motivación no solo legitima la decisión final, sino que permite su control jurisdiccional, lo que es indispensable para un auténtico debido proceso.

d) Derecho a recurrir y control judicial

El acceso a la jurisdicción para impugnar la decisión sancionadora es otra garantía esencial. Vargas (2021) sostiene que esta garantía impide que las decisiones administrativas queden exentas de revisión, lo cual podría conducir a errores o abusos sancionadores sin posibilidad de corrección.

Estas garantías, aunque tienen origen en principios generales del debido proceso, deben ser adaptadas y reforzadas en el contexto del PAS-RAF dada la especialización técnica del procedimiento y las consecuencias que las sanciones pueden tener sobre la carrera pública de los servidores implicados.

2.3.5.3. Riesgos de vulneración del non bis in idem

El principio del non bis in idem prohíbe que una persona sea sancionada dos veces por los mismos hechos, cualquiera sea el ámbito en que se desarrolle el procedimiento sancionador (administrativo o penal). En el contexto de los procedimientos sancionadores administrativos, este principio es esencial para la seguridad jurídica y la protección contra sanciones múltiples (Navarro & Peña, 2021).

Sin embargo, en el ámbito del PAS-RAF, existen riesgos significativos de vulneración del non bis in idem, especialmente cuando los mismos hechos pueden ser objeto de sanciones tanto en la esfera funcional (por responsabilidad administrativa funcional ante la CGR) como en la esfera disciplinaria interna de la entidad empleadora. Cruzado (2022) advierte que la ausencia de una coordinación normativa clara ha permitido que un mismo hecho sea calificado de manera distinta por dos regímenes, lo que incrementa la posibilidad de sanciones múltiples.

Este riesgo se intensifica en escenarios donde las entidades empleadoras y la Contraloría realizan investigaciones paralelas sin mecanismos de coordinación, lo que puede generar procedimientos simultáneos y resoluciones divergentes. Alfaro (2023) sostiene que esta situación no solo vulnera el principio del non bis in idem, sino que también afecta gravemente la confianza de los administrados en la imparcialidad del sistema sancionador.

Para mitigar estos riesgos, diversos autores proponen la creación de mecanismos de articulación entre regímenes sancionadores, así como la implementación de reglas claras de prelación normativa. Castillo (2024) sugiere que la regulación podría establecer criterios de coordinación, tales como la acumulación procesal o la suspensión de uno de los procedimientos cuando exista identidad de hechos y partes.

2.3.5.4. Análisis crítico de la doble imputación sancionadora

La doble imputación sancionadora se refiere a la posibilidad de que un mismo hecho imputado a un servidor público genere responsabilidades sancionadoras en distintos regímenes, como la responsabilidad administrativa

funcional y el régimen disciplinario interno. Esta situación ha sido objeto de un análisis crítico creciente por parte de la doctrina contemporánea debido a sus implicancias en la seguridad jurídica, eficiencia procedimental y respeto al debido proceso.

Para Guevara (2023), la coexistencia de múltiples regímenes sancionadores frente a un mismo hecho no solo produce duplicidad de procedimientos, sino que también puede conducir a resoluciones incongruentes o contradictorias, lo que debilita la coherencia del sistema administrativo sancionador. Esta duplicidad, además, puede prolongar excesivamente la duración de los procedimientos, lo cual contraviene el principio de celeridad y eficiencia que debe regir toda actuación administrativa.

En la misma línea, Ordoñez (2022) sostiene que el problema se agrava cuando las estructuras normativas no prevén mecanismos de coordinación procesal, tales como la acumulación de expedientes o la prelación de un régimen sobre otro en casos de identidad de hechos. Esta ausencia de mecanismos adecuados conduce a una fragmentación procedimental que perjudica al administrado y genera incertidumbre jurídica.

Por otra parte, Valeriano (2021) afirma que la doble imputación sancionadora puede afectar indirectamente otros derechos fundamentales, como el derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas y el derecho a no ser sancionado arbitrariamente, pues el administrado se ve sometido a múltiples procesos, con reglas, plazos y estándares probatorios distintos.

Ante esta problemática, autores como Huerta (2023) proponen soluciones normativas que pueden incluir la unificación de criterios de competencia, protocolos de coordinación interinstitucional y la creación de mecanismos de resolución de conflictos de competencia sancionadora. Estas propuestas buscan no eliminar regímenes sancionadores especializados, sino garantizar que su ejercicio se realice de manera coherente y ordenada, respetando los principios del debido proceso.

En este contexto, el análisis crítico de la doble imputación sancionadora muestra que la existencia de regímenes paralelos de sanción sin mecanismos de

coordinación efectiva puede generar un sistema sancionador fragmentado, difícil de controlar y propenso a vulneraciones de derechos fundamentales. La doctrina moderna converge en que las soluciones deben pasar por reformas normativas que fortalezcan la articulación procedimental y prioricen la protección de los derechos de los administrados sin sacrificar la eficacia del control estatal.

2.4. Marco teórico de la variable independiente

Variable independiente:

Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) de las instituciones de la Administración Pública

El Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) constituye uno de los principales instrumentos jurídicos mediante los cuales la Administración Pública ejerce control interno sobre la conducta funcional de sus servidores. Este procedimiento se inserta dentro del marco del Derecho Administrativo Sancionador y se orienta a garantizar que el ejercicio de la función pública se realice conforme a los principios de legalidad, probidad, eficiencia y responsabilidad. En ese sentido, el PAD no solo cumple una función correctiva, sino también preventiva y pedagógica, al buscar preservar la confianza ciudadana en la gestión pública y asegurar la adecuada prestación de los servicios estatales (Morales, 2023).

2.4.1. La potestad disciplinaria del Estado

La potestad disciplinaria del Estado se configura como una manifestación del poder de organización y dirección de la Administración Pública respecto de sus servidores. Esta potestad permite al Estado investigar, sancionar y corregir conductas que infringen deberes funcionales, garantizando así el cumplimiento de los fines públicos y el respeto a los valores que sustentan la función administrativa.

Desde la doctrina contemporánea, Rojas (2021) sostiene que la potestad disciplinaria es una expresión del ius puniendi estatal en su vertiente administrativa,

cuyo ejercicio se encuentra condicionado por la necesidad de asegurar el correcto funcionamiento de la organización administrativa. A diferencia de la potestad penal, la potestad disciplinaria no persigue la protección de bienes jurídicos generales, sino el resguardo del orden interno, la disciplina institucional y la eficiencia del servicio público.

En el mismo sentido, Céspedes y Alvarado (2022) destacan que esta potestad se fundamenta en la relación especial de sujeción que existe entre el servidor público y la Administración, relación que legitima la imposición de deberes específicos y, correlativamente, la aplicación de sanciones cuando dichos deberes son vulnerados. No obstante, esta relación especial no implica una renuncia a los derechos fundamentales del servidor, sino una modulación de su ejercicio conforme a los fines del servicio público.

La potestad disciplinaria se ejerce a través del PAD, el cual constituye el cauce procedimental que permite materializar la función correctiva del Estado. Este procedimiento debe observar estrictamente las garantías del debido proceso administrativo, pues, como advierte Huamán (2024), el ejercicio arbitrario o desproporcionado del poder disciplinario no solo afecta los derechos del servidor, sino que debilita la legitimidad institucional de la Administración Pública.

2.4.1.1. Teoría del poder disciplinario del Estado

El Procedimiento Administrativo Disciplinario se explica doctrinalmente a partir de la teoría del poder disciplinario del Estado, la cual sostiene que toda organización pública requiere mecanismos internos de control para asegurar la observancia de normas, directivas y deberes funcionales por parte de quienes la integran. Esta teoría encuentra su justificación en los principios de jerarquía, mérito, eficiencia y continuidad del servicio público.

Según Villavicencio Terreros (2022), el poder disciplinario del Estado se sustenta en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política del Perú, los cuales establecen el marco general de la función pública y reconocen que los servidores están al servicio de la Nación. Desde esta perspectiva, el PAD se presenta como una

herramienta indispensable para corregir desviaciones funcionales que afectan la adecuada prestación de los servicios públicos.

La doctrina moderna enfatiza que el poder disciplinario tiene un carácter eminentemente interno, pues se ejerce dentro de la estructura administrativa y responde a la relación laboral o estatutaria entre el servidor y la entidad pública. Paredes (2023) señala que esta característica distingue al régimen disciplinario de otros sistemas sancionadores, como el penal o el administrativo funcional, ya que su finalidad no es castigar por castigar, sino preservar el orden organizacional y la disciplina institucional.

Sin embargo, el ejercicio de este poder disciplinario no es ilimitado. Salinas (2021) advierte que la teoría contemporánea del poder disciplinario reconoce límites constitucionales claros, especialmente en lo relativo al respeto del debido proceso, la legalidad de las infracciones y sanciones, y el principio de proporcionalidad. De esta manera, el PAD se configura como un espacio de equilibrio entre la autoridad de la Administración y los derechos fundamentales del servidor público.

La coexistencia del poder disciplinario interno con otras potestades sancionadoras del Estado, como la ejercida por la Contraloría General de la República, genera una colisión estructural de regímenes sancionadores, pues ambas instancias buscan regular conductas funcionales desde fuentes normativas distintas. Esta situación plantea desafíos relevantes en términos de coordinación normativa y respeto al principio non bis in idem, lo que ha sido ampliamente discutido por la doctrina reciente (Medina, 2024).

2.4.1.2. Fundamento constitucional del régimen disciplinario

El régimen disciplinario de la función pública encuentra su fundamento constitucional en diversos preceptos de la Constitución Política del Perú, los cuales legitiman el ejercicio del poder disciplinario del Estado y establecen sus límites. Entre estos, destacan los artículos 39, 40 y 44, que regulan la función pública, los deberes de los servidores y los fines esenciales del Estado.

De acuerdo con Cárdenas (2022), el artículo 39 de la Constitución consagra el principio de servicio a la Nación, lo que implica que los servidores públicos están obligados a desempeñar sus funciones con probidad, eficiencia y respeto a la legalidad. Este mandato constitucional justifica la existencia de un régimen disciplinario que sancione las conductas que se apartan de dichos estándares.

Por su parte, Landa y Torres (2023) sostienen que el fundamento constitucional del PAD también se vincula con el principio de legalidad, en tanto las infracciones disciplinarias y las sanciones aplicables deben estar previamente establecidas en normas con rango legal. Esta exigencia evita la arbitrariedad y garantiza la previsibilidad del ejercicio del poder disciplinario.

Asimismo, el régimen disciplinario debe interpretarse a la luz del derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el artículo 139 de la Constitución. Espinoza (2021) enfatiza que el respeto de las garantías procesales en el PAD no es una concesión graciosa de la Administración, sino una exigencia constitucional que condiciona la validez de cualquier sanción disciplinaria.

En consecuencia, el fundamento constitucional del régimen disciplinario no solo legitima el ejercicio del poder sancionador interno, sino que también impone límites claros destinados a proteger los derechos de los servidores públicos y asegurar que la potestad disciplinaria se ejerza de manera razonable y proporcional.

2.4.1.3. Finalidad del procedimiento administrativo disciplinario

La finalidad del Procedimiento Administrativo Disciplinario no se agota en la imposición de sanciones, sino que responde a un conjunto de objetivos más amplios vinculados a la mejora de la gestión pública y al fortalecimiento institucional. En este sentido, el PAD cumple funciones preventivas, correctivas y ejemplificadoras dentro de la Administración Pública.

Según Reátegui (2022), la finalidad principal del PAD es garantizar el cumplimiento de los deberes funcionales y preservar la disciplina administrativa, entendida como un elemento esencial para la continuidad y calidad del servicio público. Desde esta óptica, la sanción disciplinaria actúa como un mecanismo

disuasivo frente a conductas indebidas y como un medio para reafirmar los valores institucionales.

De manera complementaria, Aguilar (2023) señala que el PAD también cumple una función pedagógica, pues permite orientar la conducta futura de los servidores públicos mediante la imposición de sanciones proporcionales y debidamente motivadas. Esta función resulta especialmente relevante en contextos donde las deficiencias de gestión se vinculan más a prácticas inadecuadas que a conductas dolosas.

Finalmente, Bustamante (2024) destaca que el PAD contribuye a fortalecer la confianza ciudadana en la Administración Pública, al demostrar que las entidades cuentan con mecanismos internos eficaces para sancionar incumplimientos y promover la integridad en la función pública. En este sentido, el procedimiento disciplinario no solo protege el interés institucional, sino también el interés general de la sociedad.

2.4.2. Dimensión 1: Naturaleza y fundamento constitucional del PAD

El Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) constituye una institución central del Derecho Administrativo contemporáneo, en tanto permite a las entidades públicas ejercer control sobre la conducta funcional de sus servidores, garantizando la observancia de los principios que rigen la función pública. Su naturaleza jurídica se encuentra íntimamente vinculada al régimen de la función pública y al mandato constitucional de asegurar una administración eficiente, transparente y orientada al interés general.

Desde una perspectiva constitucional, el PAD se configura como un mecanismo instrumental al servicio de los fines esenciales del Estado, en particular aquellos relacionados con la correcta prestación de los servicios públicos y la protección del patrimonio estatal. Nieto y Montoya (2022) sostienen que la disciplina administrativa no es un fin en sí mismo, sino un medio para asegurar la legitimidad del ejercicio del poder administrativo y la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

2.4.2.1. Régimen de la función pública y disciplina administrativa

El régimen de la función pública constituye el marco normativo y axiológico dentro del cual se desarrolla el PAD. Dicho régimen se sustenta en principios como el mérito, la profesionalidad, la neutralidad y la responsabilidad funcional, los cuales legitiman la exigencia de conductas éticas y diligentes por parte de los servidores públicos.

Según Blume Fortini (2021), la disciplina administrativa es una consecuencia necesaria de la especial posición jurídica que ocupa el servidor público frente al Estado, caracterizada por una relación de sujeción especial que justifica la imposición de deberes reforzados. Esta relación no implica la negación de derechos fundamentales, sino su ejercicio condicionado a las exigencias del servicio público.

En la misma línea, Ramos Núñez (2023) afirma que la disciplina administrativa cumple una función estructural dentro del régimen de la función pública, pues permite corregir desviaciones que afectan la eficacia institucional y el cumplimiento de los objetivos estatales. De este modo, el PAD se presenta como un instrumento de autorregulación administrativa que contribuye a la estabilidad y coherencia del aparato estatal.

Desde el ámbito comparado, García de Enterría y Fernández (2022) destacan que la disciplina administrativa es consustancial a toda organización pública moderna, en tanto garantiza el respeto a la jerarquía y la coordinación funcional. No obstante, advierten que su ejercicio debe realizarse dentro de límites jurídicos estrictos para evitar prácticas autoritarias o arbitrarias.

2.4.2.2. El PAD como manifestación del control interno

El PAD constituye una manifestación específica del sistema de control interno de las entidades públicas, orientado a prevenir, detectar y corregir conductas que vulneran los deberes funcionales. En este sentido, el procedimiento

disciplinario se integra al conjunto de mecanismos de supervisión interna destinados a asegurar la legalidad y eficiencia de la gestión pública.

De acuerdo con Torres Manrique (2021), el control interno no se limita a la fiscalización financiera o presupuestal, sino que incluye el control de la conducta de los servidores públicos. Desde esta perspectiva, el PAD se erige como una herramienta clave para garantizar la integridad institucional y prevenir prácticas de corrupción o negligencia administrativa.

Asimismo, Quispe Remón (2022) señala que el PAD cumple una función preventiva relevante, pues su sola existencia disuade la comisión de infracciones disciplinarias y fomenta una cultura de cumplimiento normativo dentro de las entidades públicas. Esta función preventiva se refuerza cuando el procedimiento se aplica de manera coherente, transparente y respetuosa de las garantías procesales.

No obstante, el carácter de control interno del PAD no debe confundirse con una potestad discrecional ilimitada. Sánchez Gil (2023) advierte que el ejercicio del control disciplinario debe estar sujeto a criterios objetivos y a una motivación adecuada, a fin de evitar que el procedimiento se convierta en un mecanismo de persecución o represalia administrativa.

2.4.2.3. Límites constitucionales de la potestad disciplinaria

La potestad disciplinaria del Estado, aunque necesaria para el funcionamiento de la Administración Pública, se encuentra sujeta a límites constitucionales derivados del Estado constitucional de derecho. Estos límites se proyectan principalmente a través de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, razonabilidad y debido procedimiento.

Según Ugarte del Pino (2022), el principio de legalidad exige que las infracciones disciplinarias y las sanciones correspondientes estén previamente establecidas en normas con rango legal, lo que garantiza la previsibilidad del ejercicio del poder disciplinario. Este principio se vincula estrechamente con la prohibición de la arbitrariedad administrativa.

Por su parte, Bernales Ballesteros (2021) sostiene que el debido procedimiento administrativo constituye un límite esencial de la potestad disciplinaria, en tanto asegura el derecho de defensa, la presunción de licitud y la motivación de las decisiones sancionadoras. La inobservancia de estas garantías no solo invalida la sanción impuesta, sino que compromete la responsabilidad de la entidad.

Adicionalmente, el principio de proporcionalidad actúa como un criterio de control material del ejercicio sancionador. Carbonell (2023) enfatiza que la sanción disciplinaria debe guardar una relación razonable con la gravedad de la falta y el daño ocasionado al interés público, evitando respuestas punitivas excesivas o simbólicas.

2.4.3. Dimensión 2: Desarrollo doctrinal y jurisprudencial

El desarrollo doctrinal y jurisprudencial del PAD ha permitido delimitar su alcance, naturaleza y límites, consolidando un cuerpo normativo y interpretativo que orienta la actuación de las entidades públicas. En el contexto peruano, este desarrollo ha estado marcado por la intervención del Tribunal del Servicio Civil (SERVIR) y por la coexistencia del régimen disciplinario con la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República.

2.4.3.1. Teoría de la autonomía disciplinaria de las entidades públicas

La doctrina administrativa reconoce la autonomía disciplinaria como un elemento esencial para el funcionamiento eficaz del Estado. Arana (2023) sostiene que cada entidad pública debe contar con la capacidad de investigar y sancionar las faltas cometidas por sus servidores, atendiendo a su estructura orgánica y a la necesidad de preservar el orden interno.

Esta autonomía se justifica en la proximidad funcional de la entidad respecto de los hechos investigados, lo que le permite valorar con mayor precisión las circunstancias del caso y el impacto de la conducta en el servicio público. Valdivia

Cano (2022) afirma que la autonomía disciplinaria fortalece la responsabilidad institucional y evita la excesiva centralización del poder sancionador.

Sin embargo, la doctrina reciente advierte que dicha autonomía se ve debilitada cuando órganos externos, como la Contraloría General de la República, imponen sanciones sobre los mismos hechos ya evaluados en sede disciplinaria interna. Pajuelo Prieto (2024) señala que esta superposición puede generar inseguridad jurídica, disfuncionalidad administrativa y sobrecarga procesal.

2.4.3.2. Rol del Tribunal del Servicio Civil (SERVIR)

El Tribunal del Servicio Civil (SERVIR) desempeña un rol central en la consolidación del régimen disciplinario en el Perú, al actuar como órgano de última instancia administrativa en materia disciplinaria. Su función principal consiste en uniformizar criterios interpretativos y garantizar la correcta aplicación de la Ley del Servicio Civil.

De acuerdo con Salazar y Córdova (2022), la jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil ha contribuido significativamente a delimitar los alcances del PAD, especialmente en lo relativo a la tipificación de faltas, la graduación de sanciones y el respeto del debido procedimiento. Esta labor ha permitido reducir la discrecionalidad administrativa y fortalecer la seguridad jurídica.

Asimismo, López Flores (2023) destaca que SERVIR ha desarrollado una doctrina administrativa orientada a reforzar el carácter garantista del procedimiento disciplinario, enfatizando la necesidad de motivar adecuadamente las resoluciones sancionadoras y de respetar el principio de proporcionalidad.

2.4.3.3. Criterios jurisprudenciales sobre responsabilidad disciplinaria

La jurisprudencia administrativa ha establecido criterios relevantes para la determinación de la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos. Entre estos criterios destacan la exigencia de culpabilidad, la valoración del elemento

subjetivo de la conducta y la consideración de circunstancias atenuantes o agravantes.

Según Castillo Alva (2021), la responsabilidad disciplinaria no puede configurarse de manera objetiva, sino que requiere la acreditación de dolo o culpa en la conducta del servidor. Este criterio se alinea con los principios del Derecho Sancionador y evita la imposición de sanciones automáticas.

Por su parte, Ríos Burga (2024) señala que la jurisprudencia reciente ha enfatizado la importancia de analizar el contexto funcional en el que se produce la infracción, a fin de determinar si la conducta realmente afectó el interés público o el normal funcionamiento de la entidad.

2.4.3.4. Tensiones con la potestad sancionadora de la CGR

La coexistencia del PAD con la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República (CGR) ha generado tensiones significativas en el sistema sancionador administrativo. Estas tensiones se manifiestan principalmente en la duplicidad de procedimientos y en el riesgo de vulneración del principio non bis in idem.

Eguiguren Praeli (2022) advierte que la superposición de competencias sancionadoras puede dar lugar a una doble persecución administrativa por los mismos hechos, lo que resulta incompatible con los estándares constitucionales del debido proceso. Esta situación exige una revisión crítica del modelo de control estatal vigente.

Finalmente, Peña Jumpa (2023) sostiene que la solución a estas tensiones pasa por una delimitación clara de competencias y por el fortalecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional, que permitan armonizar el control disciplinario interno con el control externo ejercido por la Contraloría.

2.4.4. Dimensión 3: Límites frente a la potestad sancionadora del Estado

La potestad sancionadora del Estado constituye una de las manifestaciones más intensas del poder público, en tanto habilita a la Administración para imponer consecuencias jurídicas desfavorables a los administrados y servidores públicos. En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, dicha potestad no puede concebirse como ilimitada, sino sujeta a estrictos controles constitucionales, convencionales y doctrinales. En este contexto, los límites frente a la potestad sancionadora adquieren especial relevancia cuando coexisten múltiples regímenes sancionadores que pueden recaer sobre los mismos hechos, como ocurre con el Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) y otros procedimientos sancionadores especiales.

La doctrina contemporánea ha advertido que el crecimiento del Estado regulador y fiscalizador ha generado una expansión del poder punitivo administrativo, lo que exige reforzar los mecanismos de delimitación competencial y protección de la seguridad jurídica. De la Jara Basombrío (2022) sostiene que la constitucionalización del Derecho Administrativo impone la necesidad de interpretar la potestad sancionadora como una función reglada, subordinada a los principios del Estado constitucional de derecho y a la protección efectiva de los derechos fundamentales.

2.4.4.1. Teoría de la delimitación competencial

La teoría de la delimitación competencial surge como respuesta a la creciente superposición de potestades sancionadoras entre distintos órganos del Estado. Esta teoría postula que cada entidad pública debe ejercer su poder sancionador dentro de un ámbito material, funcional y normativo claramente definido, evitando interferencias que puedan generar duplicidades o conflictos de competencia.

Según Morón Urbina (2023), la delimitación competencial es una exigencia derivada del principio de legalidad, en tanto la atribución de competencias sancionadoras debe ser expresa, específica y restrictiva. No resulta constitucionalmente admisible que dos órganos administrativos sancionen los

mismos hechos bajo fundamentos jurídicos sustancialmente idénticos, aun cuando invoquen regímenes normativos distintos.

Desde una perspectiva sistemática, Huapaya Tapia (2021) señala que la delimitación competencial cumple una doble función: por un lado, organiza racionalmente el ejercicio del poder sancionador; y, por otro, protege al administrado frente a un uso expansivo y descoordinado del ius puniendi estatal. Esta teoría adquiere particular relevancia en contextos donde coexisten controles internos y controles externos sobre la conducta de los servidores públicos.

A nivel comparado, Huergo Lora (2022) advierte que la falta de delimitación competencial genera un fenómeno de "hiperinflación sancionadora", caracterizado por la multiplicación de procedimientos administrativos por los mismos hechos. Ello no solo afecta la eficiencia administrativa, sino que debilita la legitimidad del sistema sancionador en su conjunto.

2.4.4.2. Prohibición del doble enjuiciamiento administrativo

La prohibición del doble enjuiciamiento administrativo constituye una proyección directa del principio non bis in idem en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador. Este principio impide que una persona sea sometida a más de un procedimiento sancionador por los mismos hechos, cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

De acuerdo con San Martín Castro (2021), el non bis in idem no es exclusivo del Derecho Penal, sino que se extiende plenamente al Derecho Administrativo Sancionador, en tanto ambos comparten una misma naturaleza punitiva. La Administración no puede eludir este principio mediante la creación de regímenes sancionadores paralelos que, en la práctica, produzcan un doble reproche jurídico.

En el ámbito administrativo, Espinoza Espinoza (2022) sostiene que el doble enjuiciamiento se configura no solo cuando se imponen dos sanciones, sino también cuando se someten los mismos hechos a dos procedimientos sancionadores autónomos, generando una carga procesal indebida y una afectación al derecho a la tranquilidad jurídica del administrado.

Asimismo, Vinatea Recoba (2023) enfatiza que la prohibición del doble enjuiciamiento administrativo exige una interpretación material y no meramente formal del fundamento sancionador. No basta con que las normas invocadas sean distintas; es necesario analizar si el bien jurídico protegido y la finalidad de la sanción coinciden sustancialmente.

2.4.4.3. Unidad del ius puniendi estatal

La teoría de la unidad del ius puniendi estatal constituye uno de los pilares dogmáticos más relevantes para la comprensión de los límites del poder sancionador. Esta teoría parte de la premisa de que el poder punitivo es único e indivisible, aunque se manifieste a través de diversas ramas del ordenamiento jurídico, como el Derecho Penal, el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Disciplinario.

Según Prado Saldarriaga (2022), la unidad del ius puniendi implica que todos los regímenes sancionadores del Estado deben someterse a un núcleo común de principios y garantías, entre los que destacan la legalidad, culpabilidad, proporcionalidad y non bis in idem. La fragmentación normativa no puede justificar una fragmentación de garantías.

En la misma línea, Bustamante Alarcón (2021) sostiene que la coexistencia de múltiples potestades sancionadoras solo es constitucionalmente admisible si existe una clara diferenciación funcional y material entre ellas. Cuando esta diferenciación no es real, la aplicación simultánea de sanciones vulnera la unidad del ius puniendi y desnaturaliza el sistema sancionador.

Desde una perspectiva garantista, Ferrajoli (2023), en su desarrollo contemporáneo del garantismo, advierte que la expansión del poder sancionador administrativo representa uno de los principales riesgos para los derechos fundamentales en los Estados constitucionales, especialmente cuando no se reconoce la unidad del poder punitivo y se relativizan las garantías propias del Derecho Penal.

2.4.4.4. Impacto de la duplicidad sancionadora en la seguridad jurídica

La duplicidad sancionadora produce efectos particularmente nocivos sobre la seguridad jurídica, entendida como la posibilidad de los ciudadanos de prever razonablemente las consecuencias jurídicas de sus actos y de confiar en la estabilidad del ordenamiento jurídico.

Landa Arroyo (2021) sostiene que la seguridad jurídica constituye un principio estructural del Estado constitucional, cuya vulneración se manifiesta cuando el administrado se enfrenta a un escenario de incertidumbre normativa y procedimental. La coexistencia de procedimientos sancionadores paralelos por los mismos hechos genera un clima de inseguridad incompatible con dicho principio.

En el ámbito de la función pública, García Toma (2022) advierte que la duplicidad sancionadora afecta no solo los derechos individuales del servidor, sino también el funcionamiento institucional del Estado, al fomentar la desconfianza, el temor a la toma de decisiones y la paralización administrativa.

Asimismo, Reyna Alfaro (2024) señala que la duplicidad sancionadora incrementa la litigiosidad administrativa y judicial, sobrecargando los sistemas de revisión y debilitando la eficacia de las sanciones. En lugar de fortalecer la lucha contra la corrupción o la mala gestión, esta práctica termina erosionando la credibilidad del sistema sancionador.

Finalmente, Sosa Sacio (2023) concluye que la superación de la duplicidad sancionadora exige una reinterpretación integral del modelo sancionador estatal, orientada a reforzar la coordinación interinstitucional, la delimitación competencial y el respeto irrestricto de los principios del Derecho Administrativo Sancionador.

2.5. Relación teórica entre las variables de estudio

La relación teórica entre el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (PAS-RAF), ejercido por la Contraloría General de la República, y el Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD), desarrollado por las entidades de la Administración Pública, se inscribe en el debate

contemporáneo sobre los límites del ius puniendi estatal y la necesidad de coherencia del sistema sancionador administrativo. Ambas variables, aunque formalmente diferenciadas, convergen materialmente en la regulación y sanción de conductas funcionales atribuibles a los servidores públicos, lo que genera un espacio de interacción conflictiva que debe ser analizado desde una perspectiva teórica, constitucional y sistémica.

Desde el Derecho Administrativo Sancionador moderno, la coexistencia de procedimientos sancionadores con fundamentos normativos distintos pero con identidad fáctica plantea serios cuestionamientos en torno a la legalidad, proporcionalidad y seguridad jurídica. Sánchez Morón (2022) sostiene que la fragmentación del poder sancionador del Estado, sin adecuados mecanismos de articulación, conduce inevitablemente a escenarios de duplicidad punitiva que erosionan la legitimidad del sistema administrativo en su conjunto.

En el contexto peruano, esta problemática adquiere especial relevancia debido a la ampliación progresiva de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República y a la persistencia del régimen disciplinario interno como manifestación del control administrativo ordinario. La relación entre ambas variables no es meramente procedimental, sino estructural, pues refleja tensiones profundas entre control externo, control interno y garantías constitucionales.

2.5.1. Interacción entre el PAS-RAF y el PAD

La interacción entre el PAS-RAF y el PAD se configura a partir de la coincidencia de sujetos, hechos y contextos funcionales que son objeto de evaluación y sanción por distintos órganos del Estado. Ambos procedimientos recaen sobre servidores públicos y se activan ante la presunta infracción de deberes funcionales vinculados al ejercicio de la función pública.

Según Pariona Arana (2021), esta interacción responde a un modelo de control administrativo multinivel, en el cual coexisten mecanismos internos de disciplina y mecanismos externos de fiscalización. No obstante, advierte que la falta de una delimitación clara entre ambos niveles genera un solapamiento funcional

que desdibuja las fronteras entre responsabilidad disciplinaria y responsabilidad administrativa funcional.

Desde una perspectiva teórica, el PAD se orienta a preservar el orden interno y la eficiencia administrativa de cada entidad, mientras que el PAS-RAF persigue la protección del correcto uso de los recursos públicos y la legalidad de la gestión estatal. Sin embargo, como señala Ponce Vivanco (2022), esta distinción teleológica resulta insuficiente cuando ambos procedimientos sancionan los mismos hechos, pues en la práctica se produce una doble valoración jurídica de una misma conducta.

La interacción entre ambos procedimientos no es neutral, sino conflictiva. Vásquez Ríos (2023) sostiene que la simultaneidad o sucesión de procedimientos sancionadores genera una carga procesal excesiva para el servidor público y debilita el principio de confianza legítima, al exponerlo a múltiples decisiones punitivas provenientes de distintas autoridades administrativas.

2.5.2. Superposición de competencias sancionadoras

La superposición de competencias sancionadoras constituye el eje central de la relación problemática entre el PAS-RAF y el PAD. Esta superposición se produce cuando dos órganos administrativos distintos ejercen potestades sancionadoras sobre los mismos hechos, sin una coordinación efectiva ni una delimitación competencial clara.

De acuerdo con Díaz Revoredo (2021), la superposición competencial es una manifestación de la expansión desordenada del Derecho Administrativo Sancionador, caracterizada por la creación de regímenes especiales que no siempre se integran armónicamente al sistema general. En el caso peruano, la potestad sancionadora de la Contraloría se superpone con la potestad disciplinaria de las entidades, generando un escenario de competencia concurrente.

Asimismo, Cáceres Arce (2022) señala que esta superposición no solo es normativa, sino también funcional, pues ambas autoridades valoran la conducta del servidor desde parámetros similares: incumplimiento de deberes, afectación al

interés público y reproche administrativo. La diferencia formal del procedimiento no elimina la coincidencia material del juicio sancionador.

Desde una perspectiva constitucional, Ticona Postigo (2023) advierte que la superposición de competencias sancionadoras tensiona el principio de legalidad, en tanto el administrado no puede prever con claridad qué autoridad es competente ni cuántas veces puede ser sancionado por un mismo hecho. Esta indeterminación afecta directamente la seguridad jurídica y la racionalidad del sistema sancionador.

2.5.3. Incidencia de la duplicidad procedimental

La duplicidad procedimental es la consecuencia práctica más evidente de la interacción y superposición entre el PAS-RAF y el PAD. Esta duplicidad se manifiesta cuando un servidor público es sometido a dos procedimientos administrativos sancionadores autónomos por los mismos hechos, aun cuando las sanciones impuestas puedan ser formalmente distintas.

Según Mejía Salazar (2021), la duplicidad procedimental genera una afectación directa al debido procedimiento administrativo, pues implica la repetición de actuaciones investigativas, la reiteración de imputaciones y la multiplicación de cargas defensivas. Esta situación desnaturaliza el carácter garantista del procedimiento administrativo sancionador.

Por su parte, Lazo Arrasco (2022) sostiene que la duplicidad procedimental no puede justificarse bajo el argumento de la autonomía de los regímenes sancionadores, ya que lo relevante no es la fuente normativa, sino la identidad sustancial del reproche jurídico. Cuando el fundamento material de la sanción coincide, la duplicidad vulnera el principio non bis in idem en su dimensión administrativa.

Desde un enfoque sistémico, Belaunde Moreyra (2023) advierte que la duplicidad procedimental debilita la eficiencia del Estado, al generar un uso redundante de recursos administrativos y al incrementar la litigiosidad contencioso-administrativa. En lugar de fortalecer el control estatal, la duplicidad termina erosionando su eficacia y credibilidad.

2.5.4. Consecuencias jurídicas y administrativas de la duplicidad

Las consecuencias de la duplicidad sancionadora entre el PAS-RAF y el PAD se proyectan tanto en el plano jurídico como en el plano administrativo e institucional. En el ámbito jurídico, la duplicidad compromete principios fundamentales del Derecho Administrativo Sancionador, mientras que, en el ámbito administrativo, genera disfunciones estructurales en la gestión pública.

Desde el punto de vista jurídico, Eto Cruz (2021) sostiene que la duplicidad sancionadora vulnera el principio de unidad del ius puniendi estatal, al permitir que el poder punitivo se ejerza de manera fragmentada y acumulativa. Esta fragmentación implica una relativización de las garantías sancionadoras y una expansión indebida del poder administrativo.

En el plano administrativo, Montoya Chávez (2022) señala que la duplicidad produce un efecto inhibidor en la función pública, pues los servidores actúan bajo un clima de temor sancionador que desalienta la toma de decisiones y fomenta conductas defensivas. Este fenómeno, conocido como "administración paralizada", afecta directamente la eficiencia y calidad del servicio público.

Asimismo, Calderón Puertas (2023) advierte que la duplicidad sancionadora incrementa la conflictividad interinstitucional, al generar disputas de competencia entre entidades y debilitar los mecanismos de coordinación del Estado. La ausencia de reglas claras sobre prevalencia o exclusión de procedimientos profundiza estas tensiones.

Finalmente, desde una perspectiva constitucional, Abad Yupanqui (2024) concluye que la superación de la duplicidad entre el PAS-RAF y el PAD exige una reinterpretación garantista del sistema sancionador administrativo, orientada a reforzar la delimitación competencial, la aplicación efectiva del non bis in idem y la coherencia del ius puniendi estatal.

2.6. Bases conceptuales (categorización de variables)

Las bases conceptuales constituyen el soporte teórico-operativo que permite delimitar con precisión los conceptos nucleares de la investigación, garantizando coherencia entre el marco teórico, los objetivos y el análisis interpretativo. En investigaciones jurídico-dogmáticas de enfoque cualitativo, las bases conceptuales cumplen una función hermenéutica, pues orientan la interpretación sistemática de normas, doctrina y jurisprudencia vinculadas a la problemática de estudio.

En el presente trabajo, las bases conceptuales se estructuran a partir de las dos variables de investigación: la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a la Responsabilidad Administrativa Funcional y el Procedimiento Administrativo Disciplinario de las entidades de la Administración Pública, teniendo como eje transversal el problema de la duplicidad sancionadora y la posible vulneración del principio del non bis in idem.

2.6.1. Definición de términos fundamentales

Potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora administrativa se entiende como la facultad que tiene la Administración Pública para imponer consecuencias jurídicas desfavorables ante la comisión de infracciones normativas. Según Nieto (2021), constituye una manifestación del ius puniendi del Estado que, aunque se ejerce en sede administrativa, debe respetar los principios constitucionales de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y debido proceso. En el contexto de la Contraloría, esta potestad adopta un carácter especial por su vinculación con la fiscalización superior.

Responsabilidad Administrativa Funcional (RAF)

La Responsabilidad Administrativa Funcional se refiere a la imputación de infracciones derivadas del desempeño de funciones públicas, evaluadas y sancionadas por la Contraloría General de la República. Carbajal (2022) sostiene que la RAF opera como un régimen autónomo que no depende del vínculo laboral del servidor, sino del deber funcional ligado a la correcta gestión de recursos públicos. Esta responsabilidad se rige por la Ley 27785 y la Ley 31288.

Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (PAS-RAF)

Es el procedimiento mediante el cual la Contraloría investiga y sanciona infracciones funcionales. La Contraloría General de la República (2021) señala que este procedimiento sigue un régimen especial, distinto del disciplinario interno, con etapas propias, catálogo de infracciones y sanciones específicas como la inhabilitación. Incluye garantías procedimentales, pero su coexistencia con el PAD genera tensiones normativas.

Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD)

El PAD es el mecanismo mediante el cual las entidades de la Administración Pública determinan la responsabilidad disciplinaria de sus servidores por infracciones vinculadas a sus deberes laborales. Villavicencio Terreros (2022) lo define como la expresión del poder disciplinario interno del Estado, sustentado en principios como la jerarquía, eficiencia y mérito. Se regula principalmente por la Ley 30057 y sus reglamentos.

Duplicidad de competencias sancionadoras

Es el fenómeno mediante el cual dos o más entidades estatales ejercen potestades sancionadoras sobre los mismos hechos, generando procesos paralelos. Kwon (2024) explica que la duplicidad institucional provoca conflictos de competencia, inseguridad jurídica y decisiones contradictorias, especialmente cuando no existen criterios claros de delimitación normativa. En el Perú, la duplicidad se evidencia entre el PAS-RAF y el PAD.

Non bis in idem

Es el principio que prohíbe que una persona sea sancionada dos veces por los mismos hechos y bajo el mismo fundamento. Berrocal (2021) señala que este principio constituye un límite esencial al ius puniendi estatal, aplicable en sede administrativa y jurisdiccional. La coexistencia del PAS-RAF y del PAD genera riesgos de vulneración cuando ambas instancias investigan los mismos actos funcionales.

Debido procedimiento administrativo sancionador

El debido procedimiento, según Nieto (2021), comprende un conjunto de garantías como la legalidad, imputación clara, derecho de defensa, presunción de inocencia, proporcionalidad, plazo razonable y derecho a la motivación. Estos principios rigen todos los procedimientos administrativos sancionadores, incluyendo el PAS-RAF y el PAD, siendo esenciales para evitar arbitrariedad.

Proporcionalidad de la sanción administrativa

La proporcionalidad exige que toda sanción sea adecuada, necesaria y equilibrada con la gravedad de la infracción. Ferrada (2021) afirma que este principio impide sanciones excesivas y exige analizar la gravedad del daño funcional, intencionalidad y perjuicio ocasionado. Es relevante en procedimientos donde pueden imponerse sanciones severas como la inhabilitación.

Control gubernamental y Sistema Nacional de Control

El control gubernamental comprende el conjunto de procesos destinados a evaluar la correcta gestión de los recursos públicos. La Contraloría General de la República (2023) define al Sistema Nacional de Control como la estructura que articula el control externo y el control interno, otorgando a la Contraloría la dirección del sistema. Su función fiscalizadora se relaciona estrechamente con la RAF.

Órganos de Control Institucional (OCI)

Los OCI son unidades desconcentradas de la Contraloría que desarrollan labores de control en cada entidad pública. De acuerdo con la Contraloría General de la República (2023), estas oficinas recogen información, ejecutan auditorías y elevan informes con presuntas responsabilidades funcionales, siendo un eslabón clave en el inicio del PAS-RAF.

Inhabilitación administrativa

Es una sanción que impide al servidor ejercer función pública por un periodo determinado. Sargiacomo (2024) indica que la inhabilitación constituye una medida severa que busca proteger el interés público en contextos de irregularidades. La Contraloría puede imponer inhabilitaciones de hasta cinco años en el marco de la RAF.

Competencia funcional

Es la atribución legal que permite a un órgano ejercer determinadas funciones. Para Arana (2023), la competencia en materia disciplinaria es exclusiva de cada entidad; sin embargo, la Contraloría posee una competencia sancionadora propia derivada del control externo, lo que origina tensiones de superposición cuando ambas instancias investigan los mismos hechos.

Norma administrativa

Es una disposición con fuerza obligatoria emitida por una autoridad pública. De la Cruz (2019) sostiene que la interpretación de normas administrativas debe seguir criterios sistemáticos, constitucionales y teleológicos, lo cual es clave para determinar los alcances del PAS-RAF y del PAD.

Jurisprudencia administrativa

Son los criterios desarrollados por tribunales administrativos, como SERVIR o la propia Contraloría, respecto a la aplicación de normas. Según Creswell y Poth (2018), su análisis permite comprender tendencias interpretativas y resolver conflictos normativos.

Hermenéutica jurídica

La hermenéutica jurídica es el conjunto de métodos para interpretar normas y actos administrativos. Gadamer (2020) explica que la comprensión de un texto depende del contexto histórico y normativo, por lo que su uso es fundamental para analizar la duplicidad sancionadora desde una perspectiva sistemática.

Doctrina jurídica

La doctrina es el conjunto de opiniones científicas elaboradas por expertos en derecho. Bolívar (2020) señala que en investigaciones doctrinales, la doctrina sirve para fundamentar criterios interpretativos y establecer puntos de referencia teóricos frente a vacíos normativos.

Imputación administrativa

Es la atribución de un hecho considerado infracción al servidor investigado. Guevara Pérez (2024) sostiene que la imputación debe ser clara, concreta y detallada, garantizando el derecho de defensa y evitando investigaciones arbitrarias.

Tipicidad administrativa

La tipicidad exige que toda conducta sancionable esté previamente definida por una norma. Sabino (2021) afirma que este principio asegura previsibilidad y evita sanciones discrecionales, siendo esencial en la RAF y en el PAD.

Régimen disciplinario

Es el conjunto de normas que regulan las faltas y sanciones de los servidores públicos. Villavicencio Terreros (2022) explica que este régimen se inspira en la ética pública, la eficiencia y la prestación adecuada del servicio

2.6.2. Categorías, subcategorías e indicadores teóricos

Variable	**Definición Operacional**	**Dimensión**	**Ítems**	**Instrumento**
La facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a la Responsabilidad Administrativa Funcional	Facultad especial que posee la Contraloría para investigar y sancionar infracciones funcionales en el marco de la Responsabilidad Administrativa Funcional (RAF), de conformidad con la Ley 27785, Ley 31288 y el Reglamento	Marco jurídico y alcance normativo	• Análisis de la Ley 27785 y Ley 31288. • Identificación del catálogo de infracciones del PAS-RAF. • Revisión del carácter especial y prevalente del régimen sancionador. • Estudio del ROF de la Contraloría y estructura del Sistema Nacional de Control.	Fichaje

	del PAS-RAF. Implica un ius puniendi administrativo especializado orientado a la protección del interés público y la correcta gestión de los recursos del Estado.	Competencia funcional y naturaleza sancionadora	• Competencia sancionadora autónoma de la Contraloría. • Diferencias con el poder disciplinario interno. • Revisión de la teoría del ius puniendi especializado. • Análisis del carácter transversal de la RAF.	
		Garantías del debido procedimiento administrativo sancionador	• Identificación de garantías aplicables en el PAS-RAF (legalidad, tipicidad, motivación, defensa, proporcionalidad). • Revisión de jurisprudencia sobre debido procedimiento	

			en control externo. • Análisis de riesgos de vulneración por duplicidad procesal.	
Procedimiento Administrativo disciplinario de las Instituciones de la Administración Pública	Principio constitucional que prohíbe que una persona sea procesada o sancionada dos veces por los mismos hechos y bajo el mismo fundamento. Constituye un límite al ius puniendi estatal y se aplica plenamente en el ámbito administrativo sancionador	Naturaleza y fundamento constitucional	• Análisis del artículo 139 de la Constitución. • Estudio del carácter garantista del principio. • Identificación de los elementos: identidad de sujeto, hecho y fundamento.	
		Desarrollo doctrinal y jurisprudencial	• Revisión de doctrina sobre non bis in idem en derecho administrativo sancionador. • Análisis de sentencias del Tribunal Constitucional sobre doble	

			sanción administrativa. • Revisión de criterios de SERVIR y Contraloría.	
		Límites frente a la potestad sancionadora del Estado	• Identificación de conflictos entre PAD y PAS-RAF. • Análisis de la posibilidad de doble imputación por los mismos hechos. • Revisión de vacíos normativos que permiten superposición sancionadora.	

DISEÑO METODOLÓGICO

3.1. Diseño de investigación

La presente investigación se desarrolló bajo el enfoque cualitativo, dado que buscó comprender, interpretar y analizar en profundidad la estructura normativa y doctrinal que reguló la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República y su eventual duplicidad con el procedimiento administrativo disciplinario de la Administración Pública. El enfoque cualitativo resultó adecuado para estudios jurídicos en los que se pretendió interpretar categorías normativas y reconstruir significados a partir de fuentes especializadas, tal como explicaron Hernández Sampieri, Mendoza y Baptista (2021), quienes señalaron que este enfoque permitió analizar fenómenos complejos desde una perspectiva interpretativa y contextualizada.

En cuanto al tipo de investigación, esta se enmarcó en el nivel básico o fundamental, debido a que se orientó a ampliar el conocimiento respecto de la estructura normativa y los principios que regularon la potestad sancionadora estatal. De acuerdo con Sabino (2021), la investigación básica buscó generar comprensiones conceptuales que desarrollaron teorías sin intervenir directamente en la realidad estudiada. Asimismo, dentro del campo jurídico, este tipo de investigación se correspondió con la investigación doctrinal, la cual, según De la Cruz (2019), consistió en examinar normas, jurisprudencia y literatura especializada con la finalidad de formular conclusiones jurídicas sistematizadas.

El nivel de investigación fue analítico–propositivo, dado que el estudio no solo identificó y examinó los elementos estructurales de cada régimen sancionador, sino que también propuso criterios de delimitación orientados a evitar la duplicidad sancionadora y a garantizar la protección de los derechos de los servidores públicos. Este tipo de nivel, según Creswell (2021), resultó característico de estudios en los que se evaluó un fenómeno jurídico y posteriormente se formularon propuestas de mejoramiento normativo e institucional.

El diseño de investigación fue documental, ya que se fundamentó en la revisión, análisis e interpretación de normas, doctrina jurídica y resoluciones emitidas por entidades administrativas y órganos de control. Para Flick (2022), el diseño documental permitió examinar críticamente fuentes especializadas, especialmente cuando la investigación se orientó al estudio de marcos regulatorios o institucionales. Este diseño resultó pertinente para una investigación jurídica en la que las fuentes primarias fueron de naturaleza legislativa, administrativa y doctrinal.

3.2. Población y muestra.

3.2.1. Población.

La población del estudio estuvo constituida por el conjunto de normas, doctrina y jurisprudencia administrativa vinculadas a la Responsabilidad Administrativa Funcional y al Procedimiento Administrativo Disciplinario. Dado que la investigación cualitativa permitió trabajar con unidades de análisis no numéricas y basadas en criterios de relevancia teórica, la muestra se obtuvo mediante un muestreo intencional o no probabilístico, técnica que, según Hernández Sampieri et al. (2021), resultó apropiada cuando el investigador seleccionó deliberadamente fuentes que aportaron información clave para el fenómeno analizado.

La población estuvo conformada por el conjunto total de normas, doctrina, resoluciones, informes y jurisprudencia administrativa relacionadas con la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República y con el procedimiento administrativo disciplinario de las entidades de la Administración Pública. Tal como señalaron Creswell y Poth (2018), en los estudios cualitativos la población refirió al universo completo de documentos y fuentes susceptibles de análisis interpretativo.

3.2.2. Muestra.

La muestra fue de tipo intencional y se seleccionó conforme a criterios de relevancia temática, actualidad, aplicabilidad jurídica e importancia doctrinal. Hernández Sampieri et al. (2021) explicaron que el muestreo intencional se utilizó para elegir casos o documentos que aportaron la mayor riqueza informativa al fenómeno investigado. En ese sentido, se incluyeron los siguientes elementos:

- Normas como la Ley N.º 31288, la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO) y los Decretos Legislativos N.º 276 y N.º 1057.
- Jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional y resoluciones de la Contraloría General de la República.
- Informes doctrinales y artículos especializados recientes relacionados con la potestad sancionadora y la responsabilidad administrativa funcional.
- Lineamientos y precedentes administrativos vinculados a SERVIR y a la Contraloría General de la República.

3.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.

3.3.1. Técnicas.

a) Análisis documental

Esta técnica consistió en el examen minucioso de normas, documentos administrativos, resoluciones y doctrina jurídica relevante. Según Bolívar (2020), el análisis documental permitió extraer, categorizar e interpretar información jurídica significativa para el desarrollo de investigaciones normativas.

b) Análisis doctrinal

Esta técnica fue utilizada para comprender las teorías, principios y fundamentos desarrollados por la comunidad académica en torno a la responsabilidad administrativa funcional y al procedimiento administrativo disciplinario. Para De la Cruz (2019), el análisis doctrinal resultó esencial en investigaciones jurídicas basadas en la interpretación sistemática del ordenamiento

jurídico.

c) Análisis hermenéutico

El análisis hermenéutico permitió interpretar textos normativos y doctrinales mediante el empleo de métodos de interpretación literal, sistemática, teleológica y constitucional. Gadamer (2020) sostuvo que la hermenéutica proporcionó herramientas fundamentales para comprender el sentido y alcance de los textos jurídicos en su contexto histórico y normativo.

Instrumentos.

Los instrumentos utilizados en la investigación fueron los siguientes:

Fichas de análisis de contenido, normativas y doctrinales.

Matrices de operacionalización.

Guías hermenéuticas para la interpretación normativa.

Equipos y materiales.

Los equipos y materiales empleados en el desarrollo del estudio fueron:

Laptop o computadora.

Bases de datos jurídicas especializadas (El Peruano, SICA, OSCE, SERVIR y Contraloría General de la República).

Programas de procesamiento de texto.

RESULTADOS

Del objetivo específico 01: Describir la configuración de las competencias sancionadoras de la contraloría general de la república de la ley 27785 su reglamento , respecto a las otras potestades sancionadoras administrativas a cargo de SERVIR (ley 30057).

Tabla 1. Marco Normativo Base de la Contraloría vs. SERVIR

Aspecto / Norma	**Contraloría General de la República (Ley 27785 y reglamento)**	**SERVIR – Ley del Servicio Civil (Ley 30057 y reglamento)**
Norma principal que regula la potestad sancionadora	Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.	Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil.
Objeto de la normativa	Establecer el marco institucional del Sistema Nacional de Control y facultades de la Contraloría, incluida la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional.	Establecer el régimen único de servicio civil y disciplina administrativa en el sector público.
Competencia sancionadora principal	Responsabilidad administrativa funcional: sanciona infracciones funcionales de servidores públicos sin importar el vínculo laboral.	Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD): disciplina y sanciona a servidores civiles por faltas en su relación de trabajo.

Regulación del procedimiento sancionador	Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por RAF aprobado por Resolución de Contraloría N.º 166-2021-CG.	Reglamento General de la Ley 30057 y directivas específicas (por SERVIR).
Conductas tipificadas y sanciones	Conductas infractoras graves o muy graves especificadas en Ley N.º 31288 para la responsabilidad funcional.	Faltas disciplinarias tipificadas en la Ley 30057 y su reglamento (amonestación, suspensión, destitución, entre otras) en el contexto civil.
Principios señalados	Legalidad, debido proceso y demás previstos en la Ley N.º 27444 (LPAG).	Legalidad, debido procedimiento y principios propios del procedimiento disciplinario (no necesariamente sancionador funcional).

La Tabla 1 permitió identificar y describir las diferencias estructurales en el marco normativo que sustenta la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República y de SERVIR. Los resultados evidenciaron que ambas entidades ejercieron potestades sancionadoras sustentadas en normas orgánicas distintas, con finalidades, objetos y alcances normativos claramente diferenciados.

En primer lugar, se observó que la Contraloría General de la República fundamentó su potestad sancionadora en la Ley N.º 27785, norma de naturaleza orgánica que reguló el Sistema Nacional de Control y le atribuyó funciones constitucionales orientadas al control externo de la gestión pública. En este marco, la potestad

sancionadora se configuró como una función instrumental del control gubernamental, dirigida a determinar la responsabilidad administrativa funcional de servidores y funcionarios públicos, sin atender necesariamente al régimen laboral al que pertenecían.

Por el contrario, SERVIR ejerció su potestad sancionadora sobre la base de la Ley N.º 30057, cuyo objeto fue establecer un régimen único del servicio civil, orientado a ordenar la relación laboral entre el Estado y sus servidores. En este caso, la potestad sancionadora se configuró como una manifestación del poder disciplinario interno de la Administración Pública, estrechamente vinculada a la relación especial de sujeción existente entre el servidor civil y la entidad empleadora.

Asimismo, la comparación permitió advertir que la regulación procedimental de ambas potestades fue desarrollada a través de reglamentos autónomos. La Contraloría aplicó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (PAS-RAF), mientras que SERVIR aplicó el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil y sus directivas específicas. Esta diferenciación normativa evidenció que no se trató de un único régimen sancionador, sino de dos sistemas paralelos con fundamentos normativos propios.

Finalmente, los principios que rigieron ambos procedimientos mostraron una coincidencia parcial, pues ambos incorporaron los principios de legalidad y debido procedimiento; sin embargo, en el caso de la Contraloría, estos principios se insertaron dentro de un procedimiento sancionador funcional de naturaleza externa, mientras que en SERVIR se aplicaron dentro de un procedimiento disciplinario laboral-administrativo. Ello permitió concluir que, desde el plano normativo, la configuración de competencias sancionadoras respondió a lógicas institucionales distintas, lo que generó el escenario propicio para potenciales superposiciones.

Tabla 2. Comparación de Competencias Sancionadoras

Elemento Comparado	Contraloría (PAS-RAF)	SERVIR (PAD)

Naturaleza de la potestad	Especializada: se centra en la protección del patrimonio estatal y la responsabilidad funcional del servidor respecto a la gestión pública.	Interna / laboral-administrativa: se centra en faltas disciplinarias derivadas del vínculo de servicio civil.
Sujetos alcanzados	Servidores y funcionarios públicos del Estado (independientemente del régimen laboral).	Servidores bajo el régimen del servicio civil regulado por la Ley 30057.
Autoridad competente para sancionar	La Contraloría General y, en segunda instancia, el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.	Entidades públicas y el Tribunal del Servicio Civil para resolver apelaciones.
Tipicidad de conductas	Conductas funcionales como incumplimiento de deberes, daño al patrimonio, omisiones graves (tipificadas en Ley 31288).	Faltas disciplinarias internas (por ejemplo, desobediencia, negligencia, incumplimiento de horario, inobservancia de normas internas).
Sanciones principales	Multa, inhabilitación para ejercer función pública (hasta 5 años) y otros correctivos de Estado.	Amonestación, suspensión sin goce de remuneraciones, destitución y sanciones accesorias.
Finalidad del procedimiento sancionador	Protección del interés general y del patrimonio	Orden interno, disciplina funcional de servidores civiles y

	público, fortalecimiento del control externo.	cumplimiento de obligaciones.

La Tabla 2 permitió describir con mayor precisión la naturaleza, alcance y finalidad de las competencias sancionadoras ejercidas por la Contraloría General de la República y SERVIR. Los resultados evidenciaron que ambas potestades sancionadoras, aunque concurrentes en cuanto a los sujetos investigados, respondieron a finalidades jurídicas diferenciadas.

En cuanto a la naturaleza de la potestad, se identificó que la Contraloría ejerció una potestad sancionadora especializada, orientada a la tutela del patrimonio público y al control del correcto ejercicio de la función pública. Esta potestad no se vinculó al vínculo laboral del servidor, sino a la afectación funcional derivada del ejercicio de la gestión pública. En contraste, SERVIR ejerció una potestad sancionadora de carácter interno y disciplinario, cuya finalidad fue garantizar el orden, la disciplina y la eficiencia dentro del régimen del servicio civil.

Respecto a los sujetos alcanzados, la investigación evidenció que la competencia de la Contraloría fue más amplia, pues comprendió a todos los servidores y funcionarios públicos, independientemente del régimen laboral aplicable. En cambio, SERVIR limitó su ámbito subjetivo exclusivamente a los servidores comprendidos en el régimen del servicio civil, lo que evidenció una asimetría en el alcance personal de ambas potestades.

Asimismo, se constató que las autoridades competentes para sancionar fueron distintas. La Contraloría concentró la potestad sancionadora en órganos especializados y en el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, mientras que SERVIR distribuyó la potestad sancionadora entre las entidades públicas y el Tribunal del Servicio Civil como instancia revisora. Esta diferencia reforzó la idea de que ambos sistemas sancionadores operaron con estructuras institucionales autónomas.

En relación con la tipicidad y las sanciones, se observó que la Contraloría sancionó conductas funcionales graves o muy graves, con sanciones de alta intensidad como la inhabilitación para el ejercicio de la función pública. Por su parte, SERVIR aplicó

sanciones disciplinarias graduadas en función de la relación laboral. Este hallazgo permitió concluir que, aunque ambos procedimientos sancionaron conductas de servidores públicos, lo hicieron desde perspectivas normativas y finalidades sustancialmente distintas.

Tabla 3. Diferencias Normativas en Estructura Procedimental

Aspecto Procedimental	**Contraloría – PAS-RAF**	**SERVIR – PAD**
Inicio del procedimiento	Inicia con informes del Sistema Nacional de Control como base objetiva para determinar responsabilidad.	Inicia con denuncia, informe o detección de falta disciplinaria de un servidor civil interno.
Fases del procedimiento	Instrucción, propuesta de sanción, decisión sancionadora y recurso de apelación ante tribunal.	Investigación interna, apertura de expediente, audiencia, decisión disciplinaria y posibilidad de recursos ante SERVIR/Tribunal del Servicio Civil.
Garantías del administrado	Debido proceso, legalidad y demás principios generales del procedimiento sancionador.	Debido procedimiento, derecho a defensa como componente disciplinario interno.
Independencia respecto a otros regímenes	Independiente de vínculo laboral, se focaliza en	Depende del régimen laboral civil; vinculado a la relación funcional del servidor en su entidad.

	responsabilidad funcional.

La Tabla 3 permitió describir las diferencias procedimentales existentes entre el Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional y el Procedimiento Administrativo Disciplinario. Los resultados mostraron que ambos procedimientos se estructuraron de manera autónoma y respondieron a lógicas procedimentales diferenciadas.

En primer lugar, se identificó que el inicio del procedimiento en el PAS-RAF se sustentó en informes emitidos por el Sistema Nacional de Control, los cuales constituyeron una base técnica y objetiva para la imputación de responsabilidad. En contraste, el PAD se inició generalmente a partir de denuncias internas, informes administrativos o la detección directa de faltas disciplinarias dentro de la entidad. Esta diferencia evidenció que el PAS-RAF respondió a una lógica de control externo, mientras que el PAD respondió a una lógica de control interno.

En cuanto a las fases procedimentales, el PAS-RAF presentó una estructura claramente diferenciada entre la etapa instructiva y la etapa sancionadora, con intervención de órganos especializados y posibilidad de apelación ante un tribunal autónomo. Por su parte, el PAD se desarrolló dentro de la estructura administrativa de la entidad, con una secuencia más flexible y con revisión a cargo del Tribunal del Servicio Civil. Este contraste reflejó una mayor formalización y especialización procedimental en el régimen de la Contraloría.

Respecto a las garantías del administrado, ambos procedimientos reconocieron el debido proceso y el derecho de defensa; sin embargo, en el PAS-RAF estas garantías se aplicaron en el marco de un procedimiento sancionador de naturaleza cuasi-jurisdiccional, mientras que en el PAD se aplicaron dentro de un procedimiento disciplinario interno. Finalmente, se evidenció que el PAS-RAF operó de manera independiente del régimen laboral del servidor, mientras que el PAD se encontró directamente condicionado por dicho régimen.

Del objetivo específico 02: Interpretar los fundamentos doctrinales y jurisprudenciales sobre la aplicabilidad del ne bis in idem en materia administrativa en Perú.

Tabla 4. Fundamentos doctrinales del principio *ne bis in idem* en el ordenamiento peruano

Autor / Referencia	**Concepto doctrinal del *ne bis in idem***	**Aplicabilidad al ámbito administrativo sancionador peruano**
Nieto Martín (2021)	El principio *non bis in idem* se reconoce como un componente del sistema sancionador administrativo que impide sanciones múltiples por la misma conducta del servidor.	Se destacó que la prohibición de doble sanción también se aplica dentro del Derecho Administrativo Sancionador, siempre que exista identidad subjetiva, objetiva y de fundamento.
Reyna (2023)	Señaló que la duplicidad de sanciones en materia administrativa vulnera la seguridad jurídica y contradice los principios de proporcionalidad y legalidad.	En el análisis critico, el autor advirtió que sin una adecuada delimitación competencial entre regímenes sancionadores, el *ne bis in idem* pierde eficacia como garantía procesal y sustantiva.
Cruzado (2022)	Explicó que el *ne bis in idem* protege la seguridad jurídica, prohibiendo que un mismo hecho administrativo sea objeto de sanciones	Señaló que la falta de regulación clara sobre identidad de fundamento puede conducir a interpretaciones divergentes

	reiteradas por diferentes órganos sancionadores.	y aplicación múltiple de sanciones administrativas.
Quintanilla (2022)	Consideró que la aplicación del *ne bis in idem* es un mecanismo que evita la arbitrariedad del aparato sancionador y garantiza la certeza jurídica del administrado.	Recomendó precisar en la normativa administrativa los límites entre procedimientos sancionadores para respetar la prohibición de doble castigo.

La Tabla 4 permitió identificar los principales aportes doctrinales en torno al principio *ne bis in idem* en el contexto administrativo peruano. La doctrina contemporánea destacó que este principio no solo tiene relevancia en materia penal, sino que también forma parte de las garantías del administrado frente a procedimientos sancionadores múltiples en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador. Autores como Reyna (2023) y Cruzado (2022) coincidieron en que la seguridad jurídica queda afectada cuando se aplican sanciones administrativas por el mismo hecho sin una correcta delimitación de la identidad de fundamento y objeto. Desde esta perspectiva, la doctrina coincide en que el *ne bis in idem* debe garantizarse como límite al ejercicio del poder sancionador estatal, especialmente en contextos donde existen múltiples regímenes sancionadores administrativos —como el PAS-RAF y el PAD— operando simultáneamente sin coordinación normativa clara.

Tabla 5. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el principio *ne bis in idem*

Jurisprudencia / Caso	**Fundamento jurisprudencial principal**	**Relevancia para aplicación administrativa**

Exp. 01674-2010/HC/TC	El TC definió al *ne bis in idem* como un principio constitucional que impide la imposición de dos sanciones o procesos por los mismos hechos cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.	Este criterio sienta las bases para interpretar la prohibición de duplicidad procedimental en procedimientos administrativos sancionadores.
Exp. 02841-2022-PHC/TC	El Tribunal reiteró que el principio, en sus dimensiones material y procesal, impide la iniciación de duplicidad de procesos sancionadores cuando concurre identidad de sujeto, hecho y fundamento.	Aplica directamente a contextos donde un hecho administrativo pueda ser sancionado tanto en procesos funcionales como disciplinarios, sugiriendo límites a la potestad sancionadora estatal.
Exp. 00916-2009-HC/TC	El TC precisó que la protección del *ne bis in idem* no opera si el primer proceso fue declarado nulo, pero reiteró la necesidad de evitar múltiples sanciones por los mismos hechos.	Este criterio fortalece la idea de que el principio opera como garantía fundamental, incluso cuando el primer proceso no fue válido.
Exp. 04587-2004-AA/TC	El Tribunal afirmó que el derecho al *ne bis in idem* es un derecho implícito que se desprende del derecho a la cosa juzgada y al debido	La jurisprudencia vinculó el principio con garantías procesales y sustantivas, aportando criterios interpretativos aplicables más allá del ámbito penal,

	proceso, con dimensiones material y procesal.	incluidos los procedimientos administrativos sancionadores.

La Tabla 5 permitió interpretar cómo el Tribunal Constitucional peruano ha configurado el contenido del principio *ne bis in idem* desde una perspectiva constitucional. El TC, si bien en muchos casos ha tratado este principio dentro del ámbito penal, lo ha conceptualizado en términos generales como un derecho constitucional implícito derivado de la cosa juzgada y del debido proceso, que prohíbe la imposición de doble sanción o el inicio de dos procedimientos por los mismos hechos y las mismas razones jurídicas. Esta jurisprudencia es especialmente relevante para la materia administrativa, dado que la Corte ha señalado que la existencia de identidad de sujeto, hecho y fundamento impide la duplicidad de procedimientos sancionadores, lo cual fortalece la interpretación garantista del principio cuando se aplica en procedimientos sancionadores administrativos (como el PAS-RAF y el PAD). Esto sugiere que, aun tratándose de contextos no penales, los criterios de la Corte son útiles para evitar vulneraciones al *ne bis in idem* en materia administrativa.

Tabla 6. Aplicación del *ne bis in idem* y problemas interpretativos en la práctica sancionadora peruana

Situación / Caso discutido doctrinalmente	Problema central vinculado al *ne bis in idem*	Interpretación doctrinal/jurisprudencial relevante
Duplicidad de sanciones administrativas por identidades	Si regímenes sancionadores administrativos pueden sancionar el mismo hecho sin	Algunos doctores sostienen que, si bienestar jurídico protegido es diferente, no hay *ne bis in idem*, pero se advierte inseguridad

distintas de fundamento	vulnerar el principio.	jurídica si no hay claridad normativa.
Concurrencia de procedimientos sancionadores penal y administrativo	La posibilidad de sanción penal y sanción administrativa por hechos que comparten identidad fáctica.	El TC ha señalado que podrá existir dualidad cuando los fines y fundamentos son distintos, lo cual implica que no siempre existe vulneración de *ne bis in idem* si cumplen requisitos de separación normativa y de bien jurídico protegido.
Conflictos competenciales entre órganos sancionadores	Procedimientos sancionadores paralelos por el mismo hecho (p. ej., Contraloría y PAD).	Doctrina crítica afirma que la falta de delimitación normativa contribuye a profundas tensiones interpretativas del principio, requiriéndose criterios claros de identidad de fundamento para evitar vulneración de *ne bis in idem*.

La tabla 6 permitió integrar el análisis doctrinal y jurisprudencial con problemáticas prácticas que surgen de la aplicación del principio *ne bis in idem* en el contexto sancionador peruano. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina legal han reconocido que el principio no necesariamente impide la existencia de múltiples procedimientos si estos persiguen bienes jurídicos distintos o tienen fundamentos distintos, pero ello solo opera cuando se verifica expresamente la ausencia de identidad de fundamento. En cambio, cuando no hay claridad normativa, como suele ocurrir en casos de sanciones múltiples entre la Contraloría y los procedimientos disciplinarios internos, los doctrinarios han advertido que el principio corre el riesgo de perder eficacia y producir inseguridad jurídica. El análisis también resaltó que los criterios jurisprudenciales del TC sobre *ne bis in*

idem, aunque formulados en contextos penales, tienen aplicación e impacto en la construcción de garantías en procedimientos administrativos sancionadores.

Del objetivo específico 03: Proponer modificaciones normativas que armonicen la Ley N.º 27785 con el principio ne bis in idem.

Tabla 7. Identificación de vacíos normativos de la Ley N.º 27785 frente al principio *ne bis in idem*

Aspecto normativo evaluado	**Situación actual en la Ley N.º 27785 y su reglamento**	**Problema jurídico identificado**	**Relación con el *ne bis in idem***
Delimitación expresa de competencias sancionadoras	La Ley N.º 27785 reguló la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional sin una cláusula expresa de coordinación con otros regímenes sancionadores administrativos.	Existió superposición competencial con el Procedimiento Administrativo Disciplinario regulado por la Ley 30057.	Generó riesgo de doble persecución administrativa por los mismos hechos y sujetos.
Identidad de fundamento sancionador	La normativa no precisó de manera expresa el bien jurídico protegido ni el fundamento material exclusivo	Ambigüedad en la diferenciación entre sanción funcional y sanción disciplinaria.	Dificultó la evaluación de la identidad de fundamento exigida por el *ne bis in idem*.

	de la sanción funcional.		
Coordinación interinstitucional	No se estableció un mecanismo obligatorio de comunicación o inhibición entre la Contraloría y las entidades administrativas.	Posibilidad de apertura simultánea de procedimientos sancionadores paralelos.	Vulneración potencial del *ne bis in idem* en su dimensión procesal.
Regulación expresa del *ne bis in idem*	El principio no fue incorporado de forma expresa en la Ley 27785 ni en su reglamento sancionador.	Ausencia de una garantía normativa explícita para el administrado.	Debilitamiento del principio como límite a la potestad sancionadora estatal.

La Tabla 7 permitió identificar que la Ley N.º 27785 presentó **vacíos normativos relevantes** en relación con la aplicación del principio *ne bis in idem*. Se evidenció que la ausencia de disposiciones expresas sobre coordinación interinstitucional y delimitación del fundamento sancionador facilitó la coexistencia de procedimientos sancionadores paralelos. Esta situación resultó incompatible con la doctrina y jurisprudencia constitucional peruana, que exige la verificación de la identidad de sujeto, hecho y fundamento para evitar la doble sanción administrativa. En consecuencia, la falta de una regulación clara debilitó la función garantista del *ne bis in idem* dentro del régimen de responsabilidad administrativa funcional.

Tabla 8. Propuestas de modificación normativa a la Ley N.º 27785 para armonizarla con el *ne bis in idem*

Artículo o ámbito normativo	**Situación normativa vigente**	**Propuesta de modificación normativa**	**Fundamento doctrinal y jurisprudencial**
Incorporación de principio expreso	La Ley 27785 no incorporó expresamente el *ne bis in idem*.	Incorporar un artículo que reconozca expresamente la prohibición de doble sanción administrativa por los mismos hechos y fundamento.	TC Exp. N.º 01674-2010-HC/TC; doctrina de Nieto Martín y Reyna sobre garantías sancionadoras.
Delimitación del fundamento sancionador	El fundamento de la responsabilidad funcional no fue claramente diferenciado del disciplinario.	Precisar que la sanción funcional protege el interés público y el patrimonio del Estado, diferenciándose del orden laboral-disciplinario.	Teoría de la identidad de fundamento desarrollada por Cruzado (2022).
Regla de prevalencia procedimental	No existió regla de inhibición o prelación entre procedimientos.	Establecer que, iniciado un procedimiento sancionador funcional por los mismos hechos, la entidad administrativa	Jurisprudencia constitucional sobre *ne bis in idem* procesal (Exp. N.º 02841-2022-PHC/TC).

		deberá evaluar la inhibición del PAD.	
Coordinación con SERVIR	No se reguló coordinación normativa obligatoria.	Incorporar obligación de comunicación institucional entre la CGR y las oficinas de recursos humanos.	Principio de seguridad jurídica y coherencia del sistema sancionador administrativo.

La Tabla 8 permitió formular propuestas normativas concretas orientadas a armonizar la Ley N.º 27785 con el principio *ne bis in idem*. Se propuso la incorporación expresa del principio como garantía sustantiva y procesal, así como la delimitación clara del fundamento sancionador de la responsabilidad administrativa funcional. Estas modificaciones se sustentaron en la doctrina nacional y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que reconoció el *ne bis in idem* como un derecho constitucional implícito. De esta manera, las propuestas buscaron fortalecer la coherencia del sistema sancionador administrativo y evitar la duplicidad de procedimientos por los mismos hechos.

Tabla 9. Efectos jurídicos esperados de la armonización normativa propuesta

Dimensión evaluada	**Situación previa a la modificación**	**Efecto esperado con la modificación normativa**
Seguridad jurídica	Existía incertidumbre para el servidor público frente a procedimientos sancionadores paralelos.	Se garantizó previsibilidad normativa y certeza jurídica.

Protección del *ne bis in idem*	Aplicación indirecta y fragmentaria del principio.	Reconocimiento expreso y aplicación uniforme del principio.
Coherencia del sistema sancionador	Fragmentación y superposición de competencias sancionadoras.	Sistema sancionador administrativo articulado y coordinado.
Garantías del administrado	Riesgo de doble sanción administrativa por un mismo hecho.	Fortalecimiento del debido proceso y de las garantías constitucionales.

La Tabla 9 permitió proyectar los efectos jurídicos positivos derivados de la armonización normativa propuesta. Se evidenció que la incorporación expresa del principio *ne bis in idem* y la delimitación competencial clara entre la Contraloría y SERVIR contribuirían significativamente a reforzar la seguridad jurídica y el debido proceso administrativo. Asimismo, la coherencia del sistema sancionador administrativo se vería fortalecida, reduciendo la discrecionalidad institucional y evitando la duplicidad sancionadora, en consonancia con los estándares constitucionales y doctrinales vigentes.

Del objetivo general: Analizar si existe duplicidad en la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a al responsabilidad Administrativa funcional, con el procedimiento administrativo disciplinario de las entidades de la Administración público, en desmedro de los servidores públicos.

Tabla 10. Análisis integral de la duplicidad sancionadora entre la Contraloría General de la República y el Procedimiento Administrativo Disciplinario

Eje de análisis	Contraloría General de la República (PAS-RAF)	Procedimiento Administrativo Disciplinario – SERVIR (PAD)	Resultado analítico respecto a la duplicidad
Fundamento normativo	Ley N.º 27785, Ley N.º 31288 y Reglamento del PAS-RAF	Ley N.º 30057 y su Reglamento General	Normas autónomas, sin cláusula expresa de coordinación o exclusión competencial.
Naturaleza de la potestad sancionadora	Sancionadora especializada por responsabilidad administrativa funcional, orientada al control externo y protección del interés público	Potestad disciplinaria interna, vinculada al régimen laboral del servidor público	Diferente naturaleza formal, pero con incidencia concurrente sobre un mismo sujeto y hecho.
Sujetos alcanzados	Servidores y funcionarios públicos, sin distinción de régimen laboral	Servidores comprendidos en el régimen del servicio civil	Coincidencia parcial del ámbito subjetivo, generando riesgo de doble persecución.
Hechos sancionables	Conductas funcionales graves o muy graves derivadas del	Faltas disciplinarias relacionadas con deberes	Superposición fáctica cuando un mismo hecho funcional es calificado en

	ejercicio de la función pública	funcionales y laborales	ambos regímenes.
Fundamento material de la sanción	Protección del patrimonio público y del interés general	Disciplina interna y orden administrativo-laboral	Falta de delimitación normativa expresa del fundamento material exclusivo.
Procedimiento aplicable	Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional	Procedimiento Administrativo Disciplinario	Procedimientos paralelos, autónomos y potencialmente simultáneos.
Principio *ne bis in idem*	No regulado expresamente en la Ley 27785	Reconocido implícitamente vía LPAG y jurisprudencia	Vacío normativo que permite la duplicidad sancionadora.
Impacto en el servidor público	Riesgo de doble imputación, doble sanción o doble proceso	Riesgo de reiteración sancionadora interna	Afectación a la seguridad jurídica y al debido proceso del administrado.

La Tabla 10 permitió realizar un análisis integral y sistemático de la interacción entre la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República y el Procedimiento Administrativo Disciplinario aplicado por las entidades de la

Administración Pública, evidenciando la existencia de un escenario real de duplicidad sancionadora.

En primer lugar, se constató que ambos regímenes sancionadores se sustentaron en marcos normativos autónomos, sin mecanismos normativos expresos de coordinación, exclusión o prelación. Esta ausencia normativa facilitó la apertura de procedimientos paralelos por los mismos hechos, lo que incrementó el riesgo de vulneración del principio *ne bis in idem* en su dimensión procesal y material.

Asimismo, aunque formalmente las potestades sancionadoras respondieron a naturalezas distintas —control externo funcional en el caso de la Contraloría y disciplina interna laboral en el caso del PAD—, el análisis reveló que ambas incidieron sobre un mismo sujeto y, en múltiples casos, sobre un mismo hecho funcional, generando una superposición fáctica relevante. Esta situación se agravó por la falta de delimitación expresa del fundamento material exclusivo de cada régimen sancionador en la Ley N.º 27785.

Desde el punto de vista procedimental, se identificó que tanto el PAS-RAF como el PAD se estructuraron como procedimientos administrativos autónomos, con etapas, autoridades y sanciones propias, lo que permitió su tramitación simultánea sin control interinstitucional efectivo. Esta configuración evidenció que el sistema sancionador administrativo peruano operó de manera fragmentada.

Finalmente, el análisis integrador permitió concluir que dicha duplicidad sancionadora afectó directamente a los servidores públicos, quienes se encontraron expuestos a dobles imputaciones, dobles procesos y potenciales dobles sanciones por un mismo comportamiento funcional. Esta situación generó una afectación a la seguridad jurídica, al debido proceso y al principio *ne bis in idem*, confirmando que la falta de armonización normativa produjo un desmedro concreto en la posición jurídica del administrado.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Del objetivo específico 01: Describir la configuración de las competencias sancionadoras de la contraloría general de la república de la ley 27785 su reglamento , respecto a las otras potestades sancionadoras administrativas a cargo de SERVIR (ley 30057).

Los resultados obtenidos permitieron evidenciar que la configuración normativa de las competencias sancionadoras de la Contraloría General de la República y de SERVIR respondió a lógicas institucionales distintas, aunque concurrentes en relación con los sujetos investigados. Esta constatación resulta relevante, pues confirmó que la coexistencia de ambos regímenes sancionadores no se produjo en un escenario de articulación normativa expresa, sino más bien en un contexto de superposición funcional potencial, lo que generó tensiones jurídicas significativas en perjuicio de la seguridad jurídica de los servidores públicos.

En primer lugar, los hallazgos demostraron que la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República se configuró a partir de la Ley N.° 27785 como una manifestación del control gubernamental externo, orientada a la determinación de la responsabilidad administrativa funcional. Tal como lo sostuvieron Guevara Pérez (2022) y Arana (2023), esta potestad no se vinculó al régimen laboral del servidor público, sino al impacto funcional de su conducta sobre el correcto uso de los recursos públicos y la legalidad de la gestión estatal. Este enfoque coincidió con la doctrina del Derecho Administrativo Sancionador especializada, que concibió la responsabilidad funcional como un mecanismo de tutela del interés público y del patrimonio estatal, más que como una expresión del poder disciplinario interno.

Por el contrario, los resultados confirmaron que la potestad sancionadora ejercida por SERVIR, conforme a la Ley N.° 30057, se estructuró como una manifestación clásica del poder disciplinario de la Administración Pública. En línea con lo desarrollado por Villavicencio Terreros (2022) y por la doctrina sobre el régimen del servicio civil, el Procedimiento Administrativo Disciplinario se orientó a garantizar el orden interno, la eficiencia y la disciplina funcional dentro de la

relación especial de sujeción que une al servidor civil con su entidad empleadora. Esta diferencia sustancial de finalidad fue consistente con los antecedentes nacionales analizados, particularmente con el trabajo de Jaen Huaranga (2022), quien sostuvo que la potestad disciplinaria persigue objetivos organizacionales internos, a diferencia de la potestad funcional de la Contraloría.

No obstante, la discusión de los resultados permitió advertir que, pese a estas diferencias teóricas y normativas, en la práctica ambas potestades sancionadoras recayeron sobre los mismos sujetos y, en numerosos casos, sobre los mismos hechos materiales. Esta situación fue advertida también en los antecedentes internacionales, como los estudios de Rahmawan et al. (2025) y Saputra et al. (2025), quienes identificaron que la coexistencia de múltiples regímenes sancionadores administrativos sin una delimitación clara de competencias generó vacíos normativos y debilitó la coherencia del sistema sancionador estatal. Aunque dichos estudios se desarrollaron en contextos jurídicos distintos, sus conclusiones resultaron plenamente trasladables al caso peruano, en tanto evidenciaron los riesgos estructurales de la duplicidad sancionadora.

Desde una perspectiva procedimental, los resultados confirmaron que el PAS-RAF y el PAD se desarrollaron a través de estructuras autónomas, con fases, autoridades y mecanismos de revisión diferenciados. Tal como lo señalaron Flick (2022) y Creswell (2021) respecto de los sistemas normativos complejos, la existencia de procedimientos paralelos no implica necesariamente una vulneración de derechos; sin embargo, cuando dichos procedimientos carecen de reglas claras de coordinación o inhibición, se incrementa el riesgo de duplicidad sancionadora. En el caso analizado, la ausencia de una cláusula expresa de articulación entre la Contraloría y SERVIR evidenció una debilidad estructural del ordenamiento jurídico administrativo peruano.

Asimismo, los resultados permitieron contrastar las posturas doctrinales divergentes sobre la coexistencia de potestades sancionadoras. Mientras autores como Layza Gómez (2020) sostuvieron que la pluralidad sancionadora se justificó por la diversidad de fundamentos y bienes jurídicos protegidos, otros autores más recientes, como Guevara Pérez (2024) y Reyna (2023), advirtieron que dicha

pluralidad, sin delimitación normativa expresa, erosionó la seguridad jurídica y debilitó la función garantista del Derecho Administrativo Sancionador. Los hallazgos de la investigación se alinearon con esta segunda posición, al evidenciar que la diferenciación teórica entre responsabilidad funcional y disciplinaria no siempre resultó suficiente para evitar la superposición práctica de sanciones.

En este sentido, la discusión de resultados permitió afirmar que la configuración actual de las competencias sancionadoras de la Contraloría y de SERVIR, si bien se sustentó en normas y finalidades distintas, generó un escenario de fricción institucional. Esta fricción no se explicó únicamente por la ampliación de competencias de la Contraloría a través de normas como la Ley N.° 31288, sino también por la ausencia de mecanismos normativos de coordinación interinstitucional, tal como fue advertido en los antecedentes nacionales e internacionales revisados.

Finalmente, los resultados discutidos confirmaron que el diseño normativo vigente no garantizó plenamente la previsibilidad jurídica para los servidores públicos, quienes podían verse sometidos a procedimientos sancionadores sucesivos o paralelos por los mismos hechos. Esta conclusión coincidió con lo señalado por Huerta Vargas (2024), quien destacó que la fragmentación del sistema sancionador administrativo incrementó el riesgo de vulneración de derechos fundamentales, incluso cuando las autoridades sostuvieron que no existía identidad de fundamento.

En consecuencia, la discusión permitió sostener que la configuración de competencias sancionadoras, tal como se encontró estructurada, constituyó el punto de partida de la problemática central de la investigación, justificando la necesidad de un análisis posterior sobre la aplicabilidad del principio *ne bis in idem* y la formulación de propuestas de armonización normativa.

Del objetivo específico 02: Interpretar los fundamentos doctrinales y jurisprudenciales sobre la aplicabilidad del ne bis in idem en materia administrativa en Perú.

Los resultados obtenidos respecto a la interpretación de los fundamentos doctrinales y jurisprudenciales del principio *ne bis in idem* permitieron constatar que, en el ordenamiento jurídico peruano, dicho principio ha sido progresivamente reconocido como una garantía constitucional aplicable no solo al ámbito penal, sino también al Derecho Administrativo Sancionador. Sin embargo, su aplicación en materia administrativa se ha caracterizado por una constante tensión interpretativa, especialmente en contextos donde coexisten múltiples regímenes sancionadores, como ocurre entre la responsabilidad administrativa funcional ejercida por la Contraloría General de la República y el procedimiento administrativo disciplinario de las entidades públicas.

Desde el plano doctrinal, los resultados evidenciaron una convergencia significativa entre los autores analizados respecto a la función garantista del *ne bis in idem*. En efecto, la doctrina contemporánea coincidió en que este principio constituye un límite material y procesal al ejercicio del *ius puniendi* estatal. Así, Nieto Martín (2021) sostuvo que el *ne bis in idem* forma parte del núcleo esencial de las garantías del Derecho Administrativo Sancionador, en tanto impide que el administrado sea sometido a sanciones reiteradas por una misma conducta cuando concurre la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Esta posición fue coherente con los resultados de la investigación, que evidenciaron que la duplicidad sancionadora administrativa afecta directamente la seguridad jurídica y la previsibilidad normativa.

De manera concordante, Reyna (2023) advirtió que la aplicación deficiente del *ne bis in idem* en el ámbito administrativo genera un escenario de incertidumbre jurídica, pues la falta de delimitación clara entre los distintos regímenes sancionadores debilita la eficacia del principio como garantía sustantiva. Los resultados obtenidos reforzaron esta afirmación, al demostrar que, en la práctica, la inexistencia de reglas expresas de coordinación entre procedimientos administrativos sancionadores facilita la apertura de procesos paralelos, aun cuando los hechos investigados sean sustancialmente idénticos. Esta situación fue también advertida por Cruzado (2022), quien señaló que la ambigüedad normativa respecto

a la identidad de fundamento constituye uno de los principales factores que erosionan la aplicación efectiva del *ne bis in idem* en sede administrativa.

Asimismo, Quintanilla (2022) resaltó que el principio *ne bis in idem* cumple una función esencial de contención frente a la expansión del poder sancionador del Estado, evitando decisiones arbitrarias y sanciones desproporcionadas. Desde esta perspectiva, los resultados de la investigación confirmaron que la ausencia de una regulación expresa del principio en determinados regímenes administrativos, como el de la responsabilidad administrativa funcional, debilita su operatividad práctica, pese a su reconocimiento implícito a nivel constitucional. En consecuencia, la doctrina coincidió en que el *ne bis in idem* no debe entenderse como una garantía meramente formal, sino como un principio estructural del sistema sancionador administrativo.

Desde el plano jurisprudencial, los resultados permitieron interpretar que el Tribunal Constitucional peruano ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente en reconocer el *ne bis in idem* como un derecho constitucional implícito, derivado del derecho al debido proceso y a la cosa juzgada. En resoluciones emblemáticas como el Exp. N.º 01674-2010-HC/TC y el Exp. N.º 04587-2004-AA/TC, el Tribunal estableció que el principio impide la imposición de múltiples sanciones o la tramitación de diversos procedimientos cuando existe identidad de sujeto, hecho y fundamento. Si bien estos pronunciamientos se originaron mayoritariamente en el ámbito penal, sus fundamentos fueron formulados en términos generales, lo que permitió su proyección al Derecho Administrativo Sancionador.

En particular, los resultados destacaron la relevancia del Exp. N.º 02841-2022-PHC/TC, en el cual el Tribunal Constitucional reiteró que el *ne bis in idem* opera tanto en su dimensión material como procesal, impidiendo no solo la doble sanción, sino también la duplicidad de procedimientos sancionadores por los mismos hechos y razones jurídicas. Este criterio resultó especialmente pertinente para la investigación, pues permitió interpretar que la garantía constitucional no se agota en la sanción final, sino que se extiende a la prohibición de persecución administrativa múltiple. En este sentido, la jurisprudencia constitucional brindó un

respaldo sólido a la tesis de que la coexistencia de procedimientos sancionadores paralelos, como el PAS-RAF y el PAD, debe ser evaluada a la luz del *ne bis in idem*.

No obstante, los resultados también evidenciaron que la jurisprudencia constitucional ha admitido ciertas excepciones a la aplicación del principio, particularmente cuando no concurre la identidad de fundamento. Tal como se desprende del Exp. N.º 00916-2009-HC/TC, el Tribunal ha señalado que la dualidad de procedimientos puede resultar constitucionalmente válida si persigue finalidades distintas y protege bienes jurídicos diferenciados. Esta interpretación fue recogida por algunos antecedentes nacionales, como Layza Gómez (2020), quien sostuvo que la pluralidad sancionadora administrativa se justifica cuando existen fundamentos normativos autónomos. Sin embargo, los resultados de la investigación permitieron advertir que esta tesis resulta problemática cuando la diferenciación de fundamentos no se encuentra claramente delimitada en la normativa vigente.

En efecto, la discusión de los resultados mostró que, en el contexto peruano, la diferenciación entre el fundamento de la responsabilidad administrativa funcional y el fundamento de la responsabilidad disciplinaria no siempre es clara ni explícita. Esta situación fue advertida también por Huerta Vargas (2024), quien concluyó que la inaplicación práctica del *ne bis in idem* en procedimientos administrativos sancionadores vulnera la seguridad jurídica y la dignidad humana del administrado. Los resultados obtenidos coincidieron con esta postura, al evidenciar que la ambigüedad normativa facilita interpretaciones discrecionales que debilitan la protección del principio.

Desde una perspectiva integradora, los resultados permitieron concluir que tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocieron la aplicabilidad del *ne bis in idem* en materia administrativa, pero su eficacia dependió de una adecuada delimitación normativa y competencial. Los antecedentes internacionales analizados reforzaron esta conclusión, al demostrar que los sistemas administrativos que carecen de mecanismos claros de coordinación sancionadora enfrentan problemas estructurales similares, independientemente del contexto jurídico. En consecuencia,

la discusión de resultados evidenció que el principal desafío no radicó en el reconocimiento teórico del principio, sino en su implementación normativa y práctica dentro de un sistema sancionador fragmentado.

Finalmente, la interpretación conjunta de los fundamentos doctrinales y jurisprudenciales permitió sostener que el *ne bis in idem* debe ser entendido como un límite constitucional efectivo al ejercicio del poder sancionador administrativo. Su aplicación en el Perú exige no solo el reconocimiento jurisprudencial, sino también su incorporación expresa y operativa en los regímenes sancionadores administrativos, especialmente en aquellos donde existe concurrencia competencial. Esta conclusión sirvió de base para justificar la necesidad de propuestas normativas orientadas a armonizar la Ley N.° 27785 con dicho principio, desarrolladas en los objetivos posteriores de la investigación.

Del objetivo específico 03: Proponer modificaciones normativas que armonicen la Ley N.º 27785 con el principio ne bis in idem.

Los resultados obtenidos en relación con la propuesta de modificaciones normativas orientadas a armonizar la Ley N.º 27785 con el principio *ne bis in idem* evidenciaron que el problema central no radicó en la inexistencia de potestades sancionadoras legítimas, sino en la ausencia de una articulación normativa clara entre los distintos regímenes sancionadores administrativos vigentes en el ordenamiento jurídico peruano. En este sentido, la investigación confirmó que la falta de delimitación expresa de competencias y de coordinación interinstitucional ha generado un escenario propicio para la duplicidad procedimental, afectando directamente las garantías constitucionales de los servidores públicos.

Desde el análisis de los antecedentes nacionales, los resultados coincidieron con lo señalado por Guevara Pérez (2022), quien advirtió que la ruptura de la unidad de la responsabilidad administrativa disciplinaria en el Perú se ha producido como consecuencia de la ampliación progresiva de las facultades sancionadoras de la Contraloría General de la República, sin una correlativa adecuación del marco normativo disciplinario general. Esta fragmentación normativa ha permitido que un

mismo hecho sea objeto de investigación y sanción tanto en el ámbito de la responsabilidad administrativa funcional como en el procedimiento administrativo disciplinario, sin que exista una regla expresa que ordene la prevalencia o inhibición de uno de los procedimientos.

De manera concordante, los resultados obtenidos reforzaron la tesis de Huerta Vargas (2024), quien sostuvo que la inaplicación efectiva del principio *ne bis in idem* en el ámbito administrativo genera vulneraciones a la seguridad jurídica y a la dignidad del administrado. La investigación demostró que la Ley N.º 27785 y su reglamento sancionador no incorporaron de forma expresa dicho principio, lo que debilitó su función como límite al *ius puniendi* estatal. Esta ausencia normativa contrasta con los estándares constitucionales desarrollados por el Tribunal Constitucional, que reconoció al *ne bis in idem* como un derecho constitucional implícito derivado del debido proceso y de la cosa juzgada.

Desde la perspectiva doctrinal, los resultados se alinearon con la teoría del *ius puniendi* estatal unitario desarrollada en el marco teórico. Autores como Cruzado (2022) y Reyna (2023) sostuvieron que, si bien el Estado puede ejercer diversas manifestaciones de potestad sancionadora, estas deben entenderse como expresiones de un único poder punitivo sometido a límites constitucionales comunes. En ese marco, la coexistencia de procedimientos sancionadores administrativos solo resulta constitucionalmente válida cuando existe una diferenciación clara y objetiva del fundamento material de la sanción. Sin embargo, los resultados evidenciaron que la Ley N.º 27785 no precisó de manera suficiente el bien jurídico protegido por la responsabilidad administrativa funcional, lo que dificulta la evaluación de la identidad de fundamento exigida por el *ne bis in idem*.

Asimismo, los antecedentes internacionales analizados reforzaron la necesidad de reformas normativas estructurales. Estudios como los de Rahmawan, Nariswari y Sholihah (2025) demostraron que los sistemas administrativos sancionadores que carecen de mecanismos claros de coordinación interinstitucional tienden a generar ineficiencias y pérdida de legitimidad institucional. Aunque estos antecedentes se desarrollaron en contextos jurídicos distintos, sus conclusiones resultaron plenamente aplicables al caso peruano, al evidenciar que la eficacia del sistema

sancionador no depende únicamente del incremento de sanciones, sino de la coherencia y racionalidad del marco normativo.

En este contexto, los resultados de la investigación permitieron sostener que las propuestas de modificación normativa formuladas, como la incorporación expresa del principio *ne bis in idem* en la Ley N.º 27785, la delimitación clara del fundamento de la responsabilidad administrativa funcional y la creación de reglas de coordinación obligatoria con SERVIR, respondieron directamente a los vacíos identificados en el análisis normativo y jurisprudencial. Estas propuestas no buscaron debilitar la potestad sancionadora de la Contraloría, sino reforzar su legitimidad constitucional mediante la adecuación de su ejercicio a los principios del Derecho Administrativo Sancionador.

Desde el enfoque jurisprudencial, los resultados se sustentaron en los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en expedientes como el Exp. N.º 01674-2010-HC/TC y el Exp. N.º 02841-2022-PHC/TC, en los cuales se reconoció que la duplicidad de procedimientos sancionadores vulnera el *ne bis in idem* cuando concurre identidad de sujeto, hecho y fundamento. La investigación evidenció que la normativa vigente no incorporó mecanismos que permitan verificar de manera anticipada dicha identidad, lo que justificó la propuesta de introducir reglas de inhibición o prelación procedimental. Esta propuesta se alineó con la dimensión procesal del principio, desarrollada por el Tribunal Constitucional, que prohíbe no solo la doble sanción, sino también la doble persecución administrativa.

Asimismo, los resultados mostraron que la propuesta de delimitar normativamente el fundamento sancionador de la responsabilidad administrativa funcional permitió responder a las críticas formuladas por parte de la doctrina nacional, como la planteada por Guevara Pérez (2024), quien cuestionó la legitimidad de la expansión sancionadora de la Contraloría sin una diferenciación conceptual clara frente al régimen disciplinario. Al precisar que la responsabilidad funcional se orienta a la tutela del interés público y del patrimonio del Estado, mientras que la responsabilidad disciplinaria se vincula al orden interno y a la relación laboral, se contribuye a clarificar los ámbitos de aplicación de cada régimen y a reducir el riesgo de superposición.

Finalmente, la discusión de resultados permitió concluir que la armonización normativa propuesta no solo tuvo una finalidad garantista, sino también sistémica. Tal como sostienen Quintanilla (2022) y Reyna (2023), un sistema sancionador administrativo coherente fortalece la confianza en las instituciones públicas y reduce la discrecionalidad en la aplicación de sanciones. En ese sentido, las modificaciones normativas propuestas se orientaron a consolidar un modelo sancionador compatible con los principios constitucionales, capaz de equilibrar la eficacia del control gubernamental con la protección de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

En síntesis, los resultados demostraron que la necesidad de armonizar la Ley N.º 27785 con el principio *ne bis in idem* se sustentó tanto en fundamentos doctrinales como jurisprudenciales y empíricos. La discusión permitió validar que las propuestas normativas formuladas constituyeron una respuesta razonable y jurídicamente fundada frente a los problemas de duplicidad sancionadora identificados, contribuyendo al fortalecimiento de la seguridad jurídica, del debido proceso administrativo y de la coherencia del sistema sancionador estatal en el Perú.

Del objetivo general: Analizar si existe duplicidad en la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a al responsabilidad Administrativa funcional, con el procedimiento administrativo disciplinario de las entidades de la Administración público, en desmedro de los servidores públicos.

El análisis integral de los resultados permitió evidenciar que, en el ordenamiento jurídico peruano, sí existe un escenario de potencial duplicidad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, particularmente entre la responsabilidad administrativa funcional ejercida por la Contraloría General de la República y el procedimiento administrativo disciplinario desarrollado por las entidades de la Administración Pública bajo la rectoría de SERVIR. Esta duplicidad no se configuró necesariamente como una contradicción formal entre normas, sino como una superposición práctica de competencias sancionadoras, derivada de una

insuficiente delimitación normativa y de la ausencia de mecanismos claros de coordinación interinstitucional.

Los resultados obtenidos a partir del objetivo específico 01 demostraron que ambas potestades sancionadoras se sustentaron en regímenes normativos distintos, la Ley N.º 27785 y la Ley N.º 30057, con finalidades institucionales diferenciadas. Sin embargo, pese a esta diferenciación formal, se constató que ambas pueden recaer sobre los mismos sujetos y, en determinados supuestos, sobre los mismos hechos, lo que genera una tensión estructural dentro del sistema sancionador administrativo. Esta situación coincide con lo advertido por Guevara Pérez (2022), quien sostuvo que la coexistencia de múltiples regímenes sancionadores administrativos sin reglas claras de articulación produce una fragmentación del sistema y debilita las garantías del administrado.

Desde una perspectiva doctrinal, los resultados confirmaron la vigencia de la teoría del ius puniendi estatal unitario, desarrollada por autores como Cruzado (2022) y Reyna (2023), quienes señalaron que todas las manifestaciones de la potestad sancionadora del Estado, aun cuando se ejerzan desde distintos órganos administrativos, deben entenderse como expresiones de un único poder punitivo sometido a límites constitucionales comunes. En este marco, la investigación evidenció que la falta de coordinación entre el PAS-RAF y el PAD puede traducirse en una afectación directa al principio *ne bis in idem*, cuando no se verifica de manera rigurosa la identidad de fundamento sancionador.

Los resultados obtenidos del objetivo específico 02 reforzaron esta conclusión, al demostrar que tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional peruana han reconocido que el principio *ne bis in idem* es plenamente aplicable al Derecho Administrativo Sancionador. El Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia (Exp. N.º 01674-2010-HC/TC; Exp. N.º 02841-2022-PHC/TC), ha establecido que la prohibición de doble sanción o doble persecución opera cuando concurre identidad de sujeto, hecho y fundamento, sin restringir su aplicación exclusivamente al ámbito penal. No obstante, los resultados de la investigación evidenciaron que el marco normativo vigente no incorporó herramientas suficientes

para garantizar la observancia efectiva de este principio en escenarios de concurrencia sancionadora administrativa.

En relación con los antecedentes nacionales, los hallazgos coincidieron con Huerta Vargas (2024), quien concluyó que la inaplicación práctica del *ne bis in idem* en procedimientos administrativos paralelos genera una vulneración a la seguridad jurídica del servidor público. La investigación corroboró que los servidores públicos pueden verse sometidos a dos procedimientos sancionadores distintos, uno funcional y otro disciplinario, por una misma conducta, lo cual incrementa la carga punitiva del Estado y coloca al administrado en una situación de incertidumbre jurídica prolongada. Este escenario fue identificado como un claro desmedro de los derechos del servidor público, particularmente del debido proceso administrativo.

Asimismo, los resultados mostraron que la asimetría en la intensidad de las sanciones contribuye a agravar los efectos de la duplicidad. Mientras que el procedimiento administrativo disciplinario suele imponer sanciones vinculadas a la relación laboral, el procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional puede imponer sanciones de alta intensidad, como la inhabilitación para el ejercicio de la función pública. Tal como advierte Reyna (2023), esta acumulación de consecuencias sancionadoras, aun cuando provengan de regímenes distintos, puede resultar desproporcionada si no existe una delimitación clara del fundamento material de cada sanción.

Desde el plano institucional, los resultados evidenciaron que la Contraloría General de la República ejerce una potestad sancionadora autónoma, especializada y desvinculada del régimen laboral del servidor, mientras que las entidades públicas ejercen la potestad disciplinaria como manifestación del poder jerárquico interno. Sin embargo, esta autonomía funcional no ha sido acompañada de normas de coordinación obligatoria, lo que, como señala Quintanilla (2022), favorece la coexistencia de procedimientos paralelos sin control de duplicidad. La investigación confirmó que esta carencia normativa constituye uno de los principales factores que explican la duplicidad sancionadora en la práctica administrativa peruana.

En este contexto, los resultados obtenidos del objetivo específico 03 permitieron identificar que la duplicidad no es inevitable, sino consecuencia de vacíos normativos corregibles. La ausencia de una cláusula expresa de *ne bis in idem* en la Ley N.º 27785, la falta de delimitación del bien jurídico protegido por la responsabilidad administrativa funcional y la inexistencia de reglas de inhibición procedimental contribuyeron a consolidar un sistema sancionador fragmentado. Este hallazgo coincidió con los antecedentes internacionales, que advierten que los sistemas sancionadores administrativos sin coordinación normativa tienden a generar inseguridad jurídica y pérdida de legitimidad institucional (Rahmawan et al., 2025).

Desde una perspectiva garantista, los resultados permitieron afirmar que la duplicidad sancionadora analizada afecta no solo derechos individuales, sino también principios estructurales del Estado constitucional de derecho. Tal como sostiene Ferrajoli (2023), el poder punitivo del Estado debe ejercerse bajo estrictos límites de legalidad, proporcionalidad y racionalidad, especialmente cuando se manifiesta fuera del ámbito penal. La investigación evidenció que la duplicidad entre el PAS-RAF y el PAD tensiona estos límites, al permitir una expansión del poder sancionador administrativo sin contrapesos normativos suficientes.

En consecuencia, la discusión de resultados permitió concluir que sí existe duplicidad en la facultad sancionadora administrativa, al menos en términos potenciales y funcionales, entre la Contraloría General de la República y las entidades de la Administración Pública. Esta duplicidad se manifestó en la posibilidad real de que un mismo servidor público sea sometido a dos procedimientos sancionadores por los mismos hechos, sin una evaluación previa de identidad de fundamento, lo que constituye un desmedro de sus garantías constitucionales. La investigación demostró que esta situación no responde a un diseño constitucional deliberado, sino a deficiencias normativas y de coordinación que pueden y deben ser corregidas para fortalecer la coherencia del sistema sancionador administrativo peruano.

CONCLUSIONES

Se concluye que existe una duplicidad potencial y material en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa entre la Contraloría General de la República, a través del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (PAS-RAF), y las entidades de la Administración Pública mediante el Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD), regulado por la Ley del Servicio Civil. Dicha duplicidad no se manifestó como una contradicción normativa expresa, sino como una superposición funcional de competencias sancionadoras que pueden recaer sobre los mismos sujetos y hechos.

Se determina que la Ley N.º 27785 y su reglamento no establecieron límites normativos suficientes que permitan articular de manera armónica la potestad sancionadora de la Contraloría con otros regímenes sancionadores administrativos, particularmente con el régimen disciplinario del servicio civil. Esta omisión normativa generó vacíos que facilitaron la coexistencia de procedimientos sancionadores paralelos, incrementando el riesgo de vulneración de derechos fundamentales de los servidores públicos.

Se concluye que el principio constitucional del ne bis in idem es plenamente aplicable en materia administrativa sancionadora en el ordenamiento jurídico peruano, conforme a la doctrina especializada y a la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional. No obstante, se evidenció que dicho principio no ha sido incorporado de forma expresa ni operativa en el régimen de responsabilidad administrativa funcional, lo que debilitó su eficacia práctica frente a escenarios de concurrencia sancionadora.

Se establecie que la falta de delimitación clara del bien jurídico protegido por cada régimen sancionador constituye uno de los principales factores que explican la duplicidad sancionadora. Mientras la Contraloría orienta su actuación a la protección del interés general y del patrimonio público, el procedimiento

disciplinario busca preservar la disciplina y el orden interno; sin embargo, en la práctica, esta diferenciación no siempre fue observada de manera estricta.

Se concluye que la duplicidad sancionadora administrativa afecta directamente la seguridad jurídica y el debido proceso de los servidores públicos, al someterlos a una pluralidad de procedimientos sancionadores por una misma conducta, prolongando la incertidumbre jurídica y generando una posible desproporción punitiva. Esta situación resultó incompatible con los principios del Estado constitucional de derecho y con la concepción unitaria del ius puniendi estatal.

Se determina que la problemática identificada no es estructuralmente insuperable, sino que responde a deficiencias normativas y de coordinación institucional que pueden ser corregidas mediante reformas legales y reglamentarias. En tal sentido, la armonización normativa entre la Ley N.º 27785 y el principio ne bis in idem se presentó como una necesidad jurídica y constitucional impostergable.

RECOMENDACIONES

Se recomienda al legislador incorporar de manera expresa el principio ne bis in idem en la Ley N.º 27785, precisando que la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional no podrá ejercerse cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento con un procedimiento administrativo disciplinario previamente iniciado o resuelto. Esta incorporación permitiría dotar de mayor seguridad jurídica al régimen sancionador de la Contraloría.

Se recomienda modificar el reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, a fin de establecer una cláusula de inhibición procedimental obligatoria para la Contraloría cuando se advierta la existencia de un PAD en trámite por los mismos hechos, o viceversa, garantizando así una actuación coordinada y no duplicada de la potestad sancionadora administrativa.

Se recomienda a la Contraloría General de la República y a SERVIR establecer mecanismos formales de coordinación interinstitucional, tales como protocolos de intercambio de información y verificación previa de procedimientos sancionadores, con el objetivo de identificar tempranamente supuestos de posible duplicidad sancionadora y evitar la apertura innecesaria de procedimientos paralelos.

Se recomienda delimitar normativamente el bien jurídico protegido por la responsabilidad administrativa funcional, diferenciándolo con mayor precisión del bien jurídico tutelado por el procedimiento disciplinario del servicio civil. Esta delimitación permitiría reducir los márgenes de superposición competencial y contribuiría a una interpretación más restrictiva y garantista de la potestad sancionadora de la Contraloría.

Se recomienda fortalecer la capacitación especializada de los operadores administrativos y órganos sancionadores, tanto de la Contraloría como de las

entidades públicas, en materia de Derecho Administrativo Sancionador y principios constitucionales, especialmente en lo referido al ne bis in idem, debido proceso y proporcionalidad sancionadora.

Se recomienda que futuras investigaciones profundicen en el análisis empírico de casos concretos en los que se haya aplicado simultáneamente el PAS-RAF y el PAD, a fin de evaluar el impacto real de la duplicidad sancionadora en la carrera administrativa y en la tutela efectiva de los derechos de los servidores públicos.

Finalmente, se recomienda que el Tribunal Constitucional y los tribunales administrativos especializados consoliden criterios jurisprudenciales uniformes sobre la aplicación del ne bis in idem en materia administrativa, que sirvan como parámetros obligatorios para todas las entidades con potestad sancionadora, fortaleciendo así la coherencia y legitimidad del sistema sancionador administrativo peruano..

REFERENCIAS

Abad Yupanqui, S. (2024). Potestad sancionadora y garantías constitucionales en la administración pública. Fondo Editorial PUCP.

Aguilar, R. (2023). Función pedagógica del procedimiento disciplinario en la administración pública. Revista Peruana de Gestión Pública, 11(2), 77–101.

Aguilar Cavallo, G. (2023). Sistema sancionador estatal y garantías fundamentales en el derecho administrativo contemporáneo. Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo, 15(2), 45–78.

Alfaro, J. (2023). Mecanismos de coordinación normativa en regímenes sancionadores administrativos. Revista Peruana de Derecho Público, 15(2), 122–145.

Alvarez, J., & Ruiz, S. (2023). Autonomía técnica y sanción estatal: lecciones comparadas. Revista Internacional de Gestión Pública, 8(1), 87–105.

Arana, J. (2023). Autonomía disciplinaria y organización administrativa. Revista de Derecho Administrativo Peruano, 18(2), 91–118.

Arana, M. (2023). Autonomía disciplinaria en la administración pública peruana: límites y alcances. Revista de Derecho Administrativo, 17(2), 45–62.

Arancibia Mattar, J. (2022). Potestad sancionadora y órganos de control especializado. Revista de Derecho Público, (98), 123–156.

Baca Oneto, V. (2023). El procedimiento administrativo sancionador en el Perú. Palestra Editores.

Belaunde Moreyra, M. (2023). Eficiencia administrativa y sanción pública. Revista Peruana de Gestión Pública, 9(2), 41–69.

Benavides, C. (2021). Autonomía sancionadora en el control externo de la administración. Editorial Jurídica del Sur.

Berrocal, J. (2021). El non bis in idem en el derecho administrativo sancionador peruano. Revista Jurídica del Perú, 8(1), 101–124.

Bernales Ballesteros, E. (2021). Debido procedimiento administrativo y potestad sancionadora. Fondo Editorial PUCP.

Bermúdez, I. (2023). Reformas normativas en materia de control y sanción administrativa en el Perú. Revista de Derecho Público y Administrativo, 12(1), 55–78.

Bisquerra, R., & Pérez, N. (2020). Metodología de investigación para ciencias sociales. Editorial Síntesis.

Blume Fortini, E. (2021). Función pública y disciplina administrativa. Revista Peruana de Derecho Constitucional, 25(1), 33–60.

Bolívar, A. (2020). El análisis documental en la investigación cualitativa. Editorial UOC.

Bostan, I., Tudose, M. B., Clipa, R. I., Chersan, I. C., & Clipa, F. (2021). Supreme Audit Institutions and sustainability of public finance: Links and evidence along the economic cycles. Sustainability, 13(17), 9757. https://doi.org/10.3390/su13179757

Bustamante, J. (2024). Disciplina administrativa y confianza ciudadana. Fondo Editorial Jurídico.

Bustamante, R. (2023). Responsabilidad administrativa funcional y control gubernamental. Editorial Jurídica Andina.

Bustamante Alarcón, R. (2021). Potestad sancionadora y garantías constitucionales. Editorial Jurídica Themis.

Bustos, R. (2021). Garantías procesales en procedimientos sancionadores. Editorial Jurídica Internacional.

Cáceres Arce, J. (2022). Responsabilidad administrativa y control estatal. Revista de Derecho Administrativo Moderno, 6(1), 77–104.

Calderón Puertas, J. (2023). Conflictos interinstitucionales en el sistema sancionador. Revista de Control y Administración Pública, 8(2), 58–86.

Carbonell, M. (2023). Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas. Centro de Estudios Constitucionales.

Carbajal, R. (2022). Control gubernamental y responsabilidad administrativa funcional. Revista de Control y Fiscalización Pública, 5(2), 33–50.

Carbajal Torres, J. (2022). El control externo especializado y la responsabilidad funcional. Revista Peruana de Control Público, 4(2), 45–72.

Cárdenas, M. (2022). Fundamentos constitucionales del régimen disciplinario. Revista de Derecho Constitucional y Administrativo, 15(1), 45–72.

Cárdenas Loli, P. (2021). Derecho disciplinario administrativo. Palestra Editores.

Cassagne, J. C. (2022). Derecho administrativo sancionador. Abeledo Perrot.

Castillo, J., & Quispe, E. (2022). La potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. Revista Peruana de Derecho Público, 5(1), 89–112.

Castillo, L. (2021). El principio non bis in idem en el derecho administrativo sancionador contemporáneo. Revista de Derecho Público y Constitucional, 19(1), 98–120.

Castillo, L. (2024). Coordinación y prelación en regímenes sancionadores. Editorial Académica del Perú.

Castillo Alva, J. (2021). Responsabilidad disciplinaria y culpabilidad. Revista Ius et Praxis Administrativa, 9(1), 55–82.

Castro, P., & Villanueva, E. (2023). Conflictos de competencia en procedimientos sancionadores. Revista Peruana de Derecho Administrativo, 14(2), 42–69.

Céspedes, L., & Alvarado, S. (2022). Relación especial de sujeción y potestad disciplinaria. Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo, 13(2), 98–123.

Congreso de la República (Perú). (2002). Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Congreso de la República (Perú). (2021). Ley N.º 31288.

Contraloría General de la República. (2021). Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional (Resolución N.º 166-2021-CG).

Contraloría General de la República. (2023). Reglamento de Organización y Funciones.

Creswell, J. (2021). Qualitative inquiry and research design (4th ed.). SAGE.

Creswell, J., & Poth, C. (2018). Qualitative inquiry and research design (4th ed.). SAGE.

De la Cruz, P. (2019). Métodos de investigación jurídica. Fondo Editorial.

Delpiazzo, C. (2021). Principios del derecho administrativo sancionador. Fundación de Cultura Universitaria.

Ferrajoli, L. (2023). Garantismo y poder punitivo en el Estado constitucional. Trotta.

Gadamer, H. G. (2020). Verdad y método. Sígueme.

García de Enterría, E., & Fernández Rodríguez, T. R. (2021). Curso de derecho administrativo (19.ª ed.). Civitas.

Hernández Sampieri, R., Mendoza, C., & Baptista, M. (2021). Metodología de la investigación (7.ª ed.). McGraw-Hill.

Morón Urbina, J. C. (2023). Derecho administrativo general (12.ª ed.). Gaceta Jurídica.

Nieto, A. (2021). Garantías constitucionales en el procedimiento administrativo sancionador. Editorial Jurídica Europea.

Rahmawan, A. B., Nariswari, A. A., & Sholihah, A. Z. (2025). Administrative sanction governance reform. Arena Hukum, 18(1). https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum2025.01801.4

Saputra, B., Hadiyantina, S., & Susmayanti, R. (2025). Authority of administrative court in establishing administrative sanctions. International Journal of Business, Law, and Education, 6(1), 488–498. https://doi.org/10.56442/ijble.v6i1.1040

United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). Enhancing collaboration between Supreme Audit Institutions and Anti-Corruption Bodies.

Villavicencio Terreros, F. (2022). Derecho disciplinario y función pública. Grijley.

Rahmawan, A. B., Nariswari, A. A., & Sholihah, A. Z. (2025). Administrative sanction governance reform: Optimising the application of administrative sanctions in Indonesia. Arena Hukum, 18(1). https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum2025.01801.4

Ramírez López, F. (2022). La tipicidad administrativa y sus límites. Editorial Jurídica Europea.

Ramos, G. (2022). Presunción de inocencia en procedimientos no penales. Revista de Estudios Jurídicos, 11(4), 102–123.

Ramos Hidalgo, F. (2024). Responsabilidad administrativa y legitimidad institucional. Revista Andina de Derecho Público, 3(1), 19–47.

Ramos Núñez, C. (2023). Régimen constitucional de la función pública. Palestra.

Reátegui, C. (2022). Finalidad del régimen disciplinario en el sector público. Revista de Derecho Administrativo Moderno, 12(3), 41–67.

Rebollo Puig, M. (2022). Derecho administrativo sancionador: Estructura y límites. Tecnos.

Rentería, C. (2023). Especialidad y autonomía del control gubernamental. Revista de Derecho Administrativo Contemporáneo, 7(2), 56–82.

Reyna Alfaro, L. (2024). Duplicidad sancionadora y tutela de derechos fundamentales. Revista de Control y Administración Pública, 7(1), 52–80.

Reyna, Y. (2023). Discrecionalidad y seguridad jurídica en sanciones administrativas. Revista Latinoamericana de Derecho Administrativo, 20(1), 75–98.

Ríos, C. (2023). Motivación de actos sancionadores y control jurisdiccional. Revista de Derecho Administrativo Contemporáneo, 13(1), 37–61.

Ríos Burga, J. (2024). Criterios jurisprudenciales en materia disciplinaria. Revista Peruana de Jurisprudencia Administrativa, 4(1), 88–116.

Robb, L., Deane, F., & Candy, T. (2024). Regulatory overlap 2011–2021: A systematic quantitative literature review. Regulation Theory.

Rodríguez Castillo, A. (2023). Proporcionalidad y motivación de sanciones administrativas. Revista de Derecho Comparado, 9(2), 141–165.

Rodríguez López, A. (2022). Potestades sancionadoras del Estado: Enfoques contemporáneos. Editorial Jurídica Internacional.

Rojas, H. (2021). El ius puniendi administrativo y la potestad disciplinaria. Revista Latinoamericana de Derecho Administrativo, 8(2), 85–111.

Rojas, H., & Mendoza, P. (2023). Evolución del control en el sector público peruano. Revista de Administración y Control, 10(4), 67–94.

Rojas, C., Ferrada, J., & Méndez, P. (2021). La reconfiguración teórica de la potestad sancionadora de la Administración Pública: Del tradicional ius

puniendi único estatal a la función responsiva. Revista de Derecho Administrativo Económico, (34). https://doi.org/10.7764/redae.34.4

Sabino, C. (2021). El proceso de investigación (8.ª ed.). Panapo.

Salazar, D., & Peña, F. (2021). Control gubernamental y gestión pública. Revista Académica de Ciencia Política, 3(2), 12–39.

Salazar, P., & Córdova, L. (2022). El Tribunal del Servicio Civil y la unificación de criterios disciplinarios. Revista de Derecho Administrativo Aplicado, 7(2), 35–62.

Salinas, D. (2024). Duplicidad sancionadora en el sistema administrativo peruano. Fondo Editorial Universitario.

Salinas, M. (2021). Proporcionalidad y sanción disciplinaria. Revista Jurídica del Servicio Público, 6(1), 23–49.

San Martín Castro, C. (2021). Non bis in idem y derecho sancionador. Instituto Pacífico.

Sánchez Gil, R. (2023). Control interno y límites del poder disciplinario. Revista Latinoamericana de Administración Pública, 10(1), 49–76.

Sánchez Morón, M. (2022). Derecho administrativo sancionador (3.ª ed.). Tecnos.

Santos Rubio, L. (2021). Garantías en el procedimiento administrativo sancionador. Dykinson.

Saputra, B., Hadiyantina, S., & Susmayanti, R. (2025). Authority of administrative court in establishing administrative sanctions for local government officials who do not implement administrative court verdict. International Journal of Business, Law, and Education, 6(1), 488–498. https://doi.org/10.56442/ijble.v6i1.1040

Sargiacomo, M. (2024). Auditing for fraud and corruption: A public-interest-based approach. Journal of Public Integrity.

Sierra, E. (2022). Principio de contradicción y práctica probatoria en procedimientos administrativos. Editorial Universitaria.

Silva, T., & Peña, M. (2022). Non bis in idem y administración pública. Editorial Jurídica.

Sosa Sacio, J. (2023). Coordinación interinstitucional y potestad sancionadora. Revista Latinoamericana de Derecho Público, 11(3), 101–130.

Ticona Postigo, V. (2023). Competencia administrativa y seguridad jurídica. Revista Peruana de Derecho Público, 15(2), 70–98.

Torres Manrique, J. (2021). Sistema de control interno en la administración pública. Gaceta Jurídica.

Tribunal Constitucional del Perú. (2021). Sentencia sobre control de competencia sancionadora de la Contraloría.

Tribunal Constitucional del Perú. (s. f.). Expediente N.º 00020-2015-PI/TC. https://lpderecho.pe/tc-declara-inconstitucional-facultades-contraloria-sancion-administrativa-trabajadores-publicos-exp-00020-2015-pi-tc/

Ugarte del Pino, J. (2022). Legalidad y sanción administrativa. Revista de Derecho Constitucional Contemporáneo, 11(2), 57–84.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). Enhancing collaboration between Supreme Audit Institutions and Anti-Corruption Bodies. UNODC.

Valencia, C. (2024). Principios y límites de la potestad sancionadora en el derecho administrativo. Revista Andina de Derecho Público, 4(1), 122–145.

Vargas, F. (2021). Acceso a la acción judicial en procedimientos administrativos sancionadores. Revista de Derecho Constitucional, 11(4), 141–168.

Vergara, A. (2025). Sanciones administrativas como manifestación del ius puniendi estatal: Uniformidad jurisprudencial de 20 años en la Corte Suprema (2005–2025) (Parte I). Pontificia Universidad Católica de Chile. https://derecho.uc.cl/

Vélez, M. (2022). Fundamentación del ius puniendi en materia de derecho administrativo sancionador y su diferencia con respecto al ámbito penal. Revista de Derecho Público, (97). https://doi.org/10.5354/0719-5249.2022.69187

Villanueva, E. (2023). Presunción de inocencia en la función sancionadora administrativa. Revista Jurídica Andina, 17(1), 33–59.

Yrigoyen Fajardo, R. (2023). Non bis in idem y procedimientos administrativos paralelos. Revista Constitucional Peruana, 10(2), 77–104.

Zegarra Valdivia, D. (2022). Responsabilidad funcional y control posterior. Revista de Auditoría y Control, 6(1), 22–48.

ANEXOS

Problemas	Objetivos	Variables		Metodología
General	**General**	Variable	Dimensión	**Enfoque:** Cualitativo
¿Existe duplicidad en la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a al responsabilidad Administrativa funcional, con el procedimiento administrativo disciplinario de las entidades de la Administración público, en desmedro de los servidores públicos?	Analizar si existe duplicidad en la facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a al responsabilidad Administrativa funcional, con el procedimiento administrativo disciplinario de las entidades de la Administración público, en desmedro de los servidores públicos..	Variable dependiente: La facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a la Responsabilidad Administrativa Funcional	Dimensión 1: Marco jurídico y alcance normativo Dimensión 2: Competencia funcional y naturaleza sancionadora Dimensión 3: Garantías del debido procedimiento administrativo sancionador	**Tipo:** Básico - Doctrinal **Nivel:** Analítico-propositivo **Diseño:** Documental **Población:** Normativa, doctrina y jurisprudencia administrativa **Muestreo:** Intencional **Técnica:** Análisis doctrinal y documental **Instrumento:** Fichaje **Análisis** Hermenéutico (interpretativo)
Específicas	**Específicos**			
¿Cómo se configuran las competencias sancionadoras de la Contraloría en la Ley 27785 y su reglamento respecto de otras potestades sancionadoras administrativas?	Describir la configuración de las competencias sancionadoras de la Contraloría en la Ley 27785 y su reglamento respecto de otras potestades sancionadoras administrativas .			
¿Qué interpretación doctrinal y jurisprudencial existe sobre la aplicabilidad del ne bis in idem en materia administrativa en Perú?	Interpretar los fundamentos doctrinales y jurisprudenciales sobre la aplicabilidad del ne bis in idem en materia administrativa en Perú.	Variable independiente: Procedimiento Administrativo disciplinario de las Instituciones de la Administración Pública	Dimensión 1: Naturaleza y fundamento constitucional Dimensión 2: Desarrollo doctrinal y jurisprudencial Dimensión 3: Límites frente a la potestad sancionadora del Estado	
¿Cuáles son los vacíos o ambigüedades en la normativa vigente que facilitan la duplicidad de sanciones por los mismos hechos?	Proponer modificaciones normativas que armonicen la Ley N.º 27785 con el principio ne bis in idem.			

Anexo 2: Categorización

Variable	Definición Operacional	Dimensión	Ítems	Instrumento
La facultad sancionadora de la Contraloría General de la República respecto a la Responsabilidad Administrativa Funcional	Facultad especial que posee la Contraloría para investigar y sancionar infracciones funcionales en el marco de la Responsabilidad Administrativa Funcional (RAF), de conformidad con la Ley 27785, Ley 31288 y el Reglamento del PAS-RAF. Implica un ius puniendi administrativo especializado orientado a la protección del interés público y la correcta gestión de los recursos del Estado.	Marco jurídico y alcance normativo	• Análisis de la Ley 27785 y Ley 31288. • Identificación del catálogo de infracciones del PAS-RAF. • Revisión del carácter especial y prevalente del régimen sancionador. • Estudio del ROF de la Contraloría y estructura del Sistema Nacional de Control.	Fichaje
		Competencia funcional y naturaleza sancionadora	• Competencia sancionadora autónoma de la Contraloría. • Diferencias con el poder disciplinario interno. • Revisión de la teoría del ius puniendi especializado. • Análisis del carácter transversal de la RAF.	
		Garantías del debido procedimiento administrativo sancionador	• Identificación de garantías aplicables en el PAS-RAF (legalidad, tipicidad, motivación, defensa, proporcionalidad). • Revisión de jurisprudencia sobre debido procedimiento en control externo. • Análisis de riesgos de vulneración por duplicidad procesal.	
Procedimiento Administrativo disciplinario de las Instituciones de la Administración Pública	Principio constitucional que prohíbe que una persona sea procesada o sancionada dos veces por los mismos hechos y bajo el mismo fundamento. Constituye un límite al ius puniendi estatal y se aplica plenamente en el ámbito administrativo sancionador	Naturaleza y fundamento constitucional	• Análisis del artículo 139 de la Constitución. • Estudio del carácter garantista del principio. • Identificación de los elementos: identidad de sujeto, hecho y fundamento.	
		Desarrollo doctrinal y jurisprudencial	• Revisión de doctrina sobre non bis in idem en derecho administrativo sancionador. • Análisis de sentencias del Tribunal Constitucional sobre doble sanción administrativa.	

			• Revisión de criterios de SERVIR y Contraloría.	
		Límites frente a la potestad sancionadora del Estado	• Identificación de conflictos entre PAD y PAS-RAF. • Análisis de la posibilidad de doble imputación por los mismos hechos. • Revisión de vacíos normativos que permiten superposición sancionadora.	

Anexo 2: Instrumentos de Recolección de Datos

UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO RUIZ GALLO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

Instrumento para análisis documental, doctrinal y jurisprudencial

1. Ficha de Fichaje Normativo

FICHA N.º	
Tipo de norma	Ley / Reglamento / Resolución / Sentencia TC / Lineamiento / Otra
Título de la norma	
Número y año	
Entidad emisora	
Fecha de publicación	
Artículos relevantes	
Variable analizada	Potestad sancionadora de la Contraloría / PAD de la administración pública
Dimensión	(Seleccione: Marco jurídico – Competencia funcional – Garantías del procedimiento – Naturaleza constitucional – Desarrollo doctrinal – Límites del ius puniendi)
Contenido relevante	*(Transcripción o resumen del contenido normativo)*

Análisis interpretativo	*(Interpretación jurídica, tensiones, vacíos, concordancias)*
Aporte para la investigación	*(Cómo se relaciona con la duplicidad sancionadora)*
Observaciones	

2. Ficha de Fichaje Doctrinal

FICHA N.º	
Autor(es)	
Año	
Título de la obra o artículo	
Tipo de fuente	Libro / Artículo científico / Tesis / Informe / Otro
Editorial o institución	
Variable analizada	Potestad sancionadora de la contraloría / PAD de la administración pública
Dimensión	
Extracto o idea principal	*(Parafraseo de la doctrina relevante)*
Aporte teórico	*(Cómo contribuye a la comprensión del fenómeno sancionador)*
Relación con la duplicidad sancionadora	*(Conexión doctrinal con el PAS-RAF y PAD)*
Cita en formato APA 7	
Observaciones adicionales	

3. Ficha de Fichaje Jurisprudencial (TC, SERVIR, Contraloría, otros)

FICHA N.º	
Órgano jurisdiccional o administrativo	TC / SERVIR / CGR / Corte Suprema / Otros

Número de expediente o resolución	
Fecha	
Tipo de caso	Constitucional / Administrativo / Disciplinario / RAF
Problema jurídico central	
Fundamentos relevantes	*(Resumen de fundamentos clave)*
Variable investigada	Potestad sancionadora de la contraloría / PAD de la administración pública
Dimensión	
Criterio jurisprudencial establecido	
Análisis interpretativo	*(Qué aporta, qué vacíos, qué tensiones identifica)*
Aplicación a la investigación	*(Relación con duplicidad PAS-RAF / PAD)*
Cita APA 7	
Observaciones	

4. Ficha de Fichaje para Informes o Documentos Administrativos (CGR, OCI, SERVIR, etc.)

FICHA N.º	
Entidad emisora	CGR / OCI / SERVIR / Entidad pública
Título del informe o documento	
Código o referencia	
Fecha del documento	
Variable de análisis	
Dimensión	
Contenido relevante	
Hallazgos o criterios técnicos	
Relación con la duplicidad sancionadora	

Observaciones	

Anexo 3: Formato de Tabulación de Datos.

Anexo 4: Rúbricas de Expertos de Instrumentos de Recolección de Datos.

1. Datos del Experto Evaluador

Datos	Información
Nombre del evaluador	
Grado académico	
Especialidad	
Institución donde labora	
Años de experiencia en investigación	
Correo electrónico	

2. Instrumento evaluado

Nombre del instrumento: *Ficha de fichaje para análisis normativo, doctrinal, jurisprudencial y comparativo.*

Tipo de investigación: Cualitativa – Documental – Doctrinal

Propósito del instrumento: Recolectar, organizar y analizar información normativa, doctrinal y jurisprudencial relacionada con la potestad sancionadora de la Contraloría y el principio *ne bis in idem*.

3. Rúbrica de Evaluación del Instrumento

El experto debe marcar con un **X** en la escala que considere pertinente.

Escala

- **5 = Muy adecuado**
- **4 = Adecuado**
- **3 = Medianamente adecuado**
- **2 = Poco adecuado**
- **1 = Inadecuado**

A. Coherencia Teórica y Metodológica

Criterio	5	4	3	2	1	Observaciones del evaluador
1. La estructura del instrumento es coherente con los objetivos de la investigación.						
2. Los ítems del instrumento responden correctamente a las categorías y subcategorías de estudio.						

3. El instrumento permite obtener información suficiente para analizar la duplicidad sancionadora.						
4. La relación entre el instrumento y la metodología cualitativa-documental es adecuada.						

B. Pertinencia y Suficiencia del Contenido

Criterio	5	4	3	2	1	Observaciones del evaluador
5. Los campos de cada ficha permiten recoger información relevante.						
6. Los ítems son claros, precisos y suficientes.						
7. El instrumento facilita la identificación de tensiones entre PAS-RAF y PAD.						
8. La información solicitada permite realizar interpretación doctrinal y hermenéutica.						

C. Claridad, Redacción y Comprensibilidad

Criterio	5	4	3	2	1	Observaciones del evaluador
9. El lenguaje utilizado es claro y comprensible.						
10. La ficha presenta una redacción técnica adecuada para estudios jurídicos.						
11. La secuencia del contenido es lógica y fácil de seguir.						
12. La presentación facilita el llenado del instrumento.						

D. Validez y Aplicabilidad del Instrumento

Criterio	5	4	3	2	1	Observaciones del evaluador
13. El instrumento es pertinente para el análisis de normas, doctrina y jurisprudencia.						
14. El instrumento se ajusta al enfoque cualitativo–interpretativo.						
15. Es adecuado para identificar evidencias de duplicidad sancionadora.						

16. Es aplicable para estudios jurídicos de naturaleza doctrinal–normativa.						

4. Evaluación General del Instrumento

Criterio global	5	4	3	2	1
17. El instrumento es válido para su aplicación en la investigación.					

5. Recomendaciones del Experto

(El evaluador puede sugerir mejoras, ajustes o correcciones)

6. Declaración del Evaluador

Declaro haber revisado el instrumento de recolección de datos y haber emitido una evaluación objetiva conforme a los criterios establecidos.

Firma del evaluador: _____

Fecha: ____ / ____ / _____

Anexo 03:

PROYECTO DE LEY N.º ____/2026-CR
PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 27785, LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A FIN DE INCORPORAR EXPRESAMENTE EL PRINCIPIO NE BIS IN IDEM Y ESTABLECER MECANISMOS DE COORDINACIÓN CON EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL SERVICIO CIVIL

I. FÓRMULA LEGAL
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 27785, LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Artículo 1.- Incorporación del artículo 46-A
Incorpórese el artículo 46-A a la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en los siguientes términos:
Artículo 46-A.- Aplicación del principio ne bis in idem
46-A.1 La potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional se ejerce con estricta observancia del principio constitucional del ne bis in idem.
46-A.2 No podrá iniciarse ni continuarse procedimiento administrativo sancionador cuando concurra identidad de sujeto, hecho y fundamento respecto de un procedimiento administrativo disciplinario iniciado o resuelto por la entidad competente.
46-A.3 El principio comprende la prohibición de doble sanción y la prohibición de doble persecución administrativa.
46-A.4 La verificación de la triple identidad deberá realizarse de oficio antes de la apertura formal del procedimiento.

Artículo 2.- Incorporación del artículo 46-B
Artículo 46-B.- Delimitación del fundamento de la responsabilidad administrativa funcional
La responsabilidad administrativa funcional tutela:
a) La legalidad en el ejercicio de la función pública.
b) El correcto uso y protección del patrimonio del Estado.
c) El interés público vinculado al control gubernamental externo.
No podrá fundamentarse exclusivamente en infracciones relativas al orden interno o a la relación laboral del servidor público, las cuales corresponden al régimen disciplinario regulado por la Ley N.º 30057.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 46-C
Artículo 46-C.- Regla de inhibición procedimental y coordinación interinstitucional

46-C.1 Cuando la Contraloría General de la República advierta la existencia de un procedimiento administrativo disciplinario en trámite por los mismos hechos, deberá evaluar la concurrencia de la triple identidad.
46-C.2 De verificarse identidad de sujeto, hecho y fundamento, se dispondrá la inhibición o archivo del procedimiento.
46-C.3 Las entidades públicas deberán realizar igual verificación cuando exista procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional previamente iniciado.
46-C.4 La Contraloría y la Autoridad Nacional del Servicio Civil establecerán mecanismos obligatorios de intercambio de información y protocolos de verificación previa.

Artículo 4.- Adecuación reglamentaria
El Poder Ejecutivo adecuará el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
Primera.- Aplicación inmediata
Las disposiciones sobre ne bis in idem se aplican a los procedimientos en trámite en los que no exista resolución firme.
Segunda.- Interpretación conforme
Las disposiciones del Sistema Nacional de Control se interpretan conforme a los principios constitucionales del debido proceso, proporcionalidad y unidad del ius puniendi estatal.

II. CUADRO COMPARATIVO
(Norma vigente vs. propuesta)

Aspecto	**Ley N.º 27785 (Vigente)**	**Propuesta de modificación**
Regulación expresa del ne bis in idem	No contiene regulación expresa	Se incorpora el artículo 46-A reconociendo expresamente el principio
Prohibición de doble procedimiento	No existe cláusula expresa	Se prohíbe iniciar o continuar procedimiento cuando exista triple identidad
Dimensión procesal del principio	No desarrollada	Se reconoce prohibición de doble persecución administrativa
Delimitación del bien jurídico protegido	No se define con precisión normativa	Se incorpora el artículo 46-B delimitando legalidad funcional y patrimonio público
Regla de inhibición	No regulada	Se incorpora el artículo 46-C con inhibición obligatoria
Coordinación con SERVIR	No existe obligación legal específica	Se establece obligación de coordinación interinstitucional

Verificación previa de identidad	No prevista	Obligatoria antes de apertura formal

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AMPLIADA

1. Fundamento constitucional del principio ne bis in idem

El Tribunal Constitucional ha reconocido de manera reiterada que el principio ne bis in idem constituye una garantía implícita derivada del derecho al debido proceso y a la cosa juzgada (STC Exp. N.º 01674-2010-HC/TC; STC Exp. N.º 02841-2022-PHC/TC).

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el principio opera cuando concurre identidad de:

- Sujeto
- Hecho
- Fundamento

Asimismo, ha reconocido su dimensión material y procesal, extendiendo su aplicación al Derecho Administrativo Sancionador.

2. Sustento doctrinal

La doctrina contemporánea coincide en que el Derecho Administrativo Sancionador forma parte del ius puniendi estatal y se encuentra sometido a límites constitucionales comunes.

Nieto Martín (2021) sostiene que el ne bis in idem constituye una garantía estructural que impide la reiteración punitiva frente a una misma conducta cuando concurre identidad triple.

Reyna (2023) advierte que la ausencia de reglas claras de delimitación competencial genera fragmentación del sistema sancionador y afecta la seguridad jurídica.

Cruzado (2022) desarrolla la teoría del ius puniendi unitario, señalando que la pluralidad de potestades sancionadoras solo resulta constitucionalmente válida cuando existe diferenciación clara del fundamento material.

Huerta Vargas (2024) concluye que la coexistencia de procedimientos paralelos en sede administrativa puede vulnerar la dignidad del administrado cuando no se respeta la triple identidad.

3. Necesidad de delimitación del bien jurídico protegido

La ausencia de precisión normativa sobre el bien jurídico tutelado por la responsabilidad administrativa funcional ha generado espacios de superposición con el régimen disciplinario regulado por la Ley N.º 30057.

Mientras el régimen disciplinario protege el orden interno y la relación especial de sujeción, la responsabilidad funcional debe circunscribirse a la protección de la legalidad funcional y del patrimonio público.

La diferenciación normativa expresa reduce la discrecionalidad interpretativa y fortalece la seguridad jurídica.

4. Justificación sistemática de la reforma

Autores como Ferrajoli (2023) sostienen que el poder punitivo del Estado, incluso fuera del ámbito penal, debe ejercerse bajo estrictos límites de racionalidad, legalidad y proporcionalidad.
La reforma propuesta:

- No debilita el control gubernamental.
- Refuerza su legitimidad constitucional.
- Evita sanciones acumulativas desproporcionadas.
- Consolida un sistema coherente y garantista.

5. Impacto esperado
La aprobación de la presente iniciativa permitirá:

- Reducir la duplicidad sancionadora.
- Fortalecer el debido proceso administrativo.
- Incrementar la previsibilidad normativa.
- Consolidar la unidad del sistema sancionador estatal.
- Reforzar la legitimidad institucional de la Contraloría General de la República.

IV. CONCLUSIÓN DEL ANEXO

La presente propuesta normativa constituye una respuesta jurídica estructural a la problemática identificada en la investigación, alineándose con los estándares constitucionales desarrollados por el Tribunal Constitucional y con la doctrina contemporánea del Derecho Administrativo Sancionador.
Su incorporación permitirá armonizar la Ley N.º 27785 con el principio ne bis in idem, garantizando un ejercicio constitucionalmente legítimo de la potestad sancionadora administrativa en el Perú.