

EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD EN LAS INFRACCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL

THE PRINCIPLE OF LEGAL DESCRIPTION IN INFRACTIONS FOR FUNCTIONAL ADMINISTRATIVE LIABILITY

Hugo César Salas Ortiz¹

(1) Universidad Nacional de San Agustín, Arequipa - Perú.

RESUMEN: El presente artículo profundiza en el estudio del principio de taxatividad en el marco de los procedimientos por responsabilidad administrativa funcional a cargo de la Contraloría General de la República del Perú. En ese sentido, primero se busca explicar las particularidades del proceso sancionador por responsabilidad administrativa funcional, identificándose como un proceso sui generis, el cual presenta diferentes problemas que se desarrollarán de manera sucinta pero analítica en el presente. Asimismo, determinar cómo esta naturaleza particular lo ubica como un tipo especial un proceso administrativo disciplinario. Posteriormente, se abordarán los principios de taxatividad y reserva de ley; para ello, principalmente se referenciará la sentencia N° 00020-2015-PI/TC que declaró la inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. En ese sentido, evaluaremos como el Tribunal Constitucional no ha tenido presente las particularidades del procedimiento administrativo sancionador ni la propia particularidad de la responsabilidad administrativa funcional.

Palabras clave: Principio de taxatividad, Principio de reserva de ley, Responsabilidad administrativa funcional, Procedimiento administrativo sancionador, Contraloría General de la República

ABSTRACT: This article delves into the study of the principle of strictness within the framework of the procedures for functional administrative responsibility in charge of the General Comptroller of the Republic of Peru. In this sense, it first seeks to explain the particularities of the sanctioning process for functional administrative responsibility, identifying itself as a sui generis process, which presents different problems that will be developed in a succinct but analytical way in the present. Also, determine how this particular nature places a disciplinary administrative process as a special type. Subsequently, the principles of strictness and reserve of law will be addressed; For this, the judgment N° 00020-2015-PI/TC that declared the unconstitutionality of article 46 of the Organic Law of the General Comptroller of the Republic will be referenced. In this sense, we will evaluate how the Constitutional Court has not taken into account the particularities of the administrative sanctioning procedure or the particularity of functional administrative responsibility.

Keywords: Principle of taxation, Principle of law reservation, Functional administrative responsibility, administrative sanctioning procedure, General Comptroller of the Republic.

I. INTRODUCCIÓN

En el derecho administrativo se viene consolidando una postura garantista, que busca extender todas las garantías del proceso penal a los procedimientos administrativos sancionadores.

Esta postura parte de la idea de la unidad ontológica del *ius puniendi* del Estado. Por lo cual, tanto el derecho penal y el derecho administrativo sancionador serían dos ramas del mismo derecho sancionador que se basa en la facultad del Estado para castigar.

En ese sentido, se concluye que las garantías, que en principio se concibieron para los procesos penales, se deben extender a los procedimientos administrativos sancionadores (en adelante PAS).

Dentro de esas garantías se encuentra el principio de legalidad de las infracciones administrativas y sanciones.

Este principio se manifiesta en sus diferentes vertientes, como el de reserva de ley y taxatividad.

Así, el principio de reserva de ley exige que las infracciones o sanciones solo pueden señalarse en una norma con rango legal, redactadas de forma exhaustivamente clara.

En ese sentido, el día 25 de abril del 2019 el Tribunal Constitucional emitió la sentencia 00020-2015-PI/TC que declaró la inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República – Ley N° 27785, tal decisión se fundamentó precisamente en la vulneración de los principios de taxatividad y reserva de ley.

El presente artículo parte de la diferenciación entre el DAS y el Derecho Administrativo Disciplinario (en adelante DAD). Bajo esa consideración, se concluye que el DAS ejercido por la Contraloría se parece más a un procedimiento disciplinario sin ser uno como tal. Esto, cuando menos revela su naturaleza *sui generis* y obliga a cuestionarnos si es que los principios del DAD le son aplicables de forma idéntica.

Para ello, se toma los principios de tipicidad y reserva de ley, porque permiten graficar mejor la necesidad de su aplicación diferenciada en los PAS de la Contraloría, los mismos que se contrastarán con la Sentencia anteriormente mencionada y la teoría del derecho sobre el particular.

Correspondencia:

Mg. Hugo César Salas Ortiz

E-Mail: hugosalasortiz@gmail.com

II. MATERIALES Y MÉTODOS

Para el presente estudio se revisaron diversas fuentes de información teniendo como criterios de inclusión solo aquellas revistas que abordasen la problemática de la potestad sancionadora en general y/o aquellos estudios que, desde un punto de vista crítico de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, luego de la aplicación de este criterio inclusivo, se excluyeron aquellos artículos que no presenten ni incluyan una postura desde los principios del derecho administrativo para, finalmente, realizar el análisis sobre la base de 15 artículos científicos concatenándolos con la realidad peruana desde una perspectiva, dogmática, exegética y sistemática.

III. EL PROBLEMA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL

1. Distinción entre derecho administrativo sancionador y derecho disciplinario

El derecho administrativo sancionador comprende una multiplicidad de procedimientos, los cuales tienen diferentes particularidades. En ese sentido, la regulación de las infracciones administrativas se realiza en diversos cuerpos normativos, de forma fragmentada, diversa y heterogénea, algunas con un acabado desarrollo, mientras que en otros con escasa densidad regulatoria (1). Ello, en principio, debido a que la administración regula su potestad sancionatoria en diferentes ámbitos sectoriales tan diversos como disímiles entre sí. De esa forma, los procedimientos sancionadores son regulados para sancionar a los administrados.

Así mismo, encontramos al derecho disciplinario como otra manifestación de la potestad sancionatoria del estado en el ámbito administrativo. La regulación administrativa del derecho disciplinario se sustenta en las relaciones especiales de sujeción de los funcionarios y servidores públicos respecto a la administración pública; mientras que, la regulación administrativa del derecho administrativo sancionador se sustenta en la relación de sujeción general en las que se encuentran los administrados respecto a la administración (2)¹.

En ese sentido, mientras el procedimiento administrativo sancionador considera la aplicación de sanciones por la comisión de infracciones administrativas, la aplicación de sanciones en el Derecho disciplinario se produce en consecuencia del incumplimiento de los deberes funcionales encargados a los servidores y funcionarios públicos.

Esta distinción es importante, porque si bien ambos pueden considerarse como manifestaciones del poder punitivo del Estado, "no existe una vinculación ni tronco común entre una y otra manifestación del poder punitivo de la Administración" (Cordero Quinzacara, 2014, pág. 404)².

Por ende, no se puede afirmar la identidad de los principios aplicables a cada una de estas manifestaciones punitivas. En ese sentido, aún quienes no admiten la diferencia entre el DAS y el Derecho Penal, si admiten las diferencias cualitativas de este último respecto al derecho disciplinario (García Caveró, 2016). Esta diferenciación como se verá más adelante, será importante en el desarrollo del artículo.

2. El régimen sancionador de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es un órgano constitucionalmente autónomo que cumple principalmente la función de realizar el control gubernamental del gasto público. La Contraloría debe su nombre a la *General Accounting Office* estadounidense, agencia creada en 1921 para servir de órgano de apoyo al Congreso Federal para fiscalizar la rendición de cuentas en el sector público.

En el caso del ordenamiento jurídico peruano, la incorporación de este órgano mantuvo la idea esencial de las funciones de la institución estadounidense, asemejándose a lo que generalmente se conoce en el mundo hispano como un Tribunal de Cuentas. En ese sentido, si bien la tarea de fiscalización le corresponde en principio al Poder Legislativo, García Cobián Castro (4) nos explica que los diversos sistemas, sobre todo en los que predomina la democracia debe contar con mecanismos que controlen la gestión económica de otras instituciones estatales.

En ese sentido, para cumplir con su función de control gubernamental sobre el uso del presupuesto público por parte de la administración, se dota a la Contraloría de diferentes facultades. Estas atribuciones se encuentran señaladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República - Ley N° 27785. De esa forma, a pesar de que en principio no se contemplaba que la Contraloría ejerciera funciones sancionadoras, la referida Ley habilita a la Contraloría para ejercerla.

Así, en el capítulo VII (Arts. 41-60) de la mencionada Ley, se regula la potestad sancionadora de la Contraloría General. En esta sección se regula dos regímenes de infracciones administrativas. El primero (arts. 41-44), contempla la comisión de infracciones que hubieren cometido personas naturales o jurídicas en relación a las actividades de control que realiza la Contraloría. Así, se establece como faltas "La obstaculización o dilatación para el inicio de una acción de control" o "la omisión en la implantación de las medidas correctivas recomendadas en los informes". De esa forma, podemos entender este régimen sancionatorio como un complemento "natural" para dotar de eficacia a las facultades de control atribuidas a la Contraloría. No obstante, el segundo régimen sancionatorio (arts. 45-60) resulta más complicado de entender. Mediante la Ley 29622, Ley que modifica la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República se incorpora bajo

1. *La relación especial de sujeción es la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución o la ley, de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos» imponiendo límites en el disfrute de tales derechos.*

2. *De hecho, se pueden encontrar posiciones que señalan que la potestad disciplinaria de la administración pública no forma parte de su potestad sancionadora. Así, el Tribunal Constitucional chileno sostiene que la actividad disciplinaria no forma parte del ius puniendi del Estado, ni tiene por objeto la prevención general de sujetos indeterminados, sino la disciplina de quienes cumplen una determinada función pública y quedan por ello sujetos a especiales obligaciones cuyo cumplimiento resulta necesario para el buen funcionamiento de un órgano del Estado, todo ello en base a sus respectivos estatutos.*

el nombre de responsabilidad administrativa funcional un nuevo tipo de procedimiento sancionador. Este régimen establece infracciones que solo pueden ser cometidas por los funcionarios y servidores públicos (algunos otros que se les considera como funcionarios para efectos sancionatorios) y establece sanciones como la suspensión de labores o la inhabilitación de la función pública. En este régimen, a diferencia del primero, no se tratarían de infracciones cometidas en relación a las labores de fiscalización de la Contraloría sino a la comisión de infracciones en el desempeño de sus labores como funcionarios públicos.

Así, parece que el régimen sancionatorio de la Contraloría se asemeja más al derecho disciplinario al compartir el mismo tipo de sanciones como la inhabilitación de la función pública. No obstante, no se podría afirmar que existe una relación de sujeción especial por la cual los funcionarios se encuentren sometidos al régimen sancionador de la Contraloría. Además, la administración pública cuenta con un sistema de recursos humanos, regulado por la Ley del Servicio Civil Ley 30057.

Sin embargo, como se indicaba en la exposición de motivos de la Ley 29622, la necesidad de este nuevo régimen sancionatorio a cargo de la Contraloría se justificaba por la falta de sanciones efectivas. Ya que, los titulares de las entidades no aplicaban las sanciones recomendadas por la Contraloría e incluso no iniciaban los procesos disciplinarios (5). Es decir, la incorporación de la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional surge a partir de una deficiencia en la aplicación del derecho disciplinario.

Por otra parte, pareciera que la Responsabilidad administrativa funcional se superpone al régimen disciplinario por tratarse de las mismas infracciones. Sin embargo, la diferencia se encuentra en que la competencia no se aplicará al universo de las irregularidades verificadas en la administración pública, sino solo a aquellas que afecten o perjudiquen el uso de los recursos públicos de forma grave y muy grave, y que hayan sido objeto de una acción e informe de control (4). Por lo tanto, se puede afirmar que la incorporación de la responsabilidad administrativa funcional, ha producido un traspaso de un ámbito de aplicación del derecho disciplinario a competencia de la Contraloría.

A pesar de lo mencionado, la Contraloría no asume funciones disciplinarias en estricto. Ello, principalmente porque el fundamento de la potestad sancionadora es diferente al derecho disciplinario ejercido por los titulares de las entidades y el Tribunal SERVIR. El fundamento de la potestad sancionadora de la Contraloría se sustenta en cautelar el interés público respecto para la correcta gestión y uso de los recursos públicos (5). En cambio, la potestad disciplinaria se sustenta en la especial relación de sujeción y el buen funcionamiento de la administración.

Esta diferenciación también se debe a que la Contraloría asume funciones diferentes a las que se aplica en el derecho disciplinario. Por ejemplo, la responsabilidad administrativa funcional puede ser atribuida a personas diferentes de funcionarios o servidores públicos; así como, se pueden aplicar sanciones como la inhabilitación.

Partiendo de esta premisa, podemos señalar que la

potestad sancionadora de la Contraloría sobre ese tipo de infracciones es por lo menos, discutible. No obstante, se encontraría legitimada en la medida de que su intervención se encuentra en relación directa y delimitada por el cumplimiento de su misión institucional de control de la ejecución presupuestaria (4). Así mismo, debemos precisar que no es nuestra intención cuestionar la potestad sancionadora en cuanto su legitimidad, sino reparar en las particularidades de este régimen sancionatorio y enfocarnos en las dificultades que presenta.

Para ello, lo primero que debemos resaltar es que nos encontramos ante un procedimiento sancionador *sui generis*. Ya que, en principio no se fundamenta en la potestad sancionadora de la administración. Pues, quien ejerce la potestad sancionadora no es la administración sino un órgano constitucionalmente autónomo, quien precisamente se encarga de fiscalizar a la propia administración pública en estricto, a sus servidores y funcionarios públicos). Así mismo, las acciones no se aplican como una actuación de la administración sino como un complemento del control gubernamental. Además, el procedimiento sancionador no es aplicable a los administrados en general, sino específicamente a los funcionarios públicos.

Todas estas consideraciones como veremos a continuación, tienen una incidencia en la forma en la que se debería aplicar los principios del derecho administrativo sancionador.

IV. LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La mayoría de principios hoy aplicables al derecho administrativo sancionador fueron diseñados para el derecho penal. Así, el reconocimiento de tales principios se debió en primer lugar a la semejanza entre el derecho penal y el DAS (1).

Bajo ese razonamiento, las sanciones adoptadas tanto por la administración como el poder judicial también resultarían semejantes. Incluso se han creado variaciones para proteger los bienes jurídicos estatales (1). Por ende, al constituir las sanciones administrativas una restricción de derechos como las penas aplicadas en el derecho penal, la conclusión ha sido que se le debe aplicar los mismos principios, en esencia garantistas, para controlar su aplicación.

A pesar de que la postura del *ius puniendi* único del Estado puede ser cuestionada desde distintos puntos, ha sido la dominante desde diversas sentencias del Tribunal Supremo Español.

No obstante, tanto las infracciones como sanciones administrativas tienen una naturaleza diferente a los delitos y a las penas. Como señala García Caveró (4) la pena previene futuras lesiones, mientras que la sanción administrativa se enfoca en una tarea preventiva. Igualmente, considerar que el DAS y el derecho penal son ramas de un derecho sancionador, es del todo ilusorio, por cuanto el DAS en realidad cumple una función instrumental en el marco del derecho administrativo que, si bien es cierto poseen puntos comunes, la esfera penal justifica la restricción de derechos en su aplicación; mientras que, la administrativa pretende una programación eficiente (6).

Ahora bien, no es objetivo del presente trabajo cuestionar la idea del *ius puniendi* único, lo cual requeriría de una investigación mucho más profunda. No obstante, es importante hacer estas precisiones de distinción entre el DAS y el derecho penal. Ello, por cuanto el grado de identidad con las que se conciba determina el grado de identidad de sus principios. En ese sentido, el *ius puniendi* único no implica necesariamente una identidad absoluta entre DAS y derecho penal. Por otra parte, las posiciones son muy diversas en este aspecto, pues van desde la identidad absoluta entre ambas áreas hasta las posiciones que señalan una diferencia sustancial entre ambas (7). No obstante, podemos señalar que la posición generalizada es la de la “aplicación matizada” de los principios del derecho penal al DAS, en consideración de las particularidades de este último.

De esta forma, la idea esbozada en este artículo es que los principios deben aplicarse de forma “matizada”. Primero, en consideración de las diferencias entre el derecho administrativo y el derecho penal. Segundo, debido a que - como señalamos- el procedimiento aplicado por la contraloría se asemeja más un procedimiento disciplinario que a uno administrativo, por lo que se debe tener en cuenta esa particularidad. Es decir, se debe realizar una doble “matización” en la aplicación de estos principios. Para esta tarea se ha considerado los principios de taxatividad y el principio de reserva de ley; debido a que pueden graficar mejor esta matización.

V.LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD EN EL PAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Entre los diferentes principios aplicables al DAS encontramos al de taxatividad como manifestación del principio de legalidad en sus vertientes material. Sin embargo, como señala Cordero (1) en principio no es necesario recurrir al derecho penal para justificar su aplicación, ya que, los órganos administrativos solo pueden ejercer las atribuciones que específicamente les atribuye la Ley.

1. Principio de taxatividad

Este principio -entendido como mandato de optimización- demanda que las conductas sancionables se encuentren claramente descritas y sean comprensibles por los potenciales infractores. Igualmente, exige prever cuáles serán las posibles sanciones por la comisión de estas infracciones (8). Estas sanciones también deben ser formuladas de forma clara. Así, el principio se aplica sobre el enunciado normativo y no sobre la norma en sí; ya que, busca la claridad en el lenguaje utilizado para definir las infracciones y sanciones.

Concordando con Allena (9) la esencia de la taxatividad se manifiesta en la claridad y la previsibilidad *ex ante* del comportamiento sancionado como infracción. Por lo que la principal finalidad es que quienes puedan cometer estas infracciones, sepan que se trata precisamente de una, y que ello acarreará una sanción. Es a partir de estos fines, que se plantean diferentes problemas; por ello, debe lograrse una precisión y exactitud por parte de la norma (8).

Esta búsqueda de precisión, además generaría una excesiva proliferación de infracciones y sanciones, pues se buscaría contemplar todos los supuestos susceptibles de ser sancionables.

Como señala Cordero (1) el gran problema de la taxatividad es la densidad para la determinación de las conductas por parte del legislador. Este problema se puede paliar en alguna medida con la colaboración reglamentaria; puesto que, la matización de este principio se entiende en la posibilidad de completar los enunciados de las infracciones en otras normas como reglamentos. Pero como veremos a continuación esto genera otros problemas.

2. Principio de reserva de ley y principio de taxatividad

En el caso de la potestad sancionadora de la Administración, el principio de reserva de Ley implica que su competencia se encuentre atribuida por la Ley (10); asimismo, este principio exige que las infracciones y sanciones se encuentren establecidas en una norma con rango legal. En esencia, se trata de una manifestación formal del principio de legalidad.

El principio de taxatividad se encuentra directamente relacionado con este principio. En ese sentido, la matización que se aplica a ambos principios se realiza de forma complementaria. Como señala Allena (9) la reserva de ley no es absoluta. Por ende, admite la posibilidad de que los reglamentos desarrollen lo estipulado por la Ley. De tal forma, que las infracciones contenidas en principio en una Ley, puedan precisarse con mayor claridad en los reglamentos que desarrollen esa Ley. En este supuesto, debe diferenciarse entre la habilitación y la remisión, entendiéndose a la primera como la habilitación por la que el estado dicta un reglamento independiente de la ley ordinaria; y, el segundo, como el conjunto de normas que legitimarán el reglamento (11).

En este punto, la discusión no es nada pacífica, porque como señala Hernández González(12) se trata de determinar si la remisión reglamentaria va acompañada o no de una definición precisa, en la propia ley, de la conducta prohibida y de la sanción aplicable. Aunque el estándar respecto al principio de reserva de ley en relación al de taxatividad es que todas las conductas consideradas infracciones deben incluirse en la Ley; consideramos que si en la Ley se hace referencia a una norma reglamentaria que ya describe infracciones, esta técnica legislativa debe considerarse válida. A opinión de Cueto (8), incluso se el principio de tipicidad también permite la utilización de conceptos jurídicos indeterminados en la tipificación de las infracciones administrativas.

En esta consideración, la habilitación permitiría al poder ejecutivo diseñar el reglamento precisando las infracciones y sanciones descritas en la ley. Mientras, la remisión consistiría en la referencia realizada en la ley a otras normas de rango reglamentario –existentes antes de la promulgación de la ley-. Esta aplicación matizada de ambos principios es importante por cuanto una aplicación de la legalidad en términos estrictos generaría una crisis que haría inviable el ejercicio de la potestad sancionadora. Así mismo, siguiendo a Gómez González(13) la configuración de la potestad se debe entender como una fórmula híbrida en el que además de la Ley se conjugan elementos reglados y discrecionales sumados a la revisión judicial posterior de los actos sancionatorios.

3. Principio de taxatividad en el PAS de la Contraloría General de la República

Con la Sentencia del Tribunal Constitucional 0020-2015-PI/TC se declaró la inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República -incorporada por el artículo 1 de la Ley 29622,

esta sentencia ha sido criticada por diferentes motivos como la falta de consideración de la lucha contra la corrupción o la inadecuada aplicación de los principios del derecho Administrativo Sancionador (7). La crítica que pretendemos realizar se da en relación a la omisión por parte del Tribunal de las particularidades del procedimiento sancionador de la Contraloría.

De acuerdo con Londoño(14) la regulación del derecho administrativo es particularmente diferente del derecho penal, porque en la sujeción entre la administración y el funcionario se da por adhesión. Esto, se ve con mayor claridad en los funcionarios y servidores públicos, quienes se adhieren a determinado subsistema normativo por elección. Estos tienen la ponderar ventajas y riesgos.

Uno de los riesgos que implica necesariamente es el compromiso de los servidores y funcionarios de cumplir con toda la normativa vigente que contiene una gama de obligaciones y prohibiciones. Así mismo, el mismo autor (14) nos precisa que mientras la prohibición constituye una ficción en el campo penal, en el campo administrativo es una realidad.

Esto tiene relevancia puesto que, de lo esgrimido hasta el momento podemos establecer que la responsabilidad administrativa funcional no se basa en infracciones administrativas propiamente dichas. En realidad, ninguno de los supuestos de la norma declarada inconstitucional presenta una infracción sino más bien se trata de prohibiciones generales. Por eso mismo, es entendible que, de acuerdo al razonamiento del TC, estas "infracciones" no cumplieran con el principio de "tipicidad". Sin embargo, al momento de realizar el examen sobre la taxatividad, debieron tomar en cuenta que se puede incurrir en responsabilidad administrativa funcional por el no cumplimiento de los deberes funcionales asignados a los servidores y funcionarios públicos. Así, como señala Quintero (15) la norma debe regular las conductas reprochables no solo a través de la principal sino de normas complementarias.

Como señala Londoño (14) la taxatividad está en función y relacionada al principio de legalidad. Independientemente de la naturaleza del PAS de la Contraloría, es claro que la responsabilidad administrativa funcional se sostenía en un marco de legalidad conformado por las funciones, órdenes y prohibiciones consustanciales a la labor de los servidores públicos. Otra muestra de ello, se pudo observar en el hecho de que la responsabilidad administrativa funcional no requiere el cumplimiento del principio de lesividad (4).

Como se mencionó, la Contraloría no asume un control de todas los deberes y prohibiciones dirigidas a los servidores públicos (lo cual se regula por el derecho disciplinario, a cargo de los titulares de entidad y el Tribunal Servir) sino exclusivamente las que tengan relación con las funciones de control gubernamental que realiza la Contraloría. En ese sentido, aunque no habría posibilidad de determinar cada una de las conductas que podrían constituir infracciones -esto se determinara de forma casuística, finalmente-, se debería buscar una mejor delimitación entre las facultades de la Contraloría y el Tribunal Servir.

VI. CONCLUSIONES

La potestad sancionadora de la Contraloría General de la República se incorporó por razones prácticas: la búsqueda de dotar de mayor eficacia a sus informes y así contribuir a un mejor control sobre el presupuesto público.

De esa forma, la incorporación de la llamada responsabilidad administrativa funcional no respondió a criterios jurídicos si no a necesidades políticas. Lo cual no significa que la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República deba rechazarse.

Sin embargo, la adopción de este nuevo régimen, ocasionó diferentes problemas. El primero, es que no se llega a identificar claramente cuál es su naturaleza. Ello, por cuanto se entiende regida por el Derecho Administrativo Sancionador, pero comparte más características propias del Derecho Disciplinario. Por lo tanto, nos encontramos ante un procedimiento sancionador *sui generis*.

Esta particularidad del procedimiento incide en la forma como se debe aplicar los principios propios de cualquier procedimiento limitador de derechos. Las características que comparte con el derecho disciplinario ocasiona que la aplicación de un principio como el de taxatividad o el de reserva de ley se adapte a sus particularidades. Por lo tanto, debe considerarse que las obligaciones propias de los funcionarios se encuentran generalmente en diferentes normas reglamentarias. Por ende, tratar de establecer todos los supuestos de infracciones en normas de rango legal, sería un ejercicio ocioso, el cual consistiría en duplicar las normas ya establecidas en reglamentos y provocaría una proliferación de artículos en las leyes; lo cual no coadyuvaría a la claridad de las infracciones ni a la previsibilidad de las sanciones.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Cordero, E. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Rev. de Derecho. 2014; (42): 399-439.
- [2] García, P. El principio del ne bis in ídem material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa. Rev. Política Criminal. 2016; 11(21): 21-33.
- [3] Aldunate, E. La evolución de la función de control de la Contraloría General de la República. Rev. de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. 2010; 26(2): 19-30.
- [4] García, E. 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. Rev. Derecho PUCP. 2013: 443-475.
- [5] Santy, Luiggi. La responsabilidad administrativa funcional en el marco de la Contraloría General frente a la responsabilidad administrativa disciplinaria de SERVIR. Rev. Actualidad Gubernamental. 2017; 1-6.
- [6] Parejo, L. Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa. Rev. general de Derecho Administrativo: 1-26.

- [7] Villaroel, C. El principio de taxatividad sin matices. A propósito del caso de la Contraloría General de la República. *Rev. Gaceta Penal & Procesal Penal*. 2019; (129): 241-271.
- [8] Cueto, M. Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Tipicidad y responsabilidad. *Rev. Documentación Administrativa*. 2008: 95-117.
- [9] Allena, M. La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità. *Rev. Federalismi*. 2017: 1-24.
- [10] Vergara, A. Esquema de los principios del derecho administrativo sancionador. *Rev. de derecho (Coquimbo. En línea)*. 2004; 11(2): 137-147.
- [11] Melgar, E. Quien mucho abarca poco aprieta: algunas consideraciones a favor de la utilización de la tipificación indirecta en el derecho administrativo sancionador. *Rev. de Derecho Administrativo*. 2006: 273-306.
- [12] Hernández, F. La reserva de Ley en materia sancionadora: avances, retrocesos, y contradicciones de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Rev. de Administración Pública*. 2005: 169-199.
- [13] Gómez, R. Necesidad-esencialidad de criterios legales para la determinación de una sanción administrativa. *Rev. chilena de Derecho*. 2018; 45(2): 531-544.
- [14] Londoño, F. Tipicidad y legalidad en el derecho administrativo-sancionatorio. *Rev. de Derecho (Valdivia)*. 2014; 27(2): 147-167.
- [15] Quintero, L. Tipicidad en materia disciplinaria: Tipos Abiertos y Numerus Apertus. *Rev. Diálogos de Derecho y Política*. 2011: 1- 17.

Recibido el 22 de abril del 2021 y aceptado para su publicación el 28 de mayo del 2021