



AUTONOMÍA DE RESPONSABILIDADES

Dr. HUMBERTO RAMÍREZ TRUCÍOS
Vocal de la Primera Sala del
Tribunal Superior de
Responsabilidades
Administrativas

LA NECESIDAD DE UNA POTESTAD SANCIONADORA A CARGO DE LA CGR



- (i) Inobservancia en la implementación de las recomendaciones emanadas de los informes de control que señalaban responsabilidad administrativa funcional.
- (ii) Falta de imparcialidad del procedimiento dado que la propia Entidad auditada era la encargada de sancionar a su personal.
- (iii) Ausencia de un procedimiento uniforme para el deslinde de responsabilidades debido a la coexistencia de diversos regímenes laborales (CAS, 728, 276).

Período:

2001-2010

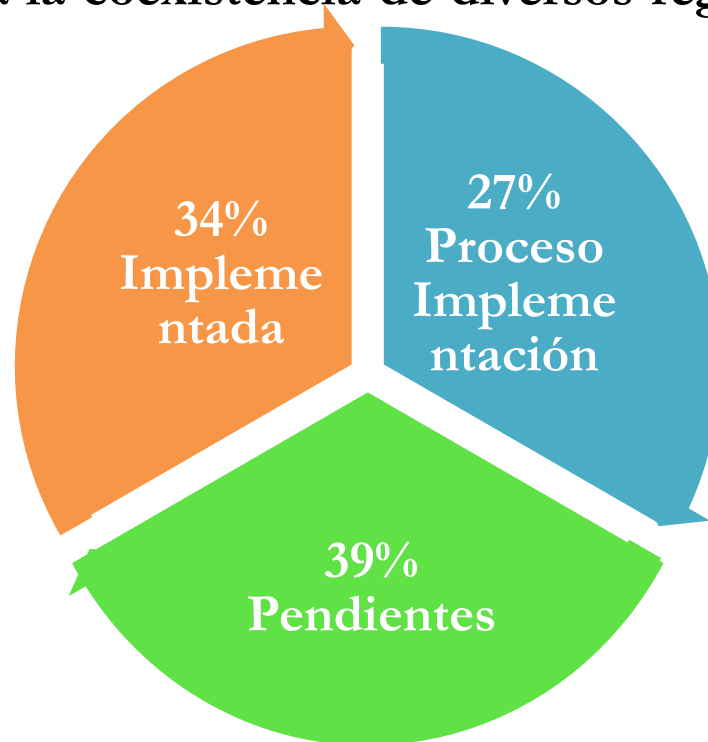
Informe de Control:

466 Recomendaciones

Fuente:

Dictamen del Proyecto

Ley N° 4210/2010-CGR





«El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente»

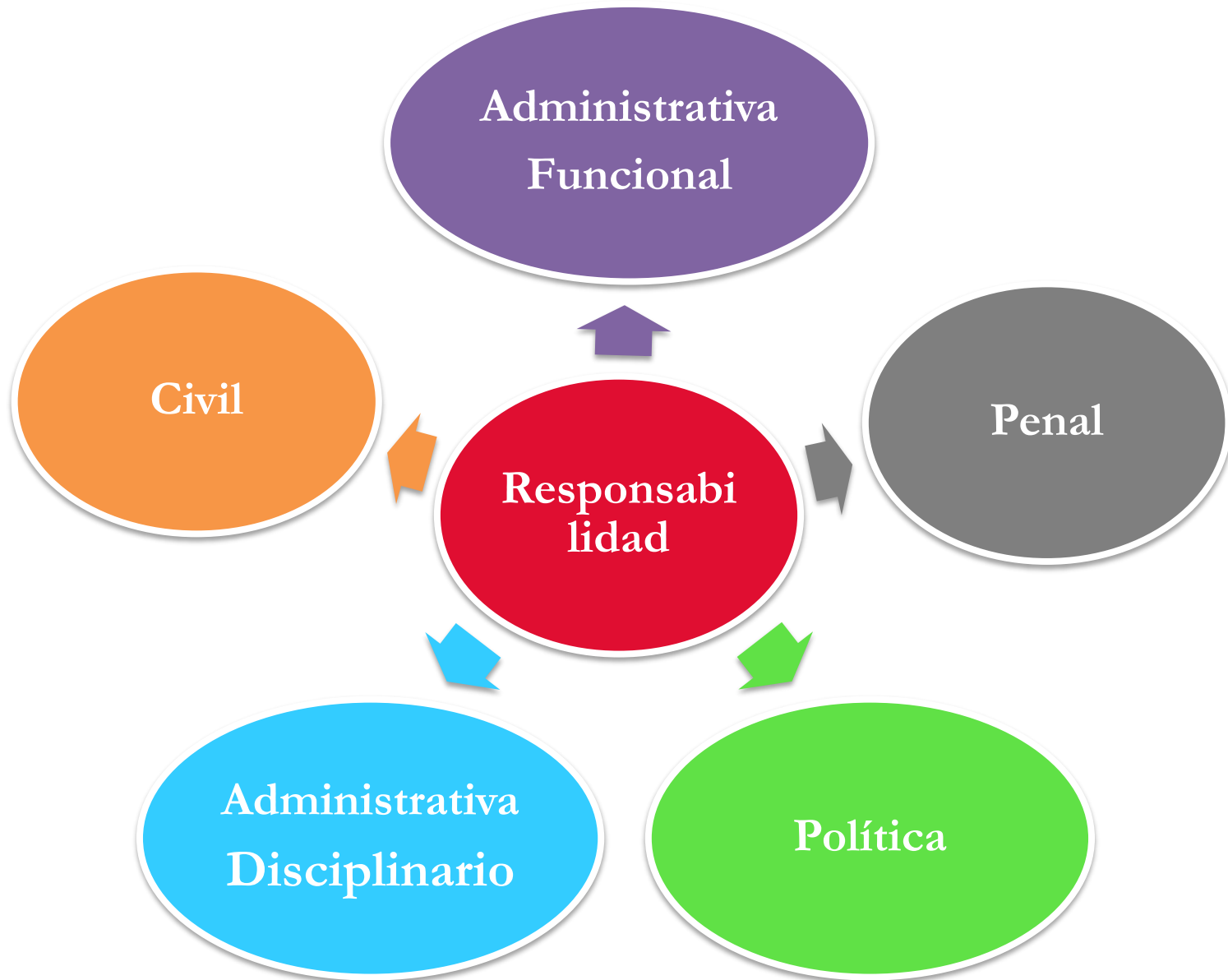
Lord Acton



Partiendo que el **poder** del Estado emana del pueblo, la Constitución al invocar que somos un Estado democrático de Derecho que se organiza según el principio de la separación de poderes no se remonta a la idea de “cuotas” de poder (puesto que el mismo es original, único e indivisible), sino que al **delegarlo en cada uno de los Órganos Estatales busca limitarlo a su proporcional empleo**, con esto, salvaguarda que ninguno de sus Órganos pueda hacer un uso arbitrario de la potestad sancionadora que le ha sido confiada.

Manifestaciones del *Ius Puniendi*. El control social a través de la Potestad Sancionadora del Estado.





La Potestad Sancionadora del Estado frente al Funcionario y Servidor Público.



El *Non Bis In Idem* como límite a la Potestad Sancionadora del Estado.



Aunque del *Non Bis In Idem* no se encuentra consagrado expresamente en nuestra Constitución, el TC lo considera como implícito en los Incs. 3) y 13) del Art. 139° de la Constitución que lo consagra como principio de la función jurisdiccional en la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional, así como, la prohibición de revivir procesos fenecidos.

El *Non Bis In Idem* tiene una doble configuración: ***material*** y ***procesal***.

(i) Sentido **material**, el principio implica la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, debido a que dicho proceder constituiría un exceso del poder sancionador del Estado.

(ii) Sentido **procesal**, el principio significa que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos, es decir, que no pueden iniciar dos procedimientos con el mismo objeto.



Ley del Procedimiento Administrativo General (Es la primera norma en reconocer de manera literal el *Non Bis In Idem* como un principio y garantía de la potestad sancionadora del Estado)

Inc. 10 del Art. 230°

“No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del **sujeto, hecho y fundamento.**”

Nuevo Código Procesal Penal

Art. III. Interdicción de la persecución penal múltiple.

“Nadie podrá ser procesado, ni sancionado mas de una vez por un mismo **hecho**, siempre que se trate del mismo **sujeto y fundamento**. Este principio rige para las sanciones penales y administrativas. (...).”



Procedimiento Administrativo sancionador por responsabilidad Administrativa Funcional. Directiva N° 010-2016-CG/GPROD Inc. 1) Art. 6.3 Principios del procedimiento sancionador.

“No se puede imponer sucesiva o simultáneamente dos o más sanciones administrativas, cuando se aprecie identidad de **hecho, persona y fundamento**. Asimismo, tampoco es posible procesar dos veces por un mismo hecho, a la misma persona y por el mismo fundamento.

El procesamiento y la sanción de la responsabilidad administrativa funcional es independiente de la responsabilidad penal, civil o responsabilidad de cualquier naturaleza, que pudiera establecerse por los mismos hechos y respecto a la misma persona, **siempre que los bienes jurídicos o intereses protegidos sean diferentes.**”



Sentencia recaída en el Expediente N° 0729-2003-HC/TC,
Fundamento 18°:

“Su aplicación, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de **sujeto, hecho y fundamento**”.

LA TRIPLE IDENTIDAD



Sujeto Ambas pretensiones punitivas sean ejercidas contra el mismo administrado, independientemente de cómo cada una de ellas valore su participación o forma de culpabilidad imputable.

Hecho El hecho o conducta incurridas por el administrado debe ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o contengan.

Fundamento Exista superposición exacta entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras, si los bienes jurídicos que se persigue resultan ser heterogéneos existirá diversidad de fundamento.

IDENTIDAD DE FUNDAMENTO ENTRE EL DERECHO PENAL Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR



**¿EXISTE IDENTIDAD DE FUNDAMENTO ENTRE
EL DERECHO PENAL Y PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR?**

***EL NON BIS IN IDEM* CONFORME A LAS
RESOLUCIONES DEL TSRA**



1.- Estado de la cuestión:

¿Se vulnera el Principio de *Non Bis In Idem* por la instauración y eventual sanción en un procedimiento administrativo sancionador al existir un proceso penal contra la misma persona y por los mismos hechos calificados como delito pasible de sanción penal?.



¿Qué dice la Corte Suprema de Justicia de la República?

2.- Criterio del TSRA:

Citando a la Corte Suprema en el **precedente vinculante** R.N. N°2090-2005-Lambayeque:

*“**Cuarto:** Que el procedimiento administrativo sancionador busca garantizar sólo el funcionamiento correcto de la Administración Pública, las sanciones disciplinarias tienen, en general, la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas (...); **el Derecho administrativo sancionador no se rige por el principio de lesividad sino por criterios de afectación general**, de suerte que la sanción administrativa no requiere la verificación de lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos y generalmente opera como respuesta ante conductas formales o de simple desobediencia a reglas de ordenación; que, en cambio, el delito debe encerrar siempre un mayor contenido de injusto y de culpabilidad; que la lesividad o peligrosidad de la conducta y el menoscabo al bien jurídico son siempre de mayor entidad en el delito con relación a la infracción administrativa”.*



No se configura la identidad de fundamento.

2.- Criterio del TSRA:

- (i) El derecho penal sanciona la afectación de un bien jurídico de tipo penal. El derecho administrativo sancionador, en cambio, sanciona la afectación de un bien jurídico propio de la administración.

- (ii) La **responsabilidad administrativa funcional** en que incurra un administrado por la comisión de una infracción tipificada en el Reglamento de la Ley N° 29622, es independiente a la **responsabilidad penal** por la conducta de un procesado tipificada como delito en el Código Penal.



1.- Estado de la cuestión:

¿Existe identidad de fundamento en los bienes jurídicos tutelados por el PAS y el derecho penal cuando se inicia una investigación fiscal por delitos contra la administración pública –peculado-, y el delito contra la fe pública –falsedad ideológica-, en agravio del Estado o se inicia un proceso en sede judicial por el delito contra la administración pública –colusión- en agravio del Estado?

Distintos bienes jurídicos, tutelados en diferentes cuerpos normativos.



2.- Criterio TSRA:

El Derecho penal esta referido a la vulneración de bienes jurídicos tutelados como son -en sentido genérico- la **administración pública**, los cuales contienen una finalidad y fundamento normativo específico dentro del Código Penal, completamente distinto a los **preceptos que salvaguarda el PAS** a través del Reglamento de Infracciones y sanciones por responsabilidad administrativa funcional.



Res. N° 072-2016-CG/TSRA. ¿Qué dice el TC?

1.- Estado de la Cuestión:

¿Con la emisión de la Resolución que da inicio al PAS se vulnera el Principio *Non Bis In Idem* al haber sido previamente investigado el mismo sujeto en la vía penal?

Exp. N° 4177-2007-PA/TC. Fundamentos 6° y 7°:

Citando al TC se sostiene que: “(...) lo que se resuelve en el ámbito administrativo disciplinario es **independiente del resultado del proceso en fuero judicial, debido a que se trata de dos procesos de distinta naturaleza y origen**”. “[No se encuentran necesariamente vinculados] el procedimiento administrativo tiene por objeto investigar y, de ser el caso, sancionar una conducta funcional, mientras que el proceso en vía judicial conlleva una sanción punitiva”.



2.- Criterio del TSRA:

Los fines del proceso disciplinario administrativo son distintos del proceso penal, de ahí que existe independencia entre lo resuelto entre ambos.



1.- Estado de la cuestión.

Sobre el avocamiento del PAS respecto a procesos penales en trámite.

2.- Criterio del TSRA:

Para que los órganos del procedimiento administrativo sancionador (Órgano Instructor, Órgano Sancionador y TSRA) se inhiban de las atribuciones conferidas por la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, debido a la existencia de un proceso judicial que verse sobre los mismos hechos materia del PAS, se requiere:

(i) Que la propia autoridad jurisdiccional establezca la existencia de un supuesto de avocamiento indebido –al determinar que el conocimiento de una materia por parte de una autoridad administrativa implica su desplazamiento en el juzgamiento de una causa y afecta sus prerrogativas en la resolución del caso.

(ii) Que se emita un mandato judicial expreso que ordene inhibirse de continuar con el trámite de dicho procedimiento.



1.- Estado de la cuestión.

Los administrados alegan que con base al Informe de Auditoría de la CGR, se efectuó una denuncia en su contra ante la Fiscalía Especializada en delitos de Corrupción de Funcionarios, por los delitos de abuso de autoridad, negociación incompatible y falsedad genérica, la misma que fue archivada.

Por lo que, al ser los bienes jurídicos en el derecho penal los mismos que en el procedimiento administrativo sancionador, existe una vulneración al Principio del *Non Bis In Idem*.

La naturaleza Constitucional del Bien Jurídico confiado a la CGR y Tutelado por el PAS.



2.- Criterio del TSRA:

En sentido genérico, el **bien jurídico tutelado en los delitos** de negociación incompatible y falsedad genérica son la administración pública y la fe pública, los cuales contienen una finalidad y fundamento normativo específico dentro del Código Penal.

Por ende, estos bienes jurídicos de relevancia penal, son completamente distintos a los preceptos que salvaguarda el PAS a través del Reglamento de la Ley N° 29622, siendo que el **bien jurídico protegido de las infracciones** imputadas a los administrados son los principios, deberes y prohibiciones establecidas en las normas de ética y probidad de la función pública en **concordancia con el fundamento Constitucional de supervisión de 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, confiados a la Contraloría General de la República y reconocidos expresamente en el Art. 82° de la Constitución.**



- i. No se configura la identidad de fundamento entre el Derecho Penal y el PAS, la disposición contenida en el Art. III del Título Preliminar del NCPP (la preeminencia del Derecho Penal sobre el Derecho Administrativo), no puede ser interpretada en forma aislada, sino en armonía con lo dispuesto en el Art. 243° de la Ley N° 27444 y en el Art. 49° de la Ley N° 27785, modificada por la Ley N° 29622, de los cuales se desprende la **autonomía de la responsabilidad administrativa funcional con respecto a la responsabilidad penal y la independencia del PAS entendido como el procedimiento instaurado para determinarla, salvo mandato judicial expreso en contrario.**



- ii. La Potestad Sancionadora de la CGR surge ante la necesidad de cubrir vacíos de impunidad producto de la inacción de las Entidades.

- iii. La Potestad Sancionadora a cargo de la CGR se complementa con otras manifestaciones de responsabilidad punitiva del Estado.



**MUCHAS GRACIAS
POR SU ATENCIÓN**