

*Límites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador: El principio de ne bis in idem y su aplicación en actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos**

Limits between Criminal Law and Administrative Sanctioning Law: The Principle of ne bis in idem and its Application in Acts of Corruption Committed by Public Servants

Daniel Simón Quispe Meza** <https://orcid.org/0000-0002-5979-4744>
<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v20i30.2442>

* El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación PID2019-108567RB-C21 (Ministerio de Ciencia e Innovación/Agencia Estatal de Investigación, España), del que son investigadores principales los profesores, doctores Miguel Díaz y García Conlledo y María A. Trapero Barreales, de cuyo equipo de trabajo formo parte.

** Profesor a tiempo parcial por asignaturas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Derecho Penal por la Universidad de Salamanca (España), doctorando en curso en el Programa de Doctorado Responsabilidad Jurídica. Estudio Multidisciplinar de la Universidad de León (España). Miembro del Grupo de Investigación en Derecho Penal, Corrupción y Formas Complejas de Criminalidad (DEPECC). Perú.
Correo electrónico: daniel.quispem@pucp.pe

Lex





En la tempestad. Óleo sobre lienzo, 2550 x 2132 cm.
Diego Alcalde, artista plástico peruano (Lima, Perú 1986)
<https://www.instagram.com/diegoalcaldeart/?hl=es>

RESUMEN

El principio *ne bis in idem* se constituye en un límite para el ejercicio del ius puniendi estatal en tanto que se prohíbe que una persona por el mismo hecho y fundamento sea procesada o sancionada dos o más veces. Pese a su reconocimiento convencional y constitucional es posible advertir que no existe consenso con relación a cómo aplicar adecuadamente este principio, principalmente, al momento de determinar la identidad de fundamento cuando un funcionario público es sancionado en el fuero penal o administrativo sancionador por actos de corrupción. Esta situación no solo genera inseguridad jurídica, sino también trasgrede la obligación internacional del Estado peruano de tener herramientas jurídico penales y administrativas adecuadas y eficaces para combatir actos de corrupción. Considerando lo anterior, la finalidad de este artículo es ingresar a la problemática advertida y desarrollar las principales posturas que se desarrollan para determinar si el fuero penal y administrativo sancionador comparten o no un mismo fundamento de sanción. Una vez desarrollado lo anterior, se asume una postura que garantiza una adecuada aplicación del principio *ne bis in idem* en casos de corrupción de funcionarios con la finalidad de que se constituya en una herramienta jurídica eficaz para combatir actos de corrupción y, a su vez, garantice la seguridad jurídica propia de un Estado Constitucional de Derecho.

Palabras clave: *Ne bis in idem, derecho penal, derecho administrativo sancionador, Administración Pública.*

ABSTRACT

The *ne bis in idem* principle constitutes a limit to the exercise of the ius puniendi of the State insofar as it prohibits a person to be prosecuted or punished twice or more times for the same act and basis. Despite its conventional and constitutional recognition, it is possible to note that there is no consensus on how to properly apply this principle, mainly when determining the identity of grounds when a public official is sanctioned in the criminal or administrative sanctioning jurisdiction for acts of corruption. This situation not only generates legal uncertainty, but also violates the international obligation of the Peruvian State to have adequate and effective criminal and administrative legal tools to combat acts of corruption. Considering the above, the purpose of this article is to address the problem and develop the main positions that are developed to determine whether or not the criminal and administrative sanctioning jurisdiction share the same sanctioning basis. Once the above is developed, a position is assumed that guarantees an adequate application of the *ne bis in idem* principle in cases of corruption of public officials in order to become an effective legal tool to combat acts of corruption and, in turn, guarantee the legal certainty of a Constitutional State of Law.

Keywords: *Ne bis in idem, criminal law, administrative sanctioning law, Public Administration.*

I. INTRODUCCIÓN

La potestad sancionadora del Estado no solo le ha sido atribuida al Derecho penal, sino también al Derecho Administrativo Sancionador. Esta situación ha generado diversos problemas vinculados a la afectación del principio de *ne bis in idem*, puesto que el legislador en muchas ocasiones no ha sido totalmente claro al delimitar los límites entre el ilícito penal y el administrativo.

Por ese motivo, la coexistencia entre el Derecho penal y Derecho Administrativo Sancionador ha generado diversas discrepancias respecto de su tratamiento tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, al punto de que hasta el día de hoy no existe consenso y es posible que ante un mismo supuesto de hecho se llegue a consecuencias jurídicas distintas, lo cual es contrario a la seguridad jurídica que debe ser garantizada en un Estado Constitucional de Derecho.

Sumado a ello, esta situación resulta particularmente problemática en el ámbito de la Administración Pública, puesto que la falta de seguridad jurídica dificultaría la adecuada persecución y sanción de casos de corrupción, siendo ello contrario a lo señalado en el inciso 3, del artículo 5, de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) en que se señala que “cada Estado parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción”.

Por ese motivo, la finalidad de este artículo es explicar cómo se ha venido desarrollando el principio de *ne bis in idem* desde la normativa y jurisprudencia nacional, así como también desde la doctrina nacional y comparada. Posteriormente, se asumirá una postura que garantice la seguridad jurídica y guarde coherencia con lo establecido en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Finalmente, para ejemplificar lo propuesto, la postura asumida será aplicada a una situación concreta que genera problemas al momento de imponer sanciones en el ámbito de la Administración Pública: la situación del delito de negociación incompatible y de la infracción administrativa de carácter funcional contra el deber de neutralidad.

II. .EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO *NE BIS IN IDEM* EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

II.1. Consideraciones generales

El principio de *ne bis in idem* es una garantía para el ciudadano en tanto que sirve como límite al *ius puniendi* estatal, puesto que este se orienta a evitar que un solo hecho genere dos (o más de dos) consecuencias jurídicas de carácter sancionador¹. En otras palabras, lo que se busca es evitar la persecución penal múltiple como garantía fundamental de todo ciudadano en un Estado Constitucional de Derecho y para afirmar que se está afectando dicho principio es necesario verificar que exista “identidad de la persona perseguida, identidad del objeto de persecución e identidad de la causa de persecución”².

Cabe señalar que este principio no se encuentra recogido de manera expresa como derecho fundamental en la Constitución Política del Perú; sin embargo, el Tribunal Constitucional ha precisado que es una garantía implícita del debido proceso, regulado en el inciso 3, del artículo 139 de la Constitución³, por lo que es posible afirmar que no existe discusión respecto de su protección constitucional. Inclusive, su protección se justifica desde su reconocimiento convencional, puesto que este se encuentra establecido tanto en el inciso 4, del artículo 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), como en el inciso 7, del artículo 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976).

Este principio, tanto desde su contenido procesal como material, además de ser una garantía del debido proceso, también lleva a la garantía de protección de otros derechos fundamentales. Por un lado, desde el contenido procesal lo que se busca es garantizar que una persona no pueda ser procesada dos veces por un mismo hecho⁴ por lo que se busca garantizar una tutela judicial efectiva sin indefensión; es decir, un proceso con las debidas garantías constitucionales, toda vez que su vulneración llevaría a una duplica de procesos⁵.

Por su parte, desde la vertiente material lo que se busca es que una persona no pueda ser sancionada dos veces por un mismo hecho, puesto que ello constituiría un abuso del *ius pu-*

¹ José Muñoz Clares & José María Caballero Salinas, *Ne bis in idem. Hechos, penas, sanciones* (Navarra: Aranzadi, 2019), 270.

² Tribunal Constitucional del Perú, expediente 2725-2008-PHC/TC, fundamento jurídico 14.d, de 22 de septiembre de 2008.

³ Tribunal Constitucional del Perú, expediente 4587-2004-AA/TC, fundamento jurídico 46, de 29 de noviembre de 2005.

⁴ Tribunal Constitucional del Perú, expediente 2050-2002-AA/TC, fundamento jurídico 19, de 16 de abril de 2003; Tribunal Constitucional del Perú, expediente 3495-2011-PHC/TC, fundamento jurídico 2, de 18 de octubre de 2011.

⁵ Miguel Díaz y García Conlledo, “Ne bis in idem material y procesal”, *Revista de Derecho*, 9, (2004): 11.

niendi estatal⁶. De afectarse el *ne bis in idem* material también se afecta el principio de legalidad en tanto que un ciudadano investigado en un fuero asume que no se le puede procesar por los mismos hechos y fundamentos en otro fuero⁷, lo cual lleva a que la persona no conozca con exactitud cuáles son las consecuencias jurídicas que generó su conducta⁸.

Aunado a ello, resulta importante señalar que la doble imposición de una sanción también afecta el principio de proporcionalidad y culpabilidad en tanto que genera acumulación de sanciones: “la sanción no sería proporcional a la gravedad del hecho (y, en su caso, a la culpabilidad del sujeto), sino mayor o más grave”⁹. Con todo ello, es posible advertir que una incorrecta aplicación de este principio genera afectación a diversos derechos fundamentales de las y los ciudadanos que no puede permitirse en un Estado Constitucional de Derecho.

Siendo esto así, es imperativo que el legislador sea totalmente claro al trazar la línea entre lo penal y administrativo, conforme al principio de legalidad y de seguridad jurídica, toda vez que “no cabe que sufra el ciudadano la incompetencia de nuestros legisladores”¹⁰. Ello es así en tanto que, como se adelantó y tal como se desarrollará más adelante, los problemas de aplicación del *ne bis in idem* mayoritariamente se originan como consecuencia de una técnica legislativa poco adecuada que lleva a que los operadores de justicia no puedan diferenciar con facilidad los límites entre la sanción penal y administrativa.

En ese contexto, los problemas en la aplicación del *ne bis in idem* residen específicamente en verificar la identidad de fundamento. Este elemento ha generado que se susciten distintas teorías en torno a su correcta interpretación y aplicación e, inclusive, se han considerado para estos efectos las relaciones de sujeción especial, como lo es el vínculo de un funcionario con la Administración (derecho sancionador disciplinario).

Respecto de esto último, basta señalar que se trata de una distinción sin consecuencias prácticas puesto que el derecho sancionador es uno solo en tanto que se siguen y se respetan los mismos deberes y derechos, por lo que no resulta adecuado realizar distinciones (con consecuencias jurídicas) que tienen como fundamento el distinto ámbito de regulación de deter-

⁶ Tribunal Constitucional del Perú, expediente 2050-2002-AA/TC, fundamento jurídico 19, de 16 de abril de 2003; Tribunal Constitucional del Perú, expediente 3495-2011-PHC/TC, fundamento jurídico 2, de 18 de octubre de 2011.

⁷ Tribunal Constitucional del Perú, expediente 2050-2002-AA/TC, fundamento jurídico 19, de 16 de abril de 2003.

⁸ Miguel Díaz y García Conlledo, “Ne bis in idem material y procesal”, *Revista de Derecho*, 9, (2004):10.

⁹ Ob. Cit. p. 10.

¹⁰ José Muñoz Clares, *Ne bis in idem y Derecho penal. Definición, patología y contrarios*, (Murcia: Librero editor, 2006), 313.

minados sectores¹¹. Por ese motivo, el artículo se enfocará en el desarrollo de dos principales teorías¹²: la autonomía de las responsabilidades y la unidad del *ius puniendi*, al margen de que se esté o no ante una relación de sujeción especial¹³. Sobre el particular se desarrollará en las siguientes líneas.

II.2. Teorías en torno al ámbito de aplicación del *ne bis in idem*

II.2.1. La autonomía de las responsabilidades (tesis cualitativa)

En esta teoría se plantea que no existe identidad de fundamento cuando la intervención estatal provenga de dos fueros diferentes (el penal y el administrativo sancionador), toda vez que en el ámbito penal se exige la puesta en peligro o lesión de bienes jurídicos, mientras que en el ámbito administrativo se busca sancionar conductas formales de mera desobediencia como parte de sus funciones de ordenación¹⁴. En este último ámbito se está ante “secuencias jurídicas de actos y efectos distintas en origen, fundamento y objetivo”¹⁵.

Desde un punto de partida distinto, aunque con una conclusión similar, se señala que el derecho sancionador busca asegurar expectativas de un sector del tráfico social, por lo que tiene como finalidad que un determinado sector no colapse, mientras que el Derecho penal busca proteger las expectativas normativas vinculadas con normas esenciales para la sociedad¹⁶. Esa

¹¹ A modo de ejemplo, Cerezo Mir (1975) realiza una distinción entre cómo interpretar los límites entre el Derecho penal y el derecho administrativo sancionador, así como del Derecho penal y el derecho administrativo disciplinario. A pesar de este distinto punto de partida, llega a la misma solución jurídica en ambos casos (pp. 161-173).

¹² Críticamente se aparta de estas posiciones Rando Casermeiro quien, aunque señala que existe un concepto unitario de *ius puniendi*, sostiene que la clasificación cuantitativa/cualitativa genera más desventajas que beneficios en tanto que no aporta claridad y precisión. Ello es así, debido a que “lo cuantitativo o lo cualitativo es tan variado que se cae en la cuenta de que alinearse a favor de una distinción de ese tipo no comporta más que una declaración genérica de intenciones que se agota en caracterizar lo que es obvio” (2010, pp. 54 y ss.).

¹³ Al respecto, por ejemplo, aunque también hay posturas divergentes dentro de este ámbito, Concepción Campos señala que los funcionarios públicos pueden ser responsables de ilícitos penales comunes y otros relacionados con una determinada relación de sujeción especial. De ahí que sostenga que si en la condena penal se tomó en consideración la condición de funcionario se activa el principio *ne bis in idem* respecto a la posibilidad de aplicar el régimen disciplinario (2017, pp.289-290).

¹⁴ Erika García-Cobián Castro, “Control gubernamental del gasto público en el Estado Constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la contraloría general en materia de responsabilidad administrativa funcional”. *Revista Derecho PUCP*, 71, (2013): 462.

¹⁵ Gonzalo Quintero Olivares, “La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal”. *Revista de Administración Pública*, 126, (1991): 291.

¹⁶ Percy García Cavero, *Derecho Penal Económico, parte general* (Lima: ARA editores, 2003), 71. Véase también, Percy García Cavero, “El principio de *ne bis in idem* material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa”, 11 (2016), 21-33.

afirmación lleva a que se concluya que en ambos fueron existen distintas lógicas de imputación en tanto que en el fuero penal se evalúa la imputación personal de un injusto propio, mientras que en el fuero sancionador se evalúan criterios estadísticos, por lo que en este último existe una flexibilidad al momento de imputar responsabilidad¹⁷.

Sea cual sea la perspectiva que se adopte, en lo que aquí interesa, en el ámbito de la Administración Pública el funcionario conoce de un régimen disciplinario específico para dicha función que se instituye en un instrumento para los fines propios de la Administración: la preservación del orden y disciplina internos¹⁸. De este modo, en el ámbito administrativo disciplinario se busca sancionar a los funcionarios a fin de proteger la organización y funcionamiento del ámbito interno de la administración, mientras que la sanción penal tiene como finalidad garantizar bienes y valores propios de la administración¹⁹.

Legislativamente, esta tesis se encuentra recogida en el artículo 49 de la Ley N° 27785 (2002), Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, en el que se establece que “la responsabilidad administrativa funcional es independiente de las responsabilidades penales o civiles que pudieran establecerse por los mismos hechos, en tanto los bienes jurídicos o intereses protegidos son diferentes”.

A nivel jurisprudencial, esta tesis ha sido desarrollada por la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú en el Recurso de Nulidad 2090-2005-Lambayeque, de 07 de junio de 2006. En dicha ejecutoria suprema se señala que, de manera general, es posible advertir que entre el fuero penal y administrativo sancionador pueden existir diferencias entre los bienes jurídicos a proteger (fundamento jurídico sexto); sin embargo, dicha afirmación no es del todo esclarecedora en tanto que, de manera específica, también se señaló que las sanciones disciplinarias tienen como finalidad garantizar reglas de conducta relacionadas al correcto desempeño y orden de las instituciones (opera como respuesta ante conductas formales o de mera desobediencia), por lo que dicho fuero se rige por criterios de afectación general a diferencia del fuero penal en el que se exige la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos (fundamento jurídico cuarto).

Como se advierte, existe una contradicción en tanto que se afirma y a la vez se niega que en el Derecho Administrativo Sancionador se protejan bienes jurídicos. Siendo esto así, en la citada ejecutoria suprema se llega a la conclusión de que

¹⁷ Percy García Cavero, *Derecho Penal Económico, parte general* (Lima: ARA editores, 2003), 72.

¹⁸ Gonzalo Quintero Olivares, “La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal”. *Revista de Administración Pública*, 126, (1991): 285.

¹⁹ Erika García-Cobián Castro, “Control gubernamental del gasto público en el Estado Constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la contraloría general en materia de responsabilidad administrativa funcional”. *Revista Derecho PUCP*, 71, (2013): 462.

la existencia de un proceso penal no enerva la potestad de la Administración para procesar y sancionar administrativamente al servidor o funcionario que ha incurrido en falta disciplinaria porque ambos ordenamientos jurídicos cumplen distintos fines o sirven a la satisfacción de intereses o bienes jurídicos diferentes (fundamento jurídico cuarto).

Al respecto, es preciso mencionar que si en el ámbito administrativo se estuviese ante meras desobediencias ello llevaría a que el legislador no pueda diferenciar entre el desvalor de una u otra infracción administrativa²⁰. Como se aprecia, dicha interpretación lleva a que no sea posible graduar la intensidad en la imposición de las infracciones administrativas al ser todas ellas consideradas, sin más, como meras desobediencias. Por el contrario, si se considera que en el fuero administrativo se protegen bienes jurídicos sí es posible graduar las sanciones en estricto cumplimiento de principios como el de proporcionalidad, culpabilidad o lesividad.

Además de ello, a esta postura se le ha criticado que con la imposición simultánea de dos sanciones en distintos fueros no se logra una prevención mayor respecto de la protección de bienes jurídicos, por lo que una doble sanción implica únicamente “un derroche inútil y arbitrario de coacción y una injerencia pública innecesaria y excesiva en la esfera jurídica del ciudadano”²¹.

Con lo expuesto, es preciso señalar que con esta postura el principio de *ne bis in idem* vaciaría su contenido constitucionalmente protegido en tanto que al estar siempre ante una distinta identidad de fundamento (meras desobediencias en el fuero administrativo y bienes jurídicos en el fuero penal) siempre coexistirán las sanciones penales y administrativas. En buena cuenta, se distorsiona el contenido de este principio y, con ello, también se afectan los principios de legalidad, culpabilidad y proporcionalidad.

II.2.2. *La unidad del ius puniendi (tesis cuantitativa)*

En esta tesis se señala que la prohibición de una doble sanción por el mismo fundamento en fueros distintos -administrativo sancionador y penal- se debe a que el fenómeno sancionador es homogéneo; es decir, el Estado tiene un único *ius puniendi* que cumple las mismas funciones en ambos fueros y ostenta la misma finalidad dirigida a proteger los mismos intereses sociales²².

En buena cuenta, se orientan a la protección de los mismos bienes jurídicos, pero con

²⁰ José Cerezo Mir, “Límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo”. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, 28 (1975): 165

²¹ Tomás Cano Campos, “*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, 156, (2001): 205.

²² Mercedes Pérez Manzano, *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2002), 114.

distinta intensidad²³, por lo que puede afirmarse que la diferencia entre ambos fueros es de carácter cuantitativo. Siendo esto así, es posible que conductas que a primera vista pueden ser consideradas delictivas deban ser estudiadas a fin de conocer si se está o no ante un caso de bagatela y, consecuentemente, calificarla como una infracción administrativa²⁴, conforme a los principios limitadores del *ius puniendi* estatal.

Consecuentemente, en el ámbito de la Administración Pública se señala que no existe diferencia entre lo que se persigue en los tipos penales y en las infracciones administrativas, puesto que ambos fueros coinciden en su finalidad preventiva de garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública, por lo que no se lesiona o pone en peligro un bien jurídico distinto²⁵. Cabe acotar que los funcionarios no solo tienen como función prestar servicios de interés general, sino que también son garantes de los derechos fundamentales de los ciudadanos, con lo cual se tiene un contenido promocional²⁶ que justifica la tutela de la Administración en ambos fueros.

Por ese motivo, es la protección de los derechos fundamentales que le es encomendada a la Administración (y en general a todo sector necesitado de regulación) la que le permite al régimen administrativo disciplinario formar parte de un mismo *ius puniendi*, toda vez que apunta, al igual que en el ámbito penal, a la protección de bienes jurídicos socialmente relevantes²⁷. De este modo, la Administración responde a fines de prevención y garantía, por lo que el derecho administrativo no tiene la capacidad de auto-atribuirse un fin diferente²⁸.

Legislativamente, esta tesis se encontraba recogida en el artículo 4.1.15 de la Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG²⁹ (2018), en el que se señalaba que:

²³ José Muñoz Clares & José María Caballero Salinas, *Ne bis in idem. Hechos, penas, sanciones* (Navarra: Aranzadi, 2019), 269. Véase también, Alicia Gil Gil, “Lección 2. Relaciones entre Derecho Penal y Derecho Administrativo”, en *Tutela penal de las Administraciones públicas*, coord. por Juan Manuel Lacruz López & Mariano Melendo Pardos, segunda edición (Madrid: Dykinson, 2015), 71.

²⁴ Claus Roxin, *Derecho Penal. Parte General*. Tomo I. (Madrid: Civitas, 1997), 72-73.

²⁵ Susana Huerta Tolcido, “Ilícito penal e ilícito disciplinario de funcionarios”, en *La ciencia del Derecho Penal ante el nuevo siglo: libro homenaje al profesor doctor don José Cerezo Mir*, ed. por Gracia Martín, Luis; Juan Felipe Higuera Guimirá; José Luis Díez Ripollés & Carlos María Romeo Casabona (España: Tecnos, 2002), 48.

²⁶ Adela Asua Batarrita, “La tutela del correcto funcionamiento de la Administración. Cuestiones político-criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto a la potestad disciplinaria”, en *Delitos contra la Administración Pública*, ed. por Adela Asua Batarrita (Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997), 18-19.

²⁷ Erika García-Cobián Castro, “Control gubernamental del gasto público en el Estado Constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la contraloría general en materia de responsabilidad administrativa funcional”. *Revista Derecho PUCP*, 71, (2013): 464.

²⁸ Fernando Navarro Cardoso, *Infracción Administrativa y delito: límites a la intervención del derecho penal* (Madrid: Constitución y Leyes S.A, 2001), 75.

²⁹ Reglamento de Infracción y Sanciones para la Determinación de la Responsabilidad Administrativa Funcional Derivada de los Informes Emitidos por los Órganos del Sistema Nacional de Control (2018).

el procesamiento y la sanción de la responsabilidad administrativa funcional son independientes de los procesos y sanciones por responsabilidad penal, civil o responsabilidad de cualquier otra naturaleza, que pudiera establecerse por los mismos hechos y respecto a la misma persona, siempre que los bienes jurídicos o intereses protegidos sean diferentes.

En otras palabras, se estará ante un caso de *bis in idem* cuando en estos fueros se esté ante los mismos intereses protegidos.

La citada Resolución fue derogada por la Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG (2021), en que se siguió la línea del ya citado artículo 49, de la Ley N° 27785 (2002). Siendo esto así, en el artículo 5.6 se estableció que “el procesamiento y la sanción por responsabilidad administrativa funcional son independientes de los procesos y sanciones por responsabilidad civil, penal u otra de cualquier naturaleza que, con diferentes intereses o bienes jurídicos protegidos, pudieran establecerse o determinarse en cada caso”. En otras palabras, legislativamente se reafirma la teoría de la tesis de autonomía de las responsabilidades en tanto que en cada fuero se busca la protección de intereses distintos.

A nivel jurisprudencial, a diferencia de lo establecido por la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional³⁰ señaló que “no cabe la doble sanción del mismo sujeto por un mismo hecho cuando la punición se fundamenta en un mismo contenido de injusto, esto es, en la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido”³¹. Entonces, cuando en el fuero penal y en el fuero administrativo se intente sancionar a la misma persona por el mismo hecho deberá verificarse si el fundamento de la sanción recae en los mismos bienes jurídicos.

Para su adecuada constatación, se ha planteado partir del bien jurídico que se pretende proteger y este debe ser utilizado como criterio para realizar un adecuado juicio de proporcionalidad de las sanciones en el que se debe analizar la estructura típica de estas en ambos fueros (desvalor de acción y resultado) a fin de verificar la intensidad del ataque al bien jurídico que se pretende proteger³². En otras palabras, debe atender a un criterio de gravedad entre ambas infracciones desde un punto de vista material, sin que se tomen en consideración criterios políticos o prácticos que distorsionen la verdadera valoración que merece una determinada conducta³³.

³⁰ Se sigue la misma línea argumentativa en el expediente N° 05143-2011-PA/TC, del 08 de septiembre de 2015, en que se señala que “un mismo sujeto, con su comportamiento, puede generar más de una consecuencia jurídica, lesionando con ello bienes jurídicos y valores diversos, cada uno de los cuales será tutelado en la vía correspondiente, sin que ello implique un doble juzgamiento o una doble sanción” (fundamento jurídico quinto).

³¹ Tribunal Constitucional del Perú, expediente 2050-2002-AA/TC, fundamento jurídico 19, del 16 de abril de 2003.

³² Mercedes Pérez Manzano, *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2002), 118-119. En esa misma línea, García- Cobián Castro señala que para constatar la identidad de fundamento debe valorarse el grado de afectación o puesta para peligro del bien jurídico protegido, por lo que debe reservarse el fuero penal para aquellas conductas más graves. (2013, 464).

³³ Alicia Gil Gil, “Lección 2. Relaciones entre Derecho Penal y Derecho Administrativo”, en *Tutela penal de las Administraciones públicas*, coord. por Juan Manuel Lacruz López & Mariano Melendo Pardo, segunda edición (Madrid: Dykinson, 2015), 72-73.

La consecuencia práctica de esta teoría es que resulta posible que en determinadas ocasiones el legislador equivocadamente, aunque inconscientemente, haya incorporado sanciones administrativas más graves que las penales, por lo que debería aplicarse únicamente la sanción administrativa y no la sanción penal. Pese a que esta es, hasta el momento, una solución adecuada al problema, no está exenta de críticas en tanto que debe ser el Derecho penal el fuero en el que se sancionen las conductas más graves.

Ello se debe a que, aunque en el fuero penal y en el administrativo sancionador se comparta un único *ius puniendi*, existe en el fuero administrativo una flexibilización de determinados derechos y garantías que son infranqueables en el ámbito penal. Si ello es así, no es posible aceptar que una sanción administrativa sea más grave que una sanción penal, puesto que se estaría despojando al ciudadano de garantías mínimas que sí las tendría en un proceso penal. Ante esta situación, corresponde al legislador la tarea de uniformizar el grado de intensidad de intereses en ambos fueros.

En esa misma línea, una limitación para la aplicación de esta teoría es que no guarda relación con lo establecido en la normativa administrativa en que se admite la posibilidad de sancionar a una persona en ambos fueros³⁴. Sin embargo, conforme a su reconocimiento convencional y constitucional, el principio *ne bis in idem* debe ser aplicado incluso si una norma de rango legal dice lo contrario, por lo que el análisis de la identidad de fundamento debe realizarse en cada caso concreto y no apriorísticamente como de manera errónea se plantea en la tesis de la autonomía de las responsabilidades.

En todo caso, en la situación en que erróneamente se haya sancionado a una persona en un fuero que no corresponda, en coherencia con este principio, el hecho imputado debe extinguirse a fin de evitar una multiplicidad de sanciones en tanto que “la oportunidad doble que el Estado se da a sí mismo para perseguir al ciudadano forma parte de un pasado de absolutismo inasumible una vez instaurados los derechos fundamentales del ciudadano frente a intromisiones ilegítimas por parte del Estado”³⁵.

³⁴ Percy García Cavero, “El principio de *ne bis in idem* material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa”, 11 (2016), 26.

³⁵ José Muñoz Clares & José María Caballero Salinas, *Ne bis in idem. Hechos, penas, sanciones* (Navarra: Aranzadi, 2019), 277.

Una solución distinta es la que se ha desarrollado en la sentencia del Tribunal Constitucional Español 2/2003 (16 de enero de 2003) en que se cuestionó la afectación del principio *ne bis in idem* al haberse sancionado por conducir en estado de ebriedad a una persona en el fuero administrativo y, posteriormente, en el fuero penal. En este caso, en el fuero penal se reconoció que imponerle nuevamente una sanción era contrario al citado principio en tanto que se trataban de los mismos bienes jurídicos (en el Derecho penal existía un desvalor adicional que llevó a afirmar que el delito absorbe el total del contenido de la infracción administrativa), por lo que se planteó como solución descontar la multa administrativa y la duración de la privación del carné de conducir. Ante esta circunstancia, el Tribunal Constitucional señaló que no hubo afectación del citado principio en tanto que “una solución como la adoptada en este caso por el órgano judicial no puede considerarse lesiva de la prohibición constitucional de incurrir *ne bis in idem* sancionador, dada la inexistencia de sanción

A fin de ejemplificar lo desarrollado, se ha seleccionado una infracción administrativa funcional y un delito contra la Administración Pública en el que se apreciará las dificultades que pueden suscitarse en este ámbito y la importancia de aplicar adecuadamente lo estudiado en aras de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

III. EL PRINCIPIO DE *NE BIS IN IDEM* EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA INFRACCIÓN FUNCIONAL CONTRA EL DEBER DE NEUTRALIDAD Y EL DELITO DE NEGOCIACIÓN INCOMPATIBLE

La importancia de una asumir una determinada postura con relación al tratamiento del principio de *ne bis in idem* puede apreciarse al analizar el delito de negociación incompatible, regulado en el artículo 399, del Código Penal (1991), y la infracción administrativa funcional contra el deber de neutralidad, recogida en el inciso 9, del artículo 46, de la Ley 27785 (2018)³⁶. La estructura de ambas prohibiciones se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

Artículo 46.9, Ley 27785 (2018)	Artículo 399 del Código Penal (1991)
Actuar en forma parcializada en los contratos, licitaciones, concurso de precios, subastas, licencias, autorizaciones o en cualquier otra operación o procedimiento en que participe con ocasión de su función, dando lugar a un beneficio, propio o de tercero, ocasionado perjuicio al Estado. Esta infracción es considerada como muy grave. .	El funcionario o servidor público que indebidamente en forma directa o indirecta o por acto simulado se interesa, en provecho propio o de tercero, por cualquier contrato u operación en que interviene por razón de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años e inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa..

Como se puede apreciar, ambos preceptos presentan una estructura muy similar debido a que buscan sancionar a un funcionario o servidor público “por razón del cargo” o que “participe con ocasión de su función”. Además, la conducta ilícita del funcionario es el “interesa indebidamente” o “parcializarse”. Sumado a ello, esta conducta debe ser realizada en el ámbito de la actividad contractual estatal: en cualquier “contrato u operación” o “cualquier otra operación” y debe ser realizada en “provecho propio o de tercero” o “dando lugar a un beneficio propio o de tercero”.

desproporcionada en concreto al haber sido descontada la multa administrativa y la duración de la privación del carné de conducir” (fundamento jurídico sexto).

³⁶ Anteriormente, esta infracción se encontraba tipificada en el inciso h, del artículo 7, del derogado Reglamento de Infracciones y Sanciones para la Determinación de la Responsabilidad Administrativa Funcional (2018).

Esta similitud entre ambos preceptos genera dificultades al aplicar el principio de *ne bis in idem* si es que se parte de la tesis de la unidad del *ius puniendi* en tanto que en ambas sanciones se busca proteger el mismo bien jurídico protegido: la objetividad en la actividad contractual del Estado entendida como la actuación del funcionario sin consideraciones personales y conforme a la voluntad de la norma³⁷. Inclusive, la situación es aún más complicada, puesto que en la infracción administrativa se exige un elemento no establecido en el tipo penal: parcializarse con el resultado de ocasionar un perjuicio al Estado (delito de lesión), a diferencia del delito de negociación incompatible en que se exige únicamente para su consumación el interés indebido del funcionario público (delito de peligro abstracto).

Por el contrario, si se aplicara la teoría de la autonomía de las responsabilidades se afirmararía que se está ante fueros distintos que siguen lógicas de sanción distintas, por lo que no se prohibiría una doble sanción; sin embargo, como se estudió, esta teoría vacía de contenido al principio de *ne bis in idem* y es contraria a las garantías mínimas que debe tener todo ciudadano en un Estado Constitucional de Derecho, por lo que no es necesario un mayor desarrollo al respecto.

Recapitulando, ante esta misma situación, conforme a la teoría de la unidad del *ius puniendi*, al protegerse el mismo bien jurídico tanto en la infracción administrativa como en el delito, a fin de dar una solución jurídica adecuada se debe recurrir a la propuesta desarrollada en el punto ii.2.2. de este artículo. De este modo, a fin de conocer qué fuero es el competente para procesar y eventualmente sancionar al sujeto activo se deben analizar los elementos típicos de cada injusto con el fin de verificar la intensidad de ataque al bien jurídico. Siendo esto así, tal como se señaló, según la relación con el tipo de afectación que se produce al bien jurídico, se advierte que la infracción administrativa exige un resultado de perjuicio que no se exige en el tipo penal que es de peligro abstracto.

En otras palabras, atendiendo a la estructura del tipo, el delito de negociación incompatible es un delito de peligro abstracto que tiene como conducta típica el interesarse indebidamente y no se exige ningún tipo de resultado de perjuicio que sí es exigida en la infracción administrativa. Cabe resaltar que la decisión del legislador de no exigir un perjuicio efectivo para la Administración Pública se condice con los principios limitadores del *ius puniendi* en tanto que adelantar las barreras de protección a fin de evitar la lesión de bienes jurídicos guarda relación con lo establecido en numeral 2, del artículo 3, de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003), en que se señala que no será necesario que los delitos de corrupción produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado. De ahí que no resulte adecuado, por ejemplo, proponer que de *lege ferenda* este delito se convierta en infracción administrativa y que la infracción administrativa se convierta en delito.

³⁷ Carlos Castro Cuenca, *La corrupción en la contratación pública en Europa* (Salamanca: Ratio Legis, 2009), 142.

De ahí que, siendo coherentes con la solución planteada por la teoría de la unidad del *ius puniendi*, debe ser el fuero administrativo sancionador el competente para sancionar la conducta más grave. Sin embargo, como se señaló, esta solución sería contraria al carácter fragmentario del Derecho penal que es el fuero encargado de tutelar las conductas más graves y porque su aplicación es contraria a lo establecido en el artículo III³⁸, del Título Preliminar, del Código Procesal Penal (2004), en el que se señala que el Derecho penal tiene preeminencia sobre el Derecho Administrativo.

En consecuencia, la solución que se propone es que, de *lege ferenda*, se modifique el núcleo de lo prohibido en el ámbito administrativo a fin de que no se exija un perjuicio estatal para que sea en el ámbito penal en el que se deba investigar y eventualmente sancionar este tipo de conductas. En caso no pueda sancionarse penalmente a un funcionario al considerar que su conducta no tiene la entidad lesiva necesaria para afectar gravemente el bien jurídico penalmente protegido (por ejemplo, al estar ante simples irregularidades administrativas posteriormente subsanables o ante una tentativa), será el fuero administrativo el encargado de sancionar este tipo de conductas. De este modo, la infracción administrativa operaría subsidiariamente, siempre que no sea posible sancionar penalmente al funcionario público.

En todo caso, tal como sostiene Lozano Suárez, problemas como el aquí expuesto podrían resolverse adecuadamente si: (i) el legislador utilizase una técnica legislativa que respete principios como el de fragmentariedad o subsidiariedad del Derecho penal, (ii) se delimite adecuadamente las infracciones administrativas (diferenciándolas, claro está, del ámbito penal) y (iii) se establezca legislativamente cómo proceder en casos de concurrencia normativa³⁹.

Finalmente, al no existir aún un mecanismo adecuado en el ordenamiento jurídico peruano que establezca cómo proceder en situaciones en que se esté ante mismos bienes jurídicos en diferentes fueros (penal y administrativo), se propone seguir las pautas señaladas en la STC 77/1983, emitida por el Tribunal Constitucional español, del tres de octubre de 1983, en que se señala lo siguiente:

1. Subordinación a la autoridad judicial. Ante un conflicto de competencias entre el fuero penal y administrativo debe resolverse a favor del primero.
2. Conforme a lo anterior, en aquellos casos en los que existan indicios de que probablemente una situación tenga connotación penal, no es posible que la Administración

³⁸ Como se advierte, este artículo solo se hace mención a una “preeminencia del Derecho penal” sin ningún tipo de fundamentación, por lo que no es posible atribuirle una u otra postura desarrollada en este artículo. En todo caso, se entendería que el Derecho penal tiene preeminencia en tanto que busca proteger bienes jurídicos con mayor intensidad, aunque, claro está, la norma no es del todo esclarecedora.

³⁹ Luis Miguel Lozano Suárez, “El principio “non bis in idem”: colisión entre el Derecho penal y Derecho administrativo sancionador”, *Revista de Derecho Penal*, 15, (2005): 61.

realice diligencias o procedimientos sancionadores mientras no exista pronunciamiento del órgano jurisdiccional penal.

3. En todos los casos, el órgano administrativo debe respetar los hechos descritos por el órgano jurisdiccional penal.

Conforme a lo señalado, el ámbito judicial tiene preeminencia sobre el ámbito Administrativo (artículo III, Título Preliminar, Código Procesal Penal, 2004), con lo cual se debe dar prioridad al primer fuero y así se logrará evitar fallos disímiles (y paralelos) en el que posiblemente existan dos verdades procesales distintas respecto de unos mismos hechos. Este planteamiento guarda relación con el respeto a las garantías mínimas que debe tener un ciudadano en un Estado Constitucional de Derecho quien no solo debe conocer cuáles serían las eventuales consecuencias de realizar un determinado hecho, sino que también debe ser investigado y juzgado con todas las garantías que constitucionalmente se le otorgan.

Resta señalar que, a pesar de reconocer que el fuero penal tiene preeminencia sobre el fuero administrativo, es posible que existan situaciones en que la infracción administrativa posea un desvalor mayor que el establecido en un tipo penal, tal como ocurrió en el caso analizado. En dichas situaciones, corresponde que en el fuero penal (que tiene preeminencia) el operador de justicia advierta dicha situación y en base al reconocimiento convencional y constitucional de principio de *ne bis in idem* se evite continuar con el ejercicio de la acción penal a fin de que en el fuero administrativo sancionador el funcionario sea investigado y eventualmente sancionado. En todo caso, nuevamente se insiste con que corresponde al legislador delimitar adecuadamente los tipos penales y las infracciones administrativas considerando el grado de afectación de un mismo bien jurídico protegido a fin de evitar problemas como el advertido en este artículo.

IV. CONCLUSIONES

En este breve trabajo se han desarrollado dos teorías en torno a la aplicación del principio *ne bis in idem*, con lo cual se llegó a la conclusión de que la tesis de la autonomía de las responsabilidades asumida por la Corte Suprema de la República del Perú atenta contra el Estado Constitucional de Derecho al permitir que coexista la imposición de sanciones administrativas y penales sin analizar, en realidad, si presentan o no el mismo fundamento.

Por el contrario, la teoría de la unidad del *ius puniendi* resulta útil para evitar la imposición de una doble sanción por el mismo fundamento, puesto que se debe dar preferencia al precepto que presente una mayor gravedad con relación al bien jurídico que se pretende proteger.

Pese a la coherencia y utilidad de esta tesis, en el caso analizado resulta problemático aceptar que en el ámbito administrativo existan sanciones más graves que las penales, por lo que se advierte una afectación al principio de fragmentariedad.

Siendo esto así, de *lege ferenda* resulta necesario eliminar la referencia al perjuicio patrimonial en la infracción administrativa a fin de que solo en caso de no afectarse gravemente el bien jurídico protegido en el ámbito penal se recurra al derecho sancionador, conforme al principio de subsidiariedad que sirve como criterio para determinar cuándo debe intervenir el Derecho penal (protección de bienes jurídicos más graves frente a los ataques más importantes)⁴⁰.

Con esta propuesta el derecho sancionador “cobra virtualidad para flanquear el núcleo esencial de un derecho fundamental, el cual es tutelado por el Derecho penal frente a los ataques más graves e intolerables”⁴¹. Solo de esta manera podría afirmarse la coherencia y unidad del ámbito este ámbito sancionador del ordenamiento jurídico peruano.

Aunado a ello, debe considerarse que según el artículo III, del Título Preliminar, del Código Procesal Penal (2004) el fuero penal tiene preeminencia sobre el administrativo, por lo que la Administración debe abstenerse de iniciar un proceso administrativo sancionador, siguiendo lo desarrollado en la Sentencia del Tribunal Constitucional español 77/1983 (03 de octubre de 1983). Siendo esto así, ante situaciones en las que el operador de justicia en materia penal advierta que existe una infracción administrativa con un mayor desvalor que el tipo penal denunciado, este deberá desistirse de continuar con el ejercicio de la acción penal a fin de que en el fuero administrativo el funcionario sea investigado y sancionado, de corresponder.

Finalmente, resta señalar que la futura armonización entre ambos fueros en base a lo establecido en las líneas precedentes coadyuvará a que el Estado peruano cumpla con sus obligaciones internacionales vinculadas a tener herramientas jurídico penales y administrativas adecuadas y eficaces para combatir la corrupción en el Perú. Es menester recordar que un ordenamiento jurídico poco esclarecedor no solo afecta los derechos de los ciudadanos, sino también los de la propia Administración que no termina de ser tutelada de manera adecuada.

⁴⁰ Laura Zúñiga Rodríguez, “Relaciones entre el Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador: ¿hacia una “administrativización” del derecho penal o una “penalización” del derecho administrativo sancionador?”, en *Homenaje al doctor Marino Barbero Santos: “in memoriam”*, volumen 1, coord. por Luis Arroyo Zapatero & Ignacio Berdugo Gómez de la Torre (Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla-La Mancha, 2001), 1436.

⁴¹ Fernando Navarro Cardoso, *Infracción Administrativa y delito: límites a la intervención del derecho penal* (Madrid: Constitución y Leyes S.A, 2001), 40.

REFERENCIAS

- Asua Batarrita, Adela. “La tutela del correcto funcionamiento de la Administración. Cuestiones político-criminales, criterios de interpretación y delimitación respecto a la potestad disciplinaria”. *Delitos contra la Administración Pública*, ed. por Adela Asua Batarrita. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997.
- Cano Campos, Tomás. “Non bis in idem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador”. *Revista de Administración Pública*, 156 (2001): 191-250.
- Castro Cuenca, Carlos. *La corrupción en la contratación pública en Europa*. Salamanca: Ratio Legis, 2009.
- Cerezo Mir, José, “Límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo”. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*, 28 (1975): 159-175.
- Concepción Campos Acuña, María. “Capítulo IX. Derecho penal y empleo público”. *Derecho Administrativo y Derecho penal: reconstrucción de los límites*, dir. Felio José Bauzá Martorell, 281-310. Barcelona: Wolters Kluwer S.A., 2017.
- Díaz y García Conlledo, Miguel. “Ne bis in idem material y procesal “. *Revista de Derecho*, 9 (2004): 9-28.
- García-Cobián Castro, Erika. “Control gubernamental del gasto público en el Estado Constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la contraloría general en materia de responsabilidad administrativa funcional”. *Revista Derecho PUCP* 71, (2013): 443-475.
- García Cavero, Percy. *Derecho Penal Económico, parte general*. Lima: ARA editores, 2003.
- García Cavero, Percy. “El principio de ne bis in ídem material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa”. *Política Criminal*, 11 (2016): 21-33.
- Gil Gil, Alicia. “Lección 2. Relaciones entre Derecho Penal y Derecho Administrativo”. *Tutel a penal de las Administraciones públicas*, coord. por Juan Manuel Lacruz López & Mariano Melendo Pardos, segunda edición, 69-95. Madrid: Dykinson, 2015.
- Huerta Tolcido, Susana. “Ilícito penal e ilícito disciplinario de funcionarios”. *La ciencia del Derecho Penal ante el nuevo siglo: libro homenaje al profesor doctor don José Cerezo Mir*, ed. por Luis Gracia Martín; Juan Felipe Higuera Guimirá, José Luis Diez Ripollés & Carlos María Romeo Casabona, 37-72. España: Tecnos, 2002.
- Lozano Suárez, Luis Miguel. “El principio “non bis in idem”: colisión entre el Derecho penal y Derecho administrativo sancionador”. *Revista de Derecho Penal*, 15, (2005): 55- 84.
- Muñoz Clares, José. *Ne bis in idem y Derecho penal. Definición, patología y contrarios*. Murcia: Librero editor, 2006.
- Muñoz Clares, José & Caballero Salinas, José María. *Ne bis in idem. Hechos, penas, sanciones*. Navarra: Aranzadi, 2019.

- Navarro Cardoso, Fernando. *Infracción Administrativa y delito: límites a la intervención del derecho penal*. Madrid: Constitución y Leyes S.A., 2001.
- Pérez Manzano, Mercedes. *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.
- Quintero Olivares, Gonzalo. “La autotutela, los límites al poder sancionador de la Administración Pública y los principios inspiradores del Derecho Penal”. *Revista de Administración Pública*, 126 (1991): 256-293.
- Rando Casermeiro, Pablo. *La distinción entre el Derecho penal y el derecho administrativo sancionador: un análisis de política jurídica*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- Roxin, Claus. *Derecho Penal. Parte General*. Tomo I. Madrid: Civitas, 1997.
- Zúñiga Rodríguez, Laura. “Relaciones entre el Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador: ¿hacia una “administrativización” del derecho penal o una “penalización” del derecho administrativo sancionador?”. *Homenaje al doctor Marino Barbero Santos*, coord. por Luis Arroyo Zapatero & Ignacio Berdugo Gómez de la Torre, volumen 1, 1417-1444. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla- La Mancha, 2001.

JURISPRUDENCIA, NORMATIVA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

- Código Penal [Perú], Decreto Legislativo n° 635, Diario Oficial El Peruano (08 de abril de 1991).
- Código Procesal Penal [Perú], Decreto Legislativo n° 957, Diario Oficial El Peruano (29 de julio de 2004).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (2003).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969).
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República [Perú], Ley Orgánica n° 27785, Diario Oficial El Peruano (23 de julio de 2002).
- Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos. (1976).
- Recurso de Nulidad N° 2090-2005-Lambayeque (Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Sala Penal Permanente, 07 de junio de 2006).
- Reglamento de Infracciones y Sanciones para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes emitidos por los órganos del Sistema Nacional de Control [Perú], Resolución de Contraloría n° 100-2018-CG, Diario Oficial El Peruano (05 de abril de 2018).
- Sentencia N° 77/1983 (Tribunal Constitucional [España], 03 de octubre de 1983).
- Sentencia N° 2/2003 (Tribunal Constitucional [España], 16 de enero de 2003).
- Sentencia N° 2050-2002-AA/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 16 de abril de 2003).
- Sentencia N° 4587-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 29 de noviembre de 2005).
- Sentencia N° 2725-2008-PHC/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 22 de septiembre de 2008).

- Sentencia N° 3495-2011-PHC/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 18 de octubre de 2011).
- Sentencia N° 05143-2011-PA/TC (Tribunal Constitucional [Perú], 08 de septiembre de 2015)

RECIBIDO: 25/07/2022

APROBADO: 04/10/2022