



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

Derecho
Facultad de Derecho

**Reflexiones sobre los efectos jurídicos en el tiempo de la Sentencia del
Caso de la Contraloría General de la República II en virtud del principio
de retroactividad benigna**

**Trabajo de Suficiencia Profesional
presentado para optar al Título Profesional de
Abogado**

**Presentado por
Cesar Alexander Gutiérrez Tercero**

Asesor: Jose Antonio Tirado Barrera
[0000-0003-4877-0699](tel:0000-0003-4877-0699)

Lima, 15 de febrero del 2025

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO FACULTAD DE DERECHO

A través del presente documento la Facultad de Derecho deja constancia de que el Trabajo de Suficiencia Profesional “Reflexiones sobre los efectos jurídicos en el tiempo de la Sentencia del Caso de la Contraloría General de la República II en virtud del principio de retroactividad benigna” presentada por el Sr. Cesar Alexander Gutiérrez Tercero, con DNI 71850768, para optar el Título Profesional de Abogado, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 4 de abril del año 2025; obteniendo el siguiente resultado:

9% Overall Similarity

The combined total of all matches, including overlapping sources, for each database.

Filtered from the Report

- Bibliography
- Quoted Text

Top Sources

- 8% Internet sources
- 3% Publications
- 4% Submitted works (Student Papers)

Integrity Flags

1 Integrity Flag for Review

- Hidden Text**
55 suspect characters on 15 pages
Text is altered to blend into the white background of the document.

Our system's algorithms look deeply at a document for any inconsistencies that would set it apart from a normal submission. If we notice something strange, we flag it for you to review.

A Flag is not necessarily an indicator of a problem. However, we'd recommend you focus your attention there for further review.

Top Sources

The sources with the highest number of matches within the submission. Overlapping sources will not be displayed.

1	Internet	qdoc.tips	<1%
2	Internet	gacetaconstitucional.com.pe	<1%
3	Internet	1library.co	<1%
4	Student papers	Pontificia Universidad Catolica del Peru	<1%
5	Internet	core.ac.uk	<1%
6	Internet	revistas.pucp.edu.pe	<1%
7	Internet	vsip.info	<1%
8	Internet	www2.osinergmin.gob.pe	<1%
9	Internet	www.tc.gob.pe	<1%
10	Internet	fdocuments.es	<1%
11	Internet	hdl.handle.net	<1%

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::1:3156531658

Fecha de entrega

15 feb 2025, 11:38 p.m. GMT-5

Fecha de descarga

4 abr 2025, 10:57 a.m. GMT-5

Nombre de archivo

Gutierrez_Cesar_Trabajo_de_suficiencia_profesional_Derecho_2025.pdf

Tamaño de archivo

592.8 KB

38 Páginas

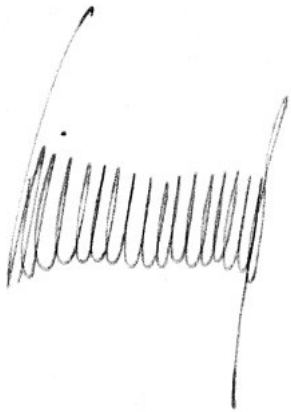
9219 Palabras

52.680 Caracteres

De acuerdo con la política vigente, el porcentaje obtenido de similitud con otras fuentes está dentro de los márgenes permitidos.

Se emite el presente documento para los fines estipulados en el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad al que pertenece el interesado.

Lima, 4 de abril de 2025

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'José Antonio Tirado Barrera', with a long vertical stroke extending downwards from the end of the signature.

José Antonio Tirado Barrera

Asesor

ORCID 0000-0003-4877-0699

RESUMEN

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional aborda uno de los extremos del fallo del Tribunal Constitucional en el proceso de constitucionalidad seguido contra la Ley N° 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. Específicamente, analiza la decisión de determinar que la sentencia no surta efectos retroactivos amparándose en el artículo 80° del Nuevo Código Procesal Constitucional. Este Trabajo de Suficiencia Profesional analizará si el Tribunal Constitucional debió también revisar el artículo 82° del Código Procesal Constitucional y hacer parte de su valoración también al principio de retroactividad benigna en materia administrativa sancionadora.

Palabras clave: Derecho administrativo sancionador – Principios de la potestad sancionadora administrativa – Retroactividad benigna – Contraloría General de la República

ABSTRACT

This Professional Sufficiency Paper deals with an analysis of the ruling of the Constitutional Court in the constitutionality process followed against Law CGR 2021, Law that typifies the infringing conducts in matters of functional administrative responsibility and establishes measures for the adequate exercise of the sanctioning power of the General Comptroller's Office of the Republic. Specifically, it analyzes the decision to determine that the sentence does not have retroactive effects based on Article 80 of the New Constitutional Procedural Code. This work of Professional Sufficiency will analyze whether the Constitutional Court should have also reviewed article 82° of the Constitutional Procedural Code and made part of its assessment also the principle of benign retroactivity in administrative sanctioning matters.

Key words: Administrative Sanctioning Law – Principles of Administrative Sanctioning Power – Benign Retroactivity – General Comptroller's Office of the Republic

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	3
ABSTRACT.....	4
ÍNDICE DE TABLAS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I. DESCRIPCIÓN DEL CASO.....	10
1.1. El Sistema Nacional de Control y la CGR	10
1.2. Antecedentes jurisprudenciales: Caso de la CGR I.....	11
1.3. Ley CGR 2021 y el Caso de la CGR II.....	11
1.4. Decisiones de la Sentencia del Caso de la CGR II.....	12
CAPÍTULO II – LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LAS SENTENCIAS DEL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL TIEMPO.....	15
2.1. La acción de inconstitucionalidad.....	15
2.2. Los tipos de sentencias del proceso de inconstitucionalidad.....	15
2.3. El principio de retroactividad benigna como excepción a la irretroactividad de las sentencias de procesos de inconstitucionalidad.....	18
CAPÍTULO III – EL PRB EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	23
3.1. La aplicación de los principios generales del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionadora	23
3.2. El PRB en el Derecho Administrativo Sancionador en el TUO de la LPAG.....	24
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS Y OPINIÓN DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL BACHILLER.....	27
4.1. Problema jurídicamente relevante: ¿El Tribunal Constitucional aplicó correctamente el NCPC para declarar que la sentencia no surtirá efectos retroactivos?	27
4.1.1. El Tribunal Constitucional no analizó el artículo 82° del NCPC.....	27
4.1.2. La decisión del Tribunal Constitucional no se ajustó a derecho.....	30
4.2. ¿Cuáles debieron ser los efectos en el tiempo de la Sentencia?	32
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....	35
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Subtipos de sentencias de especie estimatorias	16
Tabla 2. Análisis de los subtipos de sentencias estimatorias en la Sentencia del CGR II.....	17
Tabla 3. Efectos de la Sentencia del Caso de la CGR II si hubiera aplicado el principio de retroactividad benigna	33

INTRODUCCIÓN

El 20 de julio del 2021, se publicó en el Diario el Peruano la Ley N° CGR 2021, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República (en adelante, la “Ley CGR 2021”). Mediante esta ley, se tipificaron las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa necesarias para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República (en adelante, la “CGR”).

No obstante, el 26 de julio del 2021, el Poder Ejecutivo inició un proceso de constitucionalidad contra determinadas disposiciones de la Ley N° CGR 2021 por considerarlas inconstitucionales recaído en el Expediente N° 00026-2021-PI/TC, conocido como el Caso de la Potestad Sancionadora de la Contraloría General de la República II (en adelante, el “Caso de la CGR II”).

De esta manera, el 24 de julio del 2024, el Tribunal Constitucional emitió la Sentencia recaída en dicho proceso de inconstitucionalidad (en adelante, la “Sentencia del Caso de la CGR II”). La Sentencia del Caso de la CGR II resolvió declarar inconstitucional diversas infracciones y disposiciones de la Ley CGR 2021 por considerar que vulneraba (i) el principio de legalidad en sus distintas manifestaciones y (ii) los derechos al debido procedimiento y defensa.

No obstante, a pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad de diversas estas disposiciones, el Tribunal Constitucional declaró que, en aplicación del artículo 80° del Nuevo Código Procesal Constitucional contenido dentro de la Ley N° 31307 (en adelante, el “NCPC”), la sentencia no tendría efectos retroactivos sobre los procedimientos que hayan culminado o que actualmente se encuentren en curso.

Esta decisión ha originado una discusión sobre cuáles deben ser los efectos jurídicos en el tiempo de una sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad de una infracción administrativa considerando el principio de retroactividad benigna en el procedimiento administrativo sancionador.

En virtud de ello, el presente Trabajo de Suficiencia Profesional repasará brevemente la descripción del caso bajo análisis, los efectos jurídicos de las sentencias de los procesos de inconstitucionalidad en el tiempo, el principio de retroactividad benigna en el derecho

administrativo sancionador para, finalmente, realizar un análisis crítico sobre la decisión del Tribunal Constitucional.

CAPÍTULO I. DESCRIPCIÓN DEL CASO

1.1. El Sistema Nacional de Control y la CGR

Como indica la profesora BOYER (2019, p. 370), actualmente “en el ordenamiento jurídico peruano, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos ha adoptado un modelo dual”. Por un lado, existe un sistema disciplinario normado por la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (en adelante, la “LSC”) y; por otro lado, un sistema de control gubernamental normado por la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante, la “Ley Orgánica de la CGR”).

Tal y como indica el artículo 1° de la propia Ley Orgánica de la CGR, mediante esta ley se establecen las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la CGR como ente técnico rector de dicho sistema.

Sin embargo, ello no fue siempre así. En el 2010, debido a una serie de denuncias relacionadas a actos de corrupción por parte de funcionarios públicos, el Congreso de la República (en adelante, el “Congreso”) consideró necesario modificar la Ley Orgánica de la CGR para que esta entidad pueda realizar actividades de fiscalización y sanción sobre funcionarios y/o servidores públicos cuestionados.

En virtud de ello, el 7 de diciembre del 2010, se promulgó la Ley N° 27785, Ley que modifica la Ley Orgánica de la CGR, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional (en adelante, la “Ley CGR 2010”).

Mediante la Ley CGR 2010, el Congreso le otorgó a la CGR la potestad sancionadora sobre determinadas actuaciones de los servidores públicos, a la que se le denominó “responsabilidad administrativa funcional” (BOYER, 2019, 370). De esta manera, la Contraloría General se encontraba facultada para fiscalizar y sancionar a funcionarios y/o servidores públicos en caso determinase su responsabilidad administrativa funcional mediante la comisión de una de las infracciones previstas por la propia Ley CGR 2010.

1.2. Antecedentes jurisprudenciales: Caso de la CGR I

El 20 de agosto del 2015, el Colegio de Abogados de Arequipa presentó una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley CGR 2010 signado con Expediente N° 0020-2015-PU/TC (en adelante, “Caso de la CGR I”).

El petitorio de la demanda fue que la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley CGR 2010 pues vulneraba una serie de derechos y principios reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, la Constitución Política del Perú (en adelante, la “Constitución”) y la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. La decisión del Tribunal Constitucional (en adelante, el “TC”) fue declarar fundada en parte la demanda y declarar inconstitucional el régimen de infracciones que había introducido la Ley CGR 2010 en la Ley Orgánica de la CGR.

De esta manera, esta declaración de inconstitucional tuvo como consecuencia que la CGR se encontró impedida de ejercer su potestad sancionadora funcional e iniciar procedimientos administrativos en tanto no contaba con infracciones que imputar en la medida que el régimen de infracciones, que se encontraba dentro del artículo 46°, fue expectorado del ordenamiento jurídico.

Vale agregar que, mediante el fundamento 83 de la Sentencia del CGR I, el TC indicó que debido al artículo 81° del Código Procesal Constitucional -todavía no se encontraba vigente el NCPC-, esta sentencia no surtiría efectos retroactivos y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 46° de la Ley Orgánica de la CGR no afectaría la validez de las resoluciones y demás actos administrativos emitidos en aplicación de dicho artículo.

1.3. Ley CGR 2021 y el Caso de la CGR II

Ahora bien, debido a que la CGR se encontraba sin un régimen de infracciones administrativas y sin poder ejercer su potestad administrativa funcional fue necesaria la emisión de nuevas infracciones administrativas, pero tomando en consideración lo señalado por el TC en la Sentencia recaída en el Caso de la CGR I.

En ese sentido, la CGR presentó un Proyecto de Ley¹ para introducir un nuevo régimen de infracciones para así poder ejercer nuevamente la potestad administrativa funcional que se le fue brindada.

De esta manera, el 16 de julio del 2021, el Congreso promulgó la Ley N° 31288, (en adelante, la “Ley CGR 2021”), mediante la que, conforme a su artículo 1°, modificó a la Ley Orgánica de la CGR con la finalidad de establecer un nuevo régimen de infracciones y establecer medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General.

No obstante, el 26 de junio del 2021, el Poder Ejecutivo inició un proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° CGR 2021 (en adelante, “Caso de la CGR II”). En esta ocasión, el Poder Ejecutivo solicitó -en su petitorio- la declaración de inconstitucionalidad de (i) el artículo 2° en el extremo que modifica el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica de la CGR, los artículos 46° y 47° de la Ley Orgánica de la CGR modificados por la Ley CGR 2021, y la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley CGR 2021

1.4. Decisiones de la Sentencia del Caso de la CGR II

El 24 de julio del 2024 se emitió la Sentencia del Caso de la CGR II, a través de la cual el TC decidió declarar inconstitucional:

- Las infracciones 6, 24, 25, 26 y 27 del artículo 46° de la Ley Orgánica de la CGR, modificado por el artículo 2° de la Ley CGR 2021.
- Toda referencia al concepto “grave afectación al servicio público” contenida en diversas infracciones, así como en el segundo párrafo final del artículo 46 de la Ley Orgánica de la CGR, modificado por el artículo 2 de la Ley CGR 2021.
- El literal c) del numeral 1.1 del artículo 68 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, aprobado por Resolución de Contraloría 166-2021-CG (en adelante, el “RAF”).

¹ Proyecto de Ley N° 4267/2018-CG presentado por la CGR. Disponible en https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL042672_0190429.pdf

- Declarar inconstitucional la frase “salvo en los casos justificados señalados en las normas reglamentarias” contenida en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica de la CGR, modificado por el artículo 2 de la Ley CGR 2021.

En síntesis, el TC determinó que la potestad sancionadora funcional de la CGR se encuentra circunscrita, conforme al artículo 82° de la Constitución, solo a los atributos relacionados con “la supervisión de la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado y de la deuda pública”². Asimismo, señaló expresamente que la aplicación de su potestad administrativa sancionadora sobre otros ámbitos implicaría “un control desorbitado sobre la gestión propia de las demás instituciones públicas.”³.

En el Caso de la CGR II se analizaron hasta 32 infracciones por las que la CGR podía iniciar un procedimiento administrativo funcional. Así, primero, el TC declaró inconstitucional por ilegales todos los supuestos que no se encontraran relacionados íntimamente con la legalidad presupuestaria o el endeudamiento público, pues ello se encuentra bajo la potestad sancionadora funcional de la CGR. Por ejemplo, las infracciones que incluían alguna sanción si un funcionario público ocasiona una “grave afectación al servicio público”.

Segundo, en virtud del derecho a la defensa y al debido procedimiento, la frase “salvo en los casos justificados señalados en las normas reglamentarias” que permitía justificar que la CGR no de oportunidad a un funcionario público de conocer las imputaciones en su contra o que se le permita aclarar algún hecho o fundamento en el marco de un procedimiento administrativo funcional fue también declarada inconstitucional.

Como se observa, estas declaratorias de inconstitucionalidad cambiaron las “reglas” que circunscriben el comportamiento de los funcionarios públicos. No obstante, el TC determinó que estas nuevas “reglas” carecerían de efecto retroactivo en virtud del artículo 80 del NCPC. En otras palabras, a los procedimientos administrativos funcionales en trámite y culminados que habrían sido iniciados con anterioridad a la

² Fundamento 54 de la Sentencia del Caso de la CGR II.

³ Fundamento 50 de la Sentencia del Caso de la CGR II.

Sentencia del Caso de la CGR II sustentados en alguna de las infracciones declaradas inconstitucionales, no se les debería aplicar ninguno de los efectos jurídicos de la Sentencia.

En ese sentido, corresponde que analicemos las consecuencias jurídicas de este tipo de sentencias para así revisar si el artículo 80° del NCPC es la única disposición que debe evaluarse para definir la aplicación de en el tiempo de este tipo de sentencias.

CAPÍTULO II – LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LAS SENTENCIAS DEL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL TIEMPO

2.1. La acción de inconstitucionalidad

De acuerdo con el artículo 200 de la Constitución, la acción de inconstitucionalidad procede contra todas las normas del ordenamiento jurídico que cuenten con rango de ley tales como leyes, decretos de urgencia, entre otros, y que infrinjan la Constitución.

A partir de este artículo la doctrina ha definido al proceso de inconstitucionalidad como “(...) una forma de heterocomposición de un conflicto de naturaleza constitucional, producido por la existencia de una norma con rango de ley, que viola la jerarquía normativa de la Constitución, por infracción a esta; la que puede ser directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo, estando a las causales de inconstitucionalidad previstas en el Código Procesal Constitucional” (BLUME, 2022, p. 720)

En otras palabras, es un mecanismo jurídico que permite a ciertos actores cuestionar ante el TC, en única instancia, normas con rango de ley que se consideren contrarias a la Constitución. Esta acción constitucional busca asegurar que todas las leyes, decretos y disposiciones normativas se ajusten a los principios y derechos establecidos en la Carta Magna y no se contrapongan a ésta.

2.2. Los tipos de sentencias del proceso de inconstitucionalidad

Como cualquier proceso ante un órgano jurisdiccional peruano, la acción de inconstitucionalidad concluye con una resolución. Así, una de estas resoluciones puede ser una sentencia, la cual contiene la decisión oficial y final del TC sobre la materia controvertida.

Las sentencias de procesos de inconstitucionalidad son distintas entre sí dependiendo del tipo de análisis que requiera realizar el TC para poder resolver la controversia. De esta manera, el TC, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC (en adelante, la “Sentencia de Interpretaciones”), clasificó los tipos de sentencia que pueden emitirse al final de un proceso de constitucionalidad.

La mayor diferencia se dio entre (i) las sentencias de especie y (ii) las sentencias de principio. Respecto de la primera, indicó que “se constituyen por la aplicación simple de las normas constitucionales y demás preceptos del bloque de constitucionalidad a un caso particular y concreto”⁴. En este caso, el TC sólo aplica la norma constitucional relacionada con la controversia y declara su decisión sin que tenga necesariamente que interpretar la norma cuestionada.

De otro lado, las sentencias de principio, sí “interpretan el alcance y sentido de las normas constitucionales, llenan las lagunas y forjan verdaderos precedentes vinculantes”⁵. Así, respecto de las sentencias de especie, existen diversos subtipos dependiendo de si se tratan de sentencias estimatorias o sentencias desestimatorias. Respecto de las sentencias estimatorias, el TC definió los siguientes subtipos de sentencias:

Tabla 1. Subtipos de sentencias de especie estimatorias.

Sentencia de simple anulación	El TC determina anular total o parcialmente el contenido del texto.
Sentencias interpretativas propiamente dichas	El TC resuelve la inconstitucionalidad de una las interpretaciones por considerarla “incorrecta” y que generaría una indebida inaplicación. En este contexto, este tipo de sentencia prohíbe ciertas interpretaciones de la norma impugnada.
Las sentencias interpretativas-manipulativas (normativas)	El TC resuelve modificar el texto normativo cuestionado para que se ajuste al orden constitucional. Se dividen en: (i) <u>Sentencias reductoras</u> : Declaran que una parte expresa del texto normativo es contraria a la Constitución y debe eliminarse para mantener la constitucionalidad del resto del texto normativo. (ii) <u>Sentencias aditivas</u> : El TC establece la existencia de una inconstitucionalidad por omisión legislativa. En ese sentido,

⁴ Fundamento 2.a de la Sentencia de Interpretaciones.

⁵ Fundamento 2.b de la Sentencia de Interpretaciones.

	<p>agrega determinado texto en la norma impugnada para transformar la totalidad del precepto normativo a uno constitucional.</p> <p>(iii) <u>Sentencias sustitutivas</u>: El TC declara únicamente la inconstitucionalidad de una sección de la norma y, al mismo tiempo, reemplaza este texto normativo expulsado por otro texto que sí permite una interpretación constitucional.</p> <p>(iv) <u>Sentencias exhortativas</u>: El TC declara la incongruencia constitucional de una parte o la totalidad de la norma, pero no dispone su inmediata expulsión del ordenamiento constitucional sino que recomienda al Congreso que expida una ley sustitutoria con un contenido congruente con el ordenamiento jurídico dentro de un plazo dado.</p> <p>(v) <u>Sentencias estipulativas</u>: El TC determina los elementos se emplearán para examinar y determinar una controversia constitucional. En este marco, se explica y precisa el significado de determinados conceptos.</p>
--	--

Por último, las sentencias desestimatorias, “son aquellas que declaran, según sea el caso, inadmisibles, improcedentes o infundadas las acciones de garantía, o resuelven desfavorablemente las acciones de inconstitucionalidad.”⁶

Así las cosas, es importante reseñar a que subtipos de sentencias se adecuó la Sentencia de la CGR II dentro de los subtipos de las sentencias estimatorias para poder mantener la constitucionalidad de la Ley Orgánica de la CGR y varias de sus disposiciones:

Tabla 2. Análisis de los subtipos de sentencias estimatorias en la Sentencia del CGR II

Sub-tipo de Sentencia	Análisis
Sentencia de simple anulación	En la medida que el TC declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de infracciones ingresadas a la Ley Orgánica de la CGR mediante la Ley N° CGR 2021 y, por conexidad, el literal c) del numeral 1.1 del artículo 68 del RAF.

⁶ Fundamento 4 de la Sentencia de Interpretaciones.

Sentencia interpretativa-manipulativa reductora	<p>En la medida que declaró inconstitucional solo las siguientes fracciones de determinadas disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La frase “grave afectación al servicio público”. • La frase “salvo en los casos justificados señalados en las normas reglamentarias”. <p>Estas declaraciones de inconstitucionalidad parciales tuvieron la finalidad de mantener la constitucionalidad del resto del texto normativo.</p>
Sentencia interpretativa propiamente dicha	<p>En la medida que el TC resuelve interpretar las infracciones contenidas en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la CGR de acuerdo con los fundamentos desarrollados en la Sentencia.</p>
Sentencia exhortativa	<p>En la medida que el TC resuelve exhortar al Congreso a que legisle delimitando el ámbito material de competencia en materia sancionadora de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR y de la CGR, conforme a lo precisado en el fundamento 49 de la Sentencia.</p>

2.3. El principio de retroactividad benigna como excepción a la irretroactividad de las sentencias de procesos de inconstitucionalidad

Ahora bien, el artículo 80° de la Constitución -citado para la decisión tomada en el Caso de la CGR II- ha señalado lo siguiente respecto de los efectos de las sentencias fundadas (y/o estimatorias) que pone fin al proceso de inconstitucionalidad:

“Artículo 80.- Efectos de la sentencia fundada

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el diario oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación.

Cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia.

(...)”

Como se denota de la lectura del artículo, ante la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, la misma queda “sin efecto [es] desde el día siguiente de la publicación de la sentencia en el diario oficial El Peruano. Ello confirma lo indicado por la Constitución en el sentido de que, salvo excepciones, las Sentencias del TC no tienen efectos retroactivos” (DÍAZ, 2022, pp. 859). En ese sentido, “la declaración de inconstitucionalidad de una norma tiene un efecto de anulabilidad” (DÍAZ, 2022, PP. 858); dicho de otra forma, salvo excepciones, una sentencia que declara inconstitucional determinada disposición solo surte efectos desde que se emite tal declaración en adelante y no de manera retroactiva.

El principio de irretroactividad se basa pues en que las leyes no deben afectar situaciones previas a su promulgación, garantizando la seguridad jurídica y la protección de derechos ya adquiridos. En buena cuenta, este principio busca evitar la inseguridad y la arbitrariedad, y asegurar que las personas puedan prever las consecuencias legales de sus actos sin temor a que una nueva ley cambie retroactivamente los efectos de sus acciones pasadas.

No obstante, el principio de irretroactividad -incluso en los procesos de inconstitucionalidad- cuenta con excepciones. Estas excepciones se encuentran dentro del artículo 80° -que es el que cita el TC en la Sentencia para fundamentar su decisión- y el artículo 82 del NCPC que indica lo siguiente:

“Artículo 82. Efectos de la irretroactividad

Las sentencias declaratorias de ilegalidad o inconstitucionalidad no conceden derecho a reabrir procesos concluidos en los que se hayan aplicado las normas

declaradas inconstitucionales, salvo en las materias previstas en el segundo párrafo del artículo 103 y último párrafo del artículo 74 de la Constitución.

Por la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado.”

Tal como se aprecia, el artículo 82° de NCPC nuevamente reitera que las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad -y/o estimatorias como las hemos llamado en el presente Trabajo de Suficiencia Profesional- carecen de efectos retroactivos ; no obstante, regula dos excepciones para tal precepto. Estas dos excepciones son (i) la retroactividad benigna en material penal recogida en el artículo 103° de la Constitución⁷ y (ii) cuando la inconstitucionalidad de la norma verse sobre una tributaria conforme el artículo 74° de la Constitución⁸.

Ello ha sido reconocido por el máximo intérprete de la Constitución. Expresamente, en la Sentencia signada con Expediente N° 02744-2010-PHC/TC, reconoció que la sentencia de inconstitucionalidad puede alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado.

En síntesis, el artículo 82° reconoce la aplicación retroactiva de una declaración de inconstitucionalidad cuando (i) se vulnera el principio de legalidad del régimen tributario o (ii) corresponde la aplicación del principio de retroactividad benigna en materia penal cuando favorece al reo. Para el análisis de este Trabajo de Suficiencia Profesional, corresponde ahondar en la primera de las excepciones.

El principio de retroactividad benigna (en adelante, el “PRB”) ha sido definido por el TC como aquel que “propugna la aplicación de una norma penal posterior a la comisión

⁷ El segundo párrafo del artículo 103° de la Constitución indica que *“la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo”*.

⁸ *“Artículo 74.- Principio de Legalidad*

(...)

No surten efectos las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.”

del hecho delictivo, a condición de que dicha norma contenga disposiciones más favorables al actor.”⁹

Asimismo, el TC también ha señalado que este principio “constituye una excepción al principio de irretroactividad de la aplicación de la ley sustentada en razones político-criminales, en la medida en que el Estado no tiene interés (o no en la misma intensidad) en sancionar un comportamiento que ya no constituye delito (o cuya pena ha sido disminuida) y, esencialmente, en virtud del principio de humanidad de las penas, el cual se fundamenta en la dignidad de la persona”.¹⁰

Este principio no solo aplica para los procesos en trámite, sino que incluso obliga a revisar procesos ya concluidos en los que el comportamiento sancionable ya no constituye un delito o su pena ha sido disminuida. Al respecto, el TC, en la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2012-PI/TC (en adelante, la “Sentencia 08-2012-TC”), en la que declaró inconstitucional el artículo 173° inciso 3 del Código Penal, indicó que “teniendo en cuenta que la disposición impugnada resulta inconstitucional, y que, al versar sobre materia penal, la respectiva declaratoria de inconstitucionalidad va a generar efectos en procesos penales en trámite y procesos penales terminados (...)”¹¹.

Así en este caso, citando al profesor DÍAZ (2022, pp. 868) -con quien coincido-, “el TC autorizó que, en virtud de esta sentencia, puedan revisarse los procesos en trámite o finalizados (...)”. Incluso, profesores como RUBIO (2013, pp. 141) han reconocido ello, indicando que “en efecto, el artículo 83° del Código Procesal Constitucional permite la reapertura de procedimientos penales y tributarios ya concluidos”.

Por lo tanto, a la luz del artículo 82° del NCPC, las sentencias que culminen procesos de inconstitucionalidad sobre asuntos penales y tengan efectos directos en los reos, pues eliminan o reducen su pena, deberán aplicarse retroactivamente, en virtud del PRB.

⁹ Fundamento 4 de la Sentencia del Expediente N° 02744-2010-PHC/TC.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Fundamento 113 de la Sentencia 08-2012-TC

Ahora, si bien queda completamente claro que el PRB en materia penal es una excepción para la irretroactividad de las sentencias de procesos de constitucionalidad, corresponde reseñar la manifestación de este principio en el derecho administrativo sancionador para poder determinar si también debería ser una excepción.

CAPÍTULO III – EL PRB EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1. La aplicación de los principios generales del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionadora

En general, como indica (PEDRECSHI, 2023, pp. 501), la obligatoriedad de las normas que integran el ordenamiento jurídico respecto de los administrados requiere de la previsión de mecanismos de reacción frente a sus incumplimientos o contravención a las mismas, pues la eficacia de todo sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas en la Administración para garantizar su cumplimiento.

A esta potestad de previsión de mecanismos de reacción, jurisprudencial y doctrinariamente, se le denomina el *ius puniendi* estatal. Así, la Administración Pública, con la finalidad de poder garantizar el cumplimiento de las normas que crea, en mérito de este *ius puniendi*, puede iniciar procedimientos administrativos e imponer sanciones a los administrados que incumplan estas normas.

Al igual que en el Derecho Penal es necesario que el administrado respecto del cual se ejercerá la potestad del *ius puniendi* cuente con un régimen legal específico que torne predecible el ejercicio de esta potestad y garantice sus derechos fundamentales (MORÓN, 2023, 401). En ese sentido, la potestad administrativa sancionadora de la Administración Pública está ceñida a una serie de principios recogidos en el artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, “TUO de la LPAG”).

Estos principios tienen su origen en el derecho penal, pues buscan tutelar los derechos fundamentales de los ciudadanos y limitar el uso exorbitado del *ius puniendi* por parte del Estado. En otras palabras, el propósito de los principios del derecho administrativo sancionador es que el *ius puniendi* se aplique en irrestricto respeto de los valores fundamentales que el ordenamiento jurídico peruano ha decidido tutelar. Ello ha sido reconocido por el TC en varias ocasiones. Por ejemplo, la autoridad suprema en materia constitucional ha señalado que “(...) los principios de culpabilidad, legalidad y tipicidad, entre otros, constituyen pautas básicas del derecho sancionador, que no solo

se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también cuando se imponen sanciones en el ámbito administrativo.”¹²

Asimismo, la doctrina coincide con lo señalado por el máximo intérprete de la Constitución pues precisa que “los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución [...], hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales”. (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2011, pp. 1069).

En ese sentido, si bien los principios que gobiernan el derecho penal no se emplean a identidad en el derecho administrativo sancionador pues este último tiene características particulares como, por ejemplo, que es “juez y parte” y se encuentra sometido al control jurisdiccional mediante una acción contencioso-administrativa; el TUO de la LPAG traduce este régimen mediante el artículo 248° del TUO de la LPAG y, a toda luz, se encuentran inspirados y guardan su origen en el derecho penal.

3.2. El PRB en el Derecho Administrativo Sancionador en el TUO de la LPAG

El artículo 248° del TUO de la LPAG reconoce el PRB en su numeral 5 como uno de los principios básicos del derecho administrativo sancionador. Señala así que “las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición”.

Esta inclusión en el TUO de la LPAG se realizó mediante el Decreto Legislativo N° 1272 y, evidentemente, provino del reconocimiento de este principio dentro de los principios administradores sancionadores tomando como inspiración al principio en su manifestación en el derecho penal. Ello se denota de la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272, en la que se justificó su inclusión indicando que “el

¹² Fundamento 8 de la Sentencia del Expediente N° 2050-2002-AA/TC.

derecho administrativo sancionador tiene sus bases en el derecho penal, de manera que las garantías que existen en éste también deben ser incorporadas en aquél.”¹³

Tal es así que, siguiendo las directrices dadas por el TC al PRB en el derecho penal, el quinto numeral del artículo 248° del TUO de la LPAG autoriza a que el PRB en materia sancionadora pueda operar para procedimientos administrativos en trámite e incluso cuando ya existe una resolución de sanción que puede ser aun cuestionada en tanto su ejecución no ha culminado aún. En ese orden de ideas, este principio se puede configurar bajo alguno de estos tres supuestos:

- Respecto a la tipificación de la infracción: Si la nueva norma modifica o elimina la tipificación de la infracción por la que se inició el procedimiento o se sancionó al administrado.
- Respecto a los plazos de prescripción: Si la nueva norma reduce el plazo de prescripción de la infracción por la que se pretende iniciar el procedimiento sancionador.
- Respecto a las sanciones: Si la nueva norma reduce la severidad de la sanción que se pretende aplicar o se aplicó al administrado en un procedimiento sancionador.

En buena cuenta, como indica la doctrina, “aun cuando la Constitución Política del Estado no alude a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras administrativas, sino sólo de las penales, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender —con los matices necesarios— en el ámbito administrativo esta situación jurídica favorable a los ciudadanos” (MORÓN, 2023, pp. 446).

Así las cosas, el legislador concluyó que existe una identidad en las dos manifestaciones de este principio -tanto en material penal como en materia administrativa sancionadora- y determinó darle la misma forma y alcances en su aplicación con mínimas particularidades para cada caso.

¹³ Ver el numeral I.11.3.2.4. de la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1272 promulgado el 21 de diciembre del 2016.

Ahora bien, habiendo desarrollado el concepto y alcance de las sentencias de los procesos de constitucionalidad, sus excepciones y, el PRB en su manifestación penal y administrativo sancionadora corresponde evaluar si el análisis y conclusión dado por la Sentencia del Caso de la CGR II se ajusta a derecho.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS Y OPINIÓN DE LA DECISIÓN DEL TC DEL BACHILLER

4.1. Problema jurídicamente relevante: ¿El TC aplicó correctamente el NCPC en la Sentencia del Caso de la CGR II?

Como ya he indicado, el máximo interprete de la Constitución decidió que la Sentencia no surta efectos retroactivos amparándose en el artículo 80° del NCPC. No obstante, a partir de los conceptos desarrollados en el presente Trabajo de Suficiencia Profesional, evaluaremos si la decisión del TC en la Sentencia del Caso de la CGR II se ajusta a derecho.

4.1.1. El TC no analizó el artículo 82° del NCPC

El TC sólo hace alusión a la aplicación en el tiempo de la Sentencia en su considerando 245.¹⁴ En este considerando, el TC justifica la no aplicación retroactiva de la Sentencia citando al artículo 80° del NCPC; no obstante, no toman en cuenta para su análisis al artículo 82° del NCPC, el cual recoge como excepción al PRB.

De esta manera, el TC ni siquiera cuestiona la posibilidad de la aplicación de retroactividad benigna en su decisión. Probablemente, de una interpretación restrictiva y literal al artículo 82° del NCPC, el TC consideró que esta excepción constitucional -pues su origen se encuentra en la Constitución- solo aplica en materia penal porque la disposición indica expresamente “en favor del reo”. No obstante, el TC huye de la discusión respecto a si esta vestidura constitucional -sobre la manifestación de este principio en materia penal- debe también cubrir y trasladarse a su manifestación en materia administrativa sancionadora.

Sobre este dilema, el profesor BACA ha indicado que la manifestación de este principio en el derecho administrativo sancionador no solo se agota en una simple extensión del principio a nivel legal, sino que “como tanto en el Derecho Penal como

¹⁴ “245. Finalmente, en la medida que la presente sentencia ha optado por considerar que algunas de las normas cuestionadas son contrarias a la Constitución, este Tribunal considera pertinente precisar que los efectos de su decisión carecen de efecto retroactivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 del Nuevo Código Procesal Constitucional. En tal sentido, la sentencia no es de aplicación para aquellos procesos administrativos que hayan culminado o que actualmente se encuentre con trámite ya iniciado.”

en el derecho administrativo sancionador se impone una pena, las razones que justifican la aplicación retroactiva de la norma más favorable en el primero se darían también en el segundo, de modo que el reconocimiento constitucional del primero podría ampliarse al segundo, en virtud de una aplicación analógica *in bonam partem*” (2016, pp. 30).

Así las cosas, el profesor BACA explora la posibilidad de que se reconozca que la vestidura constitucional que se da al PRB deba trasladarse también al derecho administrativo sancionador. En ese sentido, concuerdo con su tesis y considero que desde una interpretación teleológica y de eficacia integradora de la Constitución Política corresponde que esta vestidura constitucional también alcance a la manifestación del principio en su esfera administrativa.

El profesor TARELLO (2014, p. 332) ha indicado respecto al argumento teleológico como medio para interpretar una norma como “aquel por el cual a un enunciado normativo debe atribuirse ese significado que corresponde al fin propio de la ley de la que el enunciado es documento”. Así también ha indicado que “al igual que el analógico [el argumento de interpretación], sirve para motivar la extensión de significado, esto es, para interpretar el enunciado normativo como expresivo de una norma que incluye en el propio dispositivo la situación nueva y no prevista” (TARELLO, 2013, pp. 3333).

Como se denota, cuando se analiza y cuestiona si la vestidura constitucional del PRB en material penal debe alcanzar también a su manifestación en el derecho administrativo sancionador, la interpretación teleológica nos permite concluir que sí en tanto la finalidad de ambas manifestaciones es la misma. Así, parafraseando al profesor BACA (2016, pp. 29), en ambas situaciones existe una disminución del disvalor social de la conducta en tanto el Estado ha considerado que ya no es necesario seguir imponiendo el mismo castigo a tal conducta pues es percibida como menos grave a que cuando se cometió.

Ello se condice en cómo define el TC al PRB. Recordemos que la definición dada por el máximo interprete de la Constitución es que este principio se sustenta en que “el Estado ya no tiene interés (o no en la misma intensidad) en sancionar un

comportamiento que ya no constituye un delito”¹⁵. Así, este precepto funciona también para el derecho administrativo sancionador pues, si el Estado ya no cuenta con interés suficiente para sancionar el comportamiento, corresponde la aplicación del PRB.

En ese sentido, el “fin propio” del principio, en palabras de TARELLO, es el mismo. Y, en consecuencia, no habría porque permitir que esta vestidura constitucional sea trasladada también a la manifestación administrativa sancionadora del PRB.

Por otro lado, mediante una interpretación institucional y social, también conocida como interpretación de eficacia integradora de la Constitución, desarrollada ampliamente por la autoridad suprema en materia constitucional, es posible llegar a similar conclusión. Al respecto, mediante la Sentencia 08-2012-TC, ha indicado lo siguiente:

*“La interpretación institucional permite identificar en las disposiciones constitucionales una lógica hermenéutica unívoca, la que, desde luego, debe considerar a la persona humana como el prius ético y lógico del Estado social y democrático de derecho. En efecto, las normas constitucionales no pueden ser comprendidas como átomos desprovistos de interrelación, pues ello comportaría conclusiones incongruentes. Por el contrario, su sistemática interna obliga a apreciar a la Norma Fundamental como un todo unitario, como una suma de instituciones poseedoras de una lógica integradora uniforme.”*¹⁶

En buena cuenta, mediante una interpretación de eficacia integradora, la interpretación de cuestiones que alcanzan disposiciones constitucionales deberá ser lógica y en favor del ciudadano, quien es el centro o por quien existe el Estado y la Constitución.

Ello se alinea con lo que la jurisprudencia ha indicado de manera pacífica y extensa, y es que “es un principio general del orden jurídico que los derechos se deben aplicar de manera extensiva y que las restricciones de estos deben ser aplicadas de forma estricta” (RUBIO, 2003, pp. 44).

¹⁵ Fundamento 4 de la Sentencia del Expediente N° 0244-2010-PHC/TC

¹⁶ Fundamento 5 de la Sentencia del Expediente N° 0008-2003-AI/TC

Así las cosas, al interpretar el PRB como una garantía constitucional, a pesar de que la Constitución indique que este principio se encuentra tutelado “en materia penal”, una interpretación de eficacia integradora permite señalar que esta vestidura constitucional resulta una garantía constitucional de protección al ciudadano frente a la actuación punitiva del Estado, y corresponde que se interprete y traslade a la materia administrativa sancionadora en la medida que es una idéntica manifestación de actuación punitiva pero por otra vía.

Además, esta interpretación debe tener especial atención, sobre todo porque el caso que nos convoca en este análisis en tanto las sanciones de las infracciones declaradas inconstitucionales por la Sentencia del Caso de la CGR II eran inhabilitaciones de la función pública que podían ir desde los 60 días calendario hasta los 5 años.

En buena cuenta, las sanciones de estas infracciones declaradas inconstitucionales afectaban directamente derechos fundamentales de los ciudadanos -que además son funcionarios públicos- reconocidos por la Constitución y desarrollados por distintas sentencias del TC: los derechos constitucionales al trabajo y al acceso a la función pública.

En ese sentido, el TC debió tener mayor cautela al omitir su pronunciamiento y análisis sobre la aplicación del PRB mediante el artículo 82° del NCPC. En buena cuenta, su decisión permite que ciudadanos sancionados por infracciones que a hoy han sido declaradas inconstitucionales -y por lo tanto, han sido anuladas y expectoradas de nuestro ordenamiento jurídico- traten todavía con inhabilitaciones que vulneran sus derechos constitucionales.

4.1.2. La decisión del TC no se ajustó a derecho

En la medida que el TC no analizó el artículo 82° del NCPC y tomó en cuenta el PRB como excepción al declarar los efectos en el tiempo de la Sentencia del Caso de la CGR II, su decisión no se ajustó a derecho.

Considero que fue necesario que en la Sentencia del Caso de la CGR II se delimite si la garantía constitucional que reviste al PRB en materia penal es idéntica y alcanza a su manifestación en el procedimiento administrativo sancionador. Con un

pronunciamiento así, se evitaría por ejemplo la incertidumbre que generó la Sentencia del Caso de la CGR I.

La Sentencia del Caso de la CGR I aludió del mismo problema que la Sentencia del Caso de la CGR II dado que no determinó los efectos jurídicos de su sentencia conforme a derecho. Ello obligó al máximo interprete de la Constitución a emitir una Aclaración sobre la sentencia. No obstante, a pesar de la emisión de dicha Aclaración, se mantuvo -y mantiene- una incertidumbre jurídica sobre las decisiones disímiles por parte de los operadores jurídicos del poder jurisdiccional del Estado sobre este asunto.

Por ejemplo, mediante la Casación No. 31229-2022 JUNÍN, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República concluyó que la sentencia carecía de efectos retroactivos y, en consecuencia, no podía aplicar sobre hechos analizados con anterioridad a su publicación.

No obstante, mediante el Pleno Jurisdiccional Nacional Contencioso Administrativo del 21 y 22 de julio del 2022, distintos jueces de Cortes Superiores del país analizaron la aplicación del PRB para hechos ocurridos antes de la sentencia recaída en el caso de la CGR I. Así, el Pleno Jurisdiccional Nacional Contencioso Administrativo consideró necesario absolver la siguiente consulta:

“En los procesos judiciales en trámite sobre faltas administrativas por responsabilidad administrativa funcional imputadas conforme al artículo 46° de la Ley N° 27785 por hechos ocurridos antes de la expedición de la sentencia de inconstitucionalidad n° 00020-2015-PI/TC de 25 de abril de 2018, ¿debe aplicarse la retroactividad benigna y declararse fundada la demanda por la inconstitucionalidad de la indicada norma? o no aplicar dicha retroactividad y emitir pronunciamiento respecto a la existencia o no de la falta imputada”

De esta manera, conforme consta en el acta de Conclusiones del Pleno Jurisdiccional Nacional Contencioso Administrativo, los jueces decidieron por mayoría que la sentencia del caso de la CGR I si debía aplicarse a los hechos ocurridos con anterioridad por cuanto en el proceso sancionador existe el PRB.

Como se denota, órganos jurisdiccionales de distintos niveles y jurisdicciones vienen decidiendo aun sobre la aplicación en el tiempo de la Sentencia con decisiones disímiles que vulneran el principio de seguridad jurídica.

Ahora, si bien es cierto que la Sentencia del caso de la CGR II no puede inmiscuirse de forma directa y, mediante esta, concluir procedimientos administrativos o procesos judiciales -en tanto es una sentencia que concluye un proceso de constitucionalidad abstracto y general-; también es cierto que los jueces, a solicitud de parte o de oficio, están obligados a traerla tal Sentencia al procedimiento y/o proceso y vincularla a su decisión.

En consecuencia, fue necesario que en la Sentencia del Caso de la CGR II se analice el artículo 82° del NCPC y se determine que la garantía constitucional que reviste al PRB en materia penal es idéntica y alcanza a su manifestación en el procedimiento administrativo sancionador. Con un pronunciamiento así, los sancionados por las infracciones declaradas inconstitucionales podrían invocar dicho Sentencia en sus procesos o procedimientos en curso o, incluso, para el caso de los procesos judiciales, ser invocadas por los propios jueces.

En ese sentido, el máximo intérprete de la Constitución debió tener mayor cautela al omitir su pronunciamiento y análisis sobre la aplicación del PRB mediante el artículo 82° del NCPC. En buena cuenta, su decisión permitirá que ex o funcionarios públicos actuales sancionados por infracciones que a hoy ya han sido declaradas inconstitucionales -y, en consecuencia, anuladas y expectoradas de nuestro ordenamiento jurídico- lidien todavía con inhabilitaciones que vulneran su derecho al trabajo y a mantenerse en la función pública.

Por todo lo anterior, la Sentencia del CGR II fue una oportunidad para que el TC marque un precedente y analice el artículo 82° del NCPC en materia administrativa sancionadora; no obstante, dicha oportunidad fue desaprovechada puesto que ni siquiera tomo en consideración tal artículo y principio para su decisión.

4.2. ¿Cuáles debieron ser los efectos en el tiempo de la Sentencia?

Como ya he indicado, si bien los procesos de inconstitucionalidad son procesos que evalúan la constitucionalidad de las normas en sentido abstracto y no sobre casos concretos, el TC debió evaluar los efectos de la Sentencia en virtud de la garantía constitucional de la retroactividad benigna en materia administrativo-sancionadora conforme se ha desarrollado en este Trabajo de Suficiencia Profesional.

En tal sentido, es pertinente realizar este ejercicio e indicar mediante la siguiente tabla cuáles, conforme el marco normativo y teórico desarrollado en este Trabajo de Suficiencia Profesional, cuáles debieron ser los efectos en el tiempo de la Sentencia:

Tabla 3. Efectos de la Sentencia del Caso de la CGR II si hubiera aplicado el PRB

Supuesto	Consecuencia
Conductas infractoras cometidas, pero sin un procedimiento administrativo sancionador iniciado por su comisión.	En la medida que a través de la Sentencia fueron expulsadas del ordenamiento jurídico, la CGR ya no puede iniciar procedimientos administrativos sancionadores contra el funcionario que cometió la infracción.
Procedimientos administrativos sancionadores en trámites por la comisión de la infracción.	Corresponde que el órgano resolutor concluya el procedimiento administrativo sancionador y declare el archivo del procedimiento de oficio o a solicitud de parte en virtud del PRB.
Procesos contenciosos administrativos en trámite por Resoluciones de Sanción impugnadas.	Corresponde que el Juez concluya el proceso contencioso administrativo y declare el archivo del proceso de oficio o a solicitud de parte como consecuencia del PRB.
Resoluciones de sanción que se encuentran dentro del plazo para ser cuestionadas mediante una acción contenciosa administrativa.	Corresponde que el administrado solicite que, como consecuencia de la Sentencia, se declare nula la Resolución que lo sanciona.
Resolución de sanción que se ejecutaron íntegramente con carácter de cosa juzgada pues no	En la medida que las sanciones fueron ejecutadas íntegramente, la aplicación del PRB no podría retrotraer el tiempo para levantar la sanción, por lo que la invocación del principio no tendría efectos materiales en beneficio del administrado.

<p>fueron cuestionadas en la vía contencioso-administrativa.</p>	
<p>Resoluciones de sanción confirmadas en una acción contencioso-administrativa que se encuentran ejecutándose.</p>	<p>Corresponde que el administrado solicite al juez que interrumpa su ejecución en virtud del PRB.</p>
<p>Resoluciones de sanción confirmadas en una acción contencioso administrativa ejecutadas y con carácter de cosa juzgada.</p>	<p>De acuerdo con la doctrina respecto a sentencias de procesos de inconstitucionalidad que declaran infracciones inconstitucionales en virtud del principio de tipicidad, “los administrados sancionados mediante sentencias con calidad de cosa juzgada, bien podrían solicitar a los jueces la revisión de esos fallos alegando que, de acuerdo con la decisión del TC y con el art. 2, inc. 25, lit. de la Constitución Política, nunca debieron ser procesados y condenados por actos u omisiones que al tiempo de cometerse no calificaban como una tipificación de infracciones” (VELÁSQUEZ, 2020, 211)</p> <p>En ese sentido, en la medida que en el presente procedimiento se declara la inconstitucionalidad de una serie de infracciones en virtud del principio de tipicidad, corresponde que los administrados soliciten la revisión de los procesos con calidad de cosa juzgada en donde se imputó las infracciones declaradas inconstitucionales.</p> <p>Vale agregar que esta revisión surtirá efectos materiales en la medida que la sanción venga siendo ejecutada. De lo contrario, la revisión de la sentencia con calidad de cosa juzgada no podrá retrotraer la sanción ya consumada.</p>

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto en el presente Trabajo de Suficiencia Profesional, a manera de resumen, estimamos pertinente señalar que:

- 1) Las sentencias que finalizan con los procesos de inconstitucionalidad, conforme la Constitución y el NCPD, carecen de efectos retroactivos a excepción de dos supuestos, siendo uno de ellos el PRB en materia penal.
- 2) No obstante hemos concluido que, a partir de una interpretación de tal disposición, la vestidura constitucional con la que cuesta este principio en materia penal debe trasladarse también a su manifestación en el derecho administrativo sancionador, en la medida que resultan siendo idénticos pero en manifestaciones distintas del *ius puniendi* del Estado, pues en ambas situaciones existe una disminución del disvalor que le atribuye el Estado a una conducta del ciudadano y, en consecuencia, una sanción menos grave en beneficio del mismo.
- 3) En el caso analizado por el presente Trabajo de Suficiencia Profesional, el TC si bien declaró correctamente diversos artículos de la Ley CGR 2021 por vulnerar diversos principios constitucionales; el análisis que realizó para concluir que la Sentencia carecía de efectos retroactivos no se ajustó a derecho.
- 2) En buena cuenta, el TC desaprovechó una oportunidad valiosa para analizar el alcance de la vestidura constitucional del PRB. Asimismo, mantuvo un escenario de inseguridad jurídica que vienen atravesando antiguos y actuales funcionarios públicos por la sentencia emitida en el Caso de la CGR I.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baca Oneto, V. (2016). La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador. THEMIS Revista De Derecho, (69), 27-43.
- Blume Fortini, Ernesto Jorge / Proceso de inconstitucionalidad. EN: MURO ROJO, Manuel(coordinador) / CRISPÍN SÁNCHEZ, Johan Arturo (coordinador) / La Constitución comentada: análisis artículo por artículo. Tomo IV Perú: Gaceta Jurídica, 2022. pp. 715-721.
- Boyer Carrera, J. (2019). Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de las faltas el procedimiento sancionador de la contraloría desde la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Revista De Derecho Administrativo, (17), 368-379. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22180>.
- Centro de Investigaciones Jurídicas del Poder Judicial del Perú (2022). Pleno Jurisdiccional Contencioso Administrativo llevado a cabo el 21 y 22 de junio del 2022.
- Constitución Política del Perú.
- Díaz Muñoz, Oscar / Efectos de la sentencia fundada. En: MEZA TORRES, Yelena (director) / MEZA TORRES, Yelena (director) / PRADO BRINGAS, Rafael (coordinador) / ZEGARRA VALENCIA, Francisco (coordinador) / Comentarios al nuevo Código Procesal Constitucional. Perú: Jurista Editores, 2022. pp. 858-861.
- Decreto Supremo No. 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- García de Enterría, Eduardo. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO - II 12VA. ED. Madrid. Palestra Editores. 2011. 1063-1110.
- Hakansson Nieto, Carlos Guillermo. El proceso de inconstitucionalidad EN: Análisis de los procesos constitucionales y jurisprudencia artículo por artículo. Gaceta Jurídica, 2009. 329-356.

Meza Torres, Yelena (director) / MEZA TORRES, Yelena (director) / PRADO BRINGAS, Rafael (coordinador) / ZEGARRA VALENCIA, Francisco (coordinador). Comentarios al nuevo Código Procesal Constitucional: Artículo 82° - Efectos de la Irretroactividad, DÍAZ MUÑOZ, OSCAR. Perú: Jurista Editores, 2022. pp. 859.

Morón Urbina, Juan Carlos (2023). Comentario a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I. Gaceta Jurídica, 17ava Edición, Lima.

Morón Urbina, Juan Carlos (2023). Comentario a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo II. Gaceta Jurídica, 17ava Edición, Lima.

Muro Rojo, Manuel(coordinador) / CRISPÍN SÁNCHEZ, Johan Arturo (coordinador) / La Constitución comentada: análisis artículo por artículo. Tomo IV Perú: Gaceta Jurídica, 2022. pp. 715-721.

Rubio Correa, M. (2003). Aplicación Analógica de la Ley. Comentarios al artículo IV del Código Civil. En CÓDIGO CIVIL COMENTADO POR LOS 100 MEJORES ESPECIALISTAS, Tomo I (Título Preliminar). pp. 43 - 47). Lima. Gaceta Jurídica.

Rubio Correa, Marcial. Aplicación de la norma jurídica en el tiempo. Perú, 2013. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sentencia de Casación de la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República del 11 de abril del 2024 recaída en el Expediente No. 31229-2022-JUNÍN.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre del 2003 del proceso de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia No. 140-2001 recaída en el Expediente No. 00008-2003-AI/TC.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de diciembre del 12 del proceso de inconstitucionalidad seguido contra la Ley No. 28704, Ley que modifica el artículo 173°, inciso 3°, del Código Penal sobre delito de violación sexual contra la víctima entre 14 y 18 años recaída en el Expediente N° 00008-2012-PI/TC.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril del 2003 del recurso extraordinario contra la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima del 10 de mayo de 2022 que declaró improcedente una acción de amparo recaída en el Expediente No. 2050-2002-AA/TC.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de julio del 2024 del proceso de inconstitucionalidad seguido contra la Ley No. 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República bajo el Expediente No. 00026-2021-PI/TC.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 25 de abril del 2021 del proceso de inconstitucionalidad seguido contra la Ley No. 29622, Ley que modifica la Ley No. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 31 de diciembre del 2024 por la demanda de conflicto de competencia interpuesta por el Poder judicial contra el Poder Ejecutivo recaída en el Expediente No. 004-2004-CC/TC.

Tarello, Giovanni (2013). La interpretación de la Ley, Capítulo VIII: La argumentación de la interpretación y los esquemas de motivación de la atribución de significado a documentos normativos. En: La interpretación de la ley. Palestra Editores, 2013. Pps. 309-353.

Velásquez, R. (2020). Efectos de la sentencia de inconstitucionalidad: A propósito de la inconstitucionalidad de las infracciones aplicadas por la Contraloría General de la República del Perú. Revista De La Maestría En Derecho Procesal, 8(1), 174-216.

Willy Pedreschi Garcés. “Análisis sobre la potestad sancionadora de la administración pública y el procedimiento administrativo sancionador”, en: AAVV Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444. Segunda parte. Ara editores, Lima 2003, pág 501.