

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Tesis

**Subsanación voluntaria como condición atenuante de responsabilidad
en el procedimiento administrativo sancionador de la Contraloría
General de la República y su incidencia en la generación de valor
público. Periodo 2017- 2024**

Juan Ricardo Torres Prado

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Gerencia Pública

Arequipa, 2025

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .



ANEXO 6

INFORME DE CONFORMIDAD DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

A : JAIME SOBRADOS TAPIA
Director de la Escuela de Posgrado
DE : MIGUEL E. ANTEZANA CORRIERI
Asesor del Trabajo de Investigación
ASUNTO : Remito resultado de evaluación de originalidad de Trabajo de Investigación
FECHA : 13 de marzo de 2025

Con sumo agrado me dirijo a vuestro despacho para saludarlo y en vista de haber sido designado Asesor del Trabajo de Investigación titulado **"SUBSANACIÓN VOLUNTARIA COMO CONDICIÓN ATENUANTE DE RESPONSABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO. PERIODO 2017- 2024"** perteneciente a **Torres Prado, Juan Ricardo**, de la **MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA**; se procedió con la carga del documento a la plataforma "Turnitin" y se realizó la verificación completa de las coincidencias resaltadas por el software dando por resultado **SIETE POR CIENTO (7%)** de similitud (informe adjunto) sin encontrarse hallazgos relacionados a plagio. Se utilizaron los siguientes filtros:

- Filtro de exclusión de bibliografía SI ☐ NO ☒
- Filtro de exclusión de grupos de palabras menores (Nº de palabras excluidas: 40) SI ☒ NO ☐
- Exclusión de fuente por trabajo anterior del mismo estudiante SI ☐ NO ☒

En consecuencia, se determina que el trabajo de investigación constituye un documento original al presentar similitud de otros autores (citas) por debajo del porcentaje establecido por la Universidad.

Recae toda responsabilidad del contenido de la tesis sobre el autor y asesor, en concordancia a los principios de legalidad, presunción de veracidad y simplicidad, expresados en el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos de Investigación para optar grados académicos y títulos profesionales – RENATI y en la Directiva 003-2016-R/UC.

Esperando la atención a la presente, me despido sin otro particular y sea propicia la ocasión para renovar las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,


Miguel E. Antezana Corrieri
DNI. N° 06324884

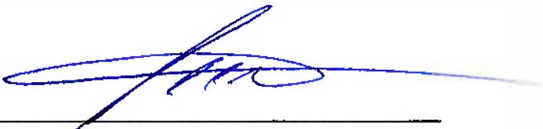
DECLARACIÓN JURADA DE AUTENTICIDAD

Yo, TORRES PRADO JUAN RICARDO, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 45486139, egresado de la MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA, de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, declaro bajo juramento lo siguiente:

1. La Tesis titulada "SUBSANACIÓN VOLUNTARIA COMO CONDICIÓN ATENUANTE DE RESPONSABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO. PERIODO 2017- 2024" es de mi autoría, la misma que presento para optar el Grado Académico de MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA.
2. La Tesis no ha sido plagiada ni total ni parcialmente, para lo cual se han respetado las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes consultadas, por lo que no atenta contra derechos de terceros.
3. La Tesis es original e inédita, y no ha sido realizada, desarrollada o publicada, parcial ni totalmente, por terceras personas naturales o jurídicas. No incurre en autoplagio; es decir, no fue publicada ni presentada de manera previa para conseguir algún grado académico o título profesional.
4. Los datos presentados en los resultados son reales, pues no son falsos, duplicados, ni copiados, por consiguiente, constituyen un aporte significativo para la realidad estudiada.

De identificarse fraude, falsificación de datos, plagio, información sin cita de autores, uso ilegal de información ajena, asumo las consecuencias y sanciones que de mi acción se deriven, sometién dome a las acciones legales pertinentes.

Lima, 04 de Abril de 2025.



TORRES PRADO JUAN RICARDO
DNI. N° 45486139

Huella

Arequipa

Av. Los Incas S/N,
José Luis Bustamante y Rivero
(054) 412 030

Calle Alfonso Ugarte 607, Yanahuara
(054) 412 030

Huancayo

Av. San Carlos 1980
(014) 481 430

Cusco

Urb. Manuel Prado - Lote B, N° 7 Av. Collasuyo
(084) 480 070

Sector Angostura KM 10,
carretera San Jerónimo - Saylla
(084) 480 070

Lima

Av. Alfredo Mendiolá 5210, Los Olivos
(01) 213 2760

Jr. Junín 355, Miraflores
(01) 213 2760

SUBSANACIÓN VOLUNTARIA COMO CONDICIÓN ATENUANTE DE RESPONSABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN LA GENERACIÓN DE VALOR PÚ

INFORME DE ORIGINALIDAD

7 %	6 %	3 %	3 %
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	Submitted to Universidad Nacional Federico Villarreal	1 %
	Trabajo del estudiante	
2	actualidadlaboral.com	1 %
	Fuente de Internet	
3	lpderecho.pe	1 %
	Fuente de Internet	
4	pt.scribd.com	<1 %
	Fuente de Internet	
5	Jubitza Franciskovic. "Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas", Journal of Economics Finance and Administrative Science, 2013	<1 %
	Publicación	
6	Submitted to Universidad ESAN -- Escuela de Administración de Negocios para Graduados	<1 %
	Trabajo del estudiante	
7	Submitted to Atlantic International University	<1 %
	Trabajo del estudiante	
8	"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 37 (2021) (VOLUME III)", Brill, 2023	<1 %
	Publicación	

9	Fuente de Internet	<1 %
10	"Inter-American Yearbook on Human Rights / Anuario Interamericano de Derechos Humanos, Volume 9 (1993)", Brill, 1995 Publicación	<1 %
11	repositorio.puce.edu.ec Fuente de Internet	<1 %
12	biblioteca.usac.edu.gt Fuente de Internet	<1 %
13	Submitted to Universidad de San Martín de Porres Trabajo del estudiante	<1 %
14	www.yumpu.com Fuente de Internet	<1 %
15	Rogério Gesta Leal. "Impactos da corrupção no direito fundamental a uma prestação jurisdicional conforme a justiça constitucional", Revista de Investigações Constitucionais, 2015 Publicación	<1 %
16	Submitted to Universidad de Xalapa A. C. Trabajo del estudiante	<1 %
17	www.iksadamerica.org Fuente de Internet	<1 %
18	gestion.pe Fuente de Internet	<1 %
19	Jessica Johanna Santander-Moreno, Pablo Miguel Vaca-Acosta, Fernando-De-Jesús Castro-Sánchez, Patricio Secaira-Durango. "Revocatoria de los actos administrativos favorables y el procedimiento de lesividad en la legislación ecuatoriana", IUSTITIA SOCIALIS, 2022 Publicación	<1 %

20	documents.mx Fuente de Internet	<1 %
21	revistas.up.ac.pa Fuente de Internet	<1 %
22	www.informatica-juridica.com Fuente de Internet	<1 %
23	Submitted to Universidad Europea de Madrid Trabajo del estudiante	<1 %
24	Submitted to uacj Trabajo del estudiante	<1 %
25	Submitted to Universidad de Guayaquil Trabajo del estudiante	<1 %
26	idicap.com Fuente de Internet	<1 %
27	www.sedapal.com.pe Fuente de Internet	<1 %
28	roderic.uv.es Fuente de Internet	<1 %
29	cinu.un.org.mx Fuente de Internet	<1 %
30	scielo.org.mx Fuente de Internet	<1 %

Excluir citas

Apagado

Excluir coincidencias

< 40 words

Excluir bibliografía

Apagado

Asesor

Mg. Miguel Eduardo Antezana Corrieri

Dedicatoria

Dedicado a mis amados padres Teodoro y Haydeé, y a mis queridas hermanas Pamela y Jimena; fueron la fuerza e inspiración para culminar este trabajo académico.

Agradecimiento

Mi sincero agradecimiento a los colegas de la Contraloría por su aporte técnico, y a mi asesor de tesis por su valiosa orientación.

Índice

Asesor	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Índice de Tablas	ix
Resumen	x
Abstract	xi
Introducción	xii
Capítulo I Planteamiento del Estudio	14
1.1. Planteamiento y formulación del problema	14
1.1.1. Planteamiento del problema.	14
1.1.2. Formulación del problema.	17
A. Problema general:	17
B. Problemas específicos:	17
1.2. Determinación de objetivos	18
1.2.1. Objetivo general.....	18
1.2.2. Objetivos específicos	18
1.3. Justificación e importancia del estudio	18
1.3.1. Justificación teórica	18
1.3.2. Justificación procedimental.....	19
1.3.3. Justificación social	19
1.3.4. Justificación económica	19
1.4. Limitaciones de la presente investigación	20
Capítulo II Marco Teórico	21
2.1. Antecedentes de la investigación	21
2.1.1. Antecedentes internacionales	21
2.1.2. Antecedentes nacionales.....	25
2.2. Bases teóricas	30
2.2.1. Fundamentación teórica	30
2.2.1.1. Gestión Pública.....	30
2.2.1.2. Gestión por resultados (GpR)	31
2.2.1.3. Derecho administrativo	32
2.2.1.4. Procedimiento administrativo	33

2.2.1.5. Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS).....	33
2.2.2. Marco Conceptual.....	35
2.2.2.1. Subsanción voluntaria (Categoría 1)	35
2.2.2.2. Atenuantes de responsabilidad.....	36
2.2.2.3. Eximentes de responsabilidad	37
2.2.2.4. Valor Público (Categoría 2).....	38
2.2.2.5. Principio de Jerarquía Normativa.....	41
2.2.2.6. Principio del Debido Procedimiento	42
2.2.2.7. Principio de Gestión Responsable de los fondos públicos.....	43
2.3. Definición de términos básicos	44
2.3.1. Administrado	44
2.3.2. Acción de control	44
2.3.3. Condiciones atenuantes de responsabilidad	44
2.3.4. Condiciones eximentes de responsabilidad.....	44
2.3.5. Fondos públicos.....	45
2.3.6. Informe de control	45
2.3.7. Infracción	45
2.3.8. Órgano Instructor	45
2.3.9. Órgano Sancionador.....	45
2.3.10. Perjuicio al Estado	46
2.3.11. Perjuicio económico.....	46
2.3.12. Principio de Gestión responsable	46
2.3.13. Principio de Debido proceso	47
2.3.14. Principio de Jerarquía normativa	47
2.3.15. Procedimiento Administrativo	47
2.3.16. Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS).....	47
2.3.17. Responsabilidad Administrativa Funcional	48
2.3.18. Subsanción voluntaria.....	48
2.3.19. Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA).....	48
Capítulo III Supuestos y Categorías	49
3.1. Supuestos	49
3.1.1. Supuesto general.....	49

3.1.2.	Supuestos específicos	49
3.2.	Operacionalización de categorías	49
3.2.1.	Categoría 1: Subsanación voluntaria	49
A.	Subcategoría: Atenuante de responsabilidad (según el Reglamento del PAS)	50
B.	Subcategoría: Eximente de responsabilidad (según la Ley N° 27444)	51
3.2.2.	Categoría 2: Valor Público	51
A.	Subcategoría: Principio de Jerarquía normativa	52
B.	Subcategoría: Principio del Debido procedimiento	52
C.	Subcategoría: Principio de Gestión responsable de los fondos públicos	53
3.2.3.	Matriz de categorización apriorística	54
Capítulo IV	Metodología del Estudio	56
4.1.	Enfoque, Tipo o alcance de investigación	56
4.1.1.	Enfoque	56
4.1.2.	Tipo o alcance de investigación	56
4.2.	Diseño de la investigación	56
4.3.	Población y muestra	57
4.3.1.	Población	57
4.3.2.	Muestra	58
4.4.	Técnicas e instrumentos de recolección de datos	61
4.4.1.	Técnicas de recolección de datos	61
4.4.2.	Instrumentos de recolección de datos	62
4.5.	Técnicas de análisis de datos	63
Capítulo V	Resultados y Discusión	64
5.1.	Resultados y análisis	64
5.1.1.	Resultados	64
5.1.2.	Análisis	75
5.2.	Discusión de resultados	98
Conclusiones		107
Recomendaciones		110
Referencias Bibliográficas		114

Anexos	119
Anexo N° 1: Matriz de consistencia	119
Anexo N° 2: Instrumento de recolección de datos	122
Anexo N° 3: Instrumento de recolección de datos	123

Índice de Tablas

Tabla N° 1 Población documental: Resoluciones del TSRA sobre eximentes y atenuantes.....	58
Tabla N° 2 Resoluciones del TSRA emitidas en el periodo 2017-2024 sobre subsanación voluntaria.....	59
Tabla N° 3 Resultados: Criterios del TSRA para resolver la subsanación voluntaria.....	65
Tabla N° 4 Resultados: Criterios jurídicos de operadores del PAS sobre la subsanación voluntaria.....	68
Tabla N° 5 Resultados: Dinero recuperado por subsanación voluntaria.....	72
Tabla N° 6 Discrepancia normativa histórica entre la Ley N° 27444 y normas reglamentarias del PAS.....	79

Resumen

La presente investigación titulada “Subsanación voluntaria como condición atenuante de responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador de la Contraloría General de la República y su incidencia en la generación de valor público”, tiene como objeto investigar la figura jurídica de “subsanación voluntaria” regulada como atenuante de responsabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) de la Contraloría General de la República (CGR) y su impacto en la generación de valor público. Esto obedece a un problema de orden jurídico, donde la actual regulación sobre subsanación voluntaria en la Ley N° 27444 y en el Reglamento del PAS, son abiertamente discrepantes, afectando directamente en la generación de valor público. El estudio tuvo un enfoque cualitativo, un alcance descriptivo y como diseño se adoptó el estudio de casos. La población documental estuvo conformada por 22 resoluciones emitidas por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) en el periodo 2017 al 2024 vinculadas a eximentes y atenuantes de responsabilidad y, la muestra estuvo determinada por 11 resoluciones en las que el TSRA se pronunció específicamente sobre la “subsanación voluntaria”. Asimismo, se tuvo como población a los operadores y/o exoperadores del PAS y, la muestra estuvo determinada por un total de 7 funcionarios, entre jefes de los Órganos Instructores, del Órgano Sancionador, y vocales del TSRA. Como técnicas de recopilación de datos se usó la entrevista en profundidad y el análisis documental; y como instrumento de recolección de datos, la guía de preguntas semiestructurada. Como principales resultados se verifica que, si bien aún no hay evidencia de una afectación al principio del debido procedimiento, sí se trasgrede el principio de jerarquía normativa, lo cual ha desincentivado la reparación del perjuicio económico a través de la “subsanación voluntaria”. Estos resultados, permiten concluir que la “subsanación voluntaria”, no incide positivamente en la generación de valor público, por lo cual, se recomienda reorientar la gestión punitiva de la Contraloría.

Palabras clave: Subsanación voluntaria, procedimiento administrativo sancionador, gestión pública, valor público.

Abstract

This research, entitled "Voluntary Correction as a Mitigating Condition of Liability in the Comptroller General's Office's Sanctioning Administrative Procedure and Its Impact on Public Value Creation," aims to investigate the legal concept of "voluntary correction," regulated as a mitigating condition of liability in the Comptroller General's Office's Sanctioning Administrative Procedure (PAS) and its impact on public value creation. This stems from a legal issue where the current regulations on voluntary correction, in Law No. 27444 and the PAS Regulations, are clearly inconsistent, directly affecting public value creation. The study had a qualitative approach, a descriptive scope, and a case study design. The documentary population consisted of 22 resolutions issued by the Superior Court of Administrative Responsibilities (TSRA) between 2017 and 2024, related to exonerating and mitigating circumstances. The sample consisted of 11 resolutions in which the TSRA specifically ruled on "voluntary correction." The sample also included current and former PAS operators. The sample consisted of a total of seven officials, including heads of the Investigative Bodies, the Sanctioning Body, and TSRA members. In-depth interviews and documentary analysis were used as data collection techniques; the semi-structured question guide was used as a data collection instrument. The main results show that, although there is still no evidence of a violation of the principle of due process, the principle of normative hierarchy has been violated, which has discouraged the repair of economic damages through "voluntary correction." These results lead us to conclude that "voluntary correction" does not have a positive impact on the generation of public value, which is why it is recommended that the Comptroller's Office reorient its punitive management.

Key words: Voluntary correction, administrative sanctioning procedure, public management, public value.

Introducción

En el Perú, en adición al poder disciplinario que ejerce cada entidad, se ha otorgado a la Contraloría General de la República (en adelante CGR) facultades sancionatorias a través de la inhabilitación para el ejercicio de la función pública, a los funcionarios y servidores públicos que cometan infracciones por responsabilidad administrativa funcional, ocasionando perjuicio a los intereses del Estado, clasificadas como infracciones graves o muy graves. Esta facultad sancionadora se materializa a través de un Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante PAS).

De otro lado, la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG), establece los principios, estructura y garantías previstas para todo procedimiento administrativo sancionador; en tanto que, ningún procedimiento especial puede imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en esta ley. En esa línea, la modificación a la LPAG, con el Decreto Legislativo N° 1272 publicado el 21 de diciembre de 2016, estableció un nuevo régimen de condiciones eximentes de responsabilidad y, entre ellas, se encuentra: “la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos”. A partir de dicha modificación, por regla general se debe eximir de toda responsabilidad administrativa a aquella persona que subsane espontáneamente los efectos perjudiciales de su conducta infractora, siempre que sea antes que se le inicie el respectivo procedimiento sancionador.

No obstante, el PAS de la CGR no se encuentra alineado a este nuevo régimen de condiciones eximentes de responsabilidad, conforme se verifica de los distintos Reglamentos y Directivas del PAS, aprobados en distintos periodos durante la vigencia de la potestad sancionadora de la CGR. Estas normas reglamentarias, de rango inferior a la ley, en lugar de considerar la subsanación voluntaria como una condición eximente, la ha catalogado como una condición atenuante de responsabilidad, es decir, considera la reducción de la sanción para aquel administrado que acredite haber subsanado de forma voluntaria el hecho infractor.

La actual regulación y la discrepancia normativa, además de ocasionar distorsiones en el régimen jurídico de condiciones eximentes y atenuantes aplicados al PAS de la CGR, podría incidir en la generación de valor público. Para efecto de la presente investigación, el valor público se expresa y/o manifiesta como la adecuada aplicación de instituciones jurídicas que, sean acordes con el principio de jerarquía normativa, que cautele el debido procedimiento del administrado para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente y, finalmente, que proteja los intereses del Estado mediante la gestión responsable de los fondos públicos, materializado en la reparación del perjuicio económico de forma efectiva.

La presente investigación, tiene como objeto investigar la figura jurídica de “subsanción voluntaria” regulada como atenuante de responsabilidad en el PAS de la Contraloría y su impacto en la generación de valor público, desde un enfoque jurídico y desde la casuística del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (en adelante TSRA).

En el Capítulo I, planteamiento del estudio, se redactó el planteamiento y formulación del problema, la determinación de objetivos, la justificación e importancia del estudio y las limitaciones de la investigación. En el Capítulo II, marco teórico, se analizó los principales antecedentes de la investigación, tanto nacionales como internacionales, así como las bases teóricas y la definición de términos básicos. En el Capítulo III, denominado Supuestos y categorías, se planteó los supuestos de investigación, así como la operacionalización de las categorías. En el Capítulo IV, denominado Metodología del estudio, se presentó el enfoque, tipo o alcance y diseño de la investigación, así como la población y muestra; además las técnicas e instrumentos utilizados en la investigación. En el Capítulo V, denominado Resultados y discusión, se redactó los principales resultados de investigación y la contrastación con otras investigaciones. Finalmente, se presentaron las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Capítulo I

Planteamiento del Estudio

1.1. Planteamiento y formulación del problema

1.1.1. Planteamiento del problema.

En todo ordenamiento jurídico a nivel global, existen disposiciones legales destinadas a salvaguardar la Administración Pública, considerada como un bien jurídico de relevancia en el sistema legal. En este sentido, se pueden distinguir dos formas de protección hacia la Administración Pública; por un lado, la facultad punitiva del Estado que se enfoca en preservar los valores e intereses sociales institucionalizados mediante una sanción penal y; por otro lado, la capacidad de autorregulación manifestada a través de un poder sancionador administrativo que, al igual que el primer criterio, converge en la potestad que tiene el Estado para imponer sanciones.

En cuanto a la potestad administrativa sancionadora, la regulación normativa no siempre es armoniosa y concordante entre sí, pudiendo generarse discrepancias o conflictos normativos, fenómeno que se acentúa en las regiones del América Latina, debido a la desordenada producción normativa y la inestabilidad política, caracterizada por golpes de estado, regímenes autoritarios, crisis económica y la más reciente crisis sanitaria por Covid-19. Tal es el caso de Chile, con 9348 normas publicadas sólo en el 2024, según consulta en la web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. De igual forma, Bolivia con 324 normas publicadas en el 2024, únicamente entre leyes y decretos, según la página web de la Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

En el ámbito específico del Perú, en adición al poder disciplinario que ejerce cada entidad, se ha otorgado a la Contraloría General de la República facultades sancionatorias a través de la inhabilitación para el ejercicio de la función pública, a los funcionarios y servidores

públicos que cometan infracciones por responsabilidad administrativa funcional, ocasionando perjuicio a los intereses del Estado, clasificadas como infracciones graves y muy graves. Esta facultad sancionadora se materializó con la Ley N° 29622 publicada el 7 diciembre de 2010, por la cual se modificó la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, incorporando el “*Subcapítulo II: Proceso para Sancionar en materia de Responsabilidad Administrativa Funcional*” (artículos 45 al 60).

Esta nueva facultad sancionadora y su respectivo procedimiento administrativo, fueron regulados a través de diversos Reglamentos y Directivas; estableciendo un régimen de condiciones eximentes y atenuantes de responsabilidad alineado a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, norma de carácter general que establece los principios, estructura y garantías previstas para todo procedimiento administrativo sancionador; en tanto que, ningún procedimiento especial puede imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en esta ley.

Con Decreto Legislativo N° 1272 publicado el 21 de diciembre de 2016, se modificó la Ley N° 27444, estableciendo un nuevo régimen de condiciones eximentes de responsabilidad y, entre ellas, se encuentra: la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. A partir de dicha modificación, por regla general corresponde eximir de toda responsabilidad administrativa a aquella persona que subsane espontáneamente los efectos perjudiciales de su conducta infractora, siempre que, lo haga antes que se le inicie el respectivo procedimiento sancionador.

No obstante, el PAS de la CGR no se encuentra alineado a este nuevo régimen de condiciones eximentes de responsabilidad, conforme se verifica de los distintos Reglamentos y Directivas del PAS, que fueron aprobados en distintos periodos durante la vigencia de la potestad sancionadora de la CGR. Estas normas reglamentarias, de rango inferior a la ley, en lugar de considerar la subsanación voluntaria como una condición eximente, la ha catalogado como una condición atenuante de responsabilidad; es decir, considera únicamente la reducción de la sanción para aquel administrado que acredite haber subsanado de forma voluntaria el hecho infractor.

La actual discrepancia normativa, además de ocasionar distorsiones en el régimen jurídico de condiciones eximentes y atenuantes aplicados al PAS de la CGR, podría incidir en la generación de valor público. Para efecto de la presente investigación, el valor público se expresa y/o manifiesta como la adecuada aplicación de instituciones jurídicas que, de un lado, sea acorde con el principio de jerarquía normativa, de otro lado, cautele el debido procedimiento del administrado para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente y, finalmente, que proteja los intereses del Estado mediante la gestión responsable de los fondos públicos, materializado en la reparación del perjuicio económico de forma efectiva.

Esta discrepancia normativa específica, sobre la subsanación voluntaria administrativa, no ha podido evidenciarse en otros países de Latinoamérica. En el caso de Colombia, donde rige el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley N° 1437), y en el cual se regula esta figura como una causal de exclusión de responsabilidad en el ámbito administrativo. De igual forma en Chile, rige la Ley N° 19.880 Ley que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, en la cual se regula la subsanación

voluntaria como un eximente de responsabilidad. En ambos casos no se ha podido identificar una norma de rango inferior que la contravenga abiertamente estas normas.

En ese sentido, se busca investigar la figura jurídica de “subsanción voluntaria” regulada como atenuante de responsabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) de la Contraloría y su impacto en la generación de valor público, desde un enfoque jurídico y desde la casuística del TSRA.

1.1.2. Formulación del problema.

A. Problema general:

- ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) y la Ley N° 27444, impacta en la generación de valor público; desde un enfoque jurídico y casuístico?

B. Problemas específicos:

- ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) y la Ley N° 27444, impacta en el principio de jerarquía normativa?
- ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento?
- ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) y la Ley N° 27444, impacta en la gestión responsable de los fondos públicos?

1.2. Determinación de objetivos

1.2.1. Objetivo general

- Analizar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) y la Ley N° 27444, impacta en la generación de valor público; desde un enfoque jurídico y casuístico.

1.2.2. Objetivos específicos

- Evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) y la Ley N° 27444, impacta en el principio de jerarquía normativa.
- Evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento.
- Evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) y la Ley N° 27444, impacta en la gestión responsable de los fondos públicos.

1.3. Justificación e importancia del estudio

1.3.1. Justificación teórica

Este estudio se fundamenta en metodologías a través de las cuales se analiza el los criterios resolutivos del TSRA vinculados a la subsanción voluntaria en el Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría General de la República, respaldándonos en teorías que nos guiaron hacia el logro de los objetivos propuestos. Se pretende sentar bases teóricas sólidas a efecto de proponer una reforma adecuada en la gestión punitiva de la Contraloría que sea acorde con las garantías mínimas establecidas en la Ley N° 27444.

1.3.2. Justificación procedimental.

La relevancia de la investigación reside en el análisis de criterios resolutivos del TSRA en el marco de la subsanación voluntaria y/o resarcimiento del perjuicio ocasionado, a través del Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría General de la República. Esta investigación se orienta a proponer una reforma en la gestión punitiva de la Contraloría, mediante la adecuación de las condiciones atenuantes del Reglamento del PAS a las garantías mínimas establecidas en la Ley N° 27444.

1.3.3. Justificación social

El estudio proporciona información sobre criterios resolutivos del TSRA en el marco de la subsanación voluntaria y resarcimiento del perjuicio ocasionado, respecto al Procedimiento Administrativo Sancionador de la Contraloría General de la República, así como revela las opiniones individuales de los operadores y/o autoridades del procedimiento. En esa línea, la presente investigación busca dar alternativas eficientes que fortalezcan la lucha contra la corrupción e impunidad.

1.3.4. Justificación económica

La relevancia del presente estudio se orienta al ejercicio punitivo de la Contraloría en el cual, la imposición de sanciones con inhabilitación en el ejercicio de la función pública no siempre conlleva a una reparación efectiva del perjuicio ocasionado, que mayormente es económico. Este perjuicio no siempre es subsanado o resarcido en modo eficaz ni oportuno, máxime que, en la actualidad las inconductas funcionales por parte de los empleados públicos vienen incrementándose, tales como: negligencia funcional, malversación de fondos, uso indebido de los recursos estatales, favorecimiento indebido, doble percepción, etc. En esa medida, la presente investigación proporcionará alternativas de mejora en la gestión

punitiva de la Contraloría a través de mecanismos que faciliten un efectivo y oportuno resarcimiento económico a través del PAS.

1.4. Limitaciones de la presente investigación

Durante el desarrollo de la investigación, no se encontraron obstáculos relevantes que dificulten su ejecución; todo inconveniente procedimental pudo superarse con la orientación del asesor.

Capítulo II

Marco Teórico

2.1. Antecedentes de la investigación

2.1.1. Antecedentes internacionales

Sibina (2020) de España, en su tesis *“El dret administratiu sancionador i les garanties exigibles per punir conductes properes als drets de participació política”* tuvo como objetivo principal el estudio de la potestad sancionadora de la Administración, de sus singularidades y características, a fin de determinar si este régimen punitivo, en su configuración actual, se encuentra dotado de las garantías suficientes para sancionar las conductas cercanas al ejercicio de los derechos fundamentales de participación política cuando son ejercidos en el espacio público. Se trata de una tesis doctoral de tipo descriptivo, basado en un análisis sistemático de las características y singularidades del sistema sancionador administrativo español. El autor reveló que el Derecho punitivo, al tipificar infracciones, puede restringir el contenido inicialmente protegido de los derechos y libertades fundamentales y, a su vez, la aplicación de este Derecho, mediante la subsunción en los tipos de conductas que representan un exceso en el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, determina en el caso concreto el alcance de los límites constitucionales. Concluyó que la necesidad de mayores garantías en este ámbito concreto y la constatación de que, actualmente, no existe un Derecho administrativo sancionador, sino una pluralidad de derechos sancionadores a menudo incompletos y con garantías diversas, producto de los legisladores sectoriales, nos permiten vislumbrar la posibilidad de construir un Derecho administrativo sancionador con distintas velocidades, cuya construcción debería iniciarse desde la codificación de esta rama punitiva.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan la desordenada producción normativa en el procedimiento administrativo sancionador y su incidencia o afectación en las garantías mínimas de la que gozan los administrados.

Asimismo, Plaza (2019) de Ecuador, en su trabajo *“La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado”*, buscó analizar si el organismo de control está observando las garantías de la seguridad jurídica y del debido proceso de los administrados y de los ciudadanos, y la legal aplicación de las normas que rigen el procedimiento de determinación de responsabilidades que se traducen en una gestión eficaz y el cumplimiento de sus fines. La investigación es del tipo descriptiva y se analizan las normas aplicables al procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades objeto de estudio, las interpretaciones que al respecto han dado los funcionarios del órgano de control, y su adecuación o no a las normas del ordenamiento legal y constitucional ecuatorianos. La investigación constató que existen, y se han dado, varias interpretaciones a disposiciones legales que regulan el procedimiento de determinación de responsabilidades afectando la naturaleza garantista de los procedimientos administrativos; y, en consecuencia, la seguridad jurídica de quienes se han visto involucrados en ellos. Concluyó que la causa más frecuente de estas vulneraciones ha sido la inactividad de la Contraloría General del Estado y la emisión de actos de determinación de responsabilidades sin observancia de los plazos previstos en la norma jurídica, cuando se ha producido la caducidad o pérdida de la facultad determinadora lo que desdice el cumplimiento de su objetivo que es el control eficiente de los recursos públicos.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan las disposiciones legales que regulan el procedimiento de determinación de responsabilidades y su incidencia o afectación en la naturaleza garantista de los procedimientos administrativos.

Escobar (2016) de Ecuador, en su tesis de maestría “*La determinación de las responsabilidades administrativas como consecuencia del control gubernamental*”, tuvo como objetivo estudiar y evidenciar cuales son los efectos y consecuencias jurídicos ocasionados por la conducta omisiva de la Contraloría General del Estado en la determinación de responsabilidades. Los métodos utilizados fueron el dogmático, hermenéutico y analítico, y las técnicas la documental y entrevistas. Se tuvo como resultado un aporte para la Sociedad ecuatoriana en torno al fenómeno jurídico del silencio administrativo positivo en la determinación de responsabilidades administrativas. Concluyó que la falta de acción de la Contraloría provoca la caducidad y la pérdida de su competencia para pronunciarse, produciéndose el silencio administrativo positivo. Si se pronuncia fuera del término de ley, se provoca la nulidad de pleno derecho. En consecuencia, recomendó que la Contraloría se pronuncie dentro del tiempo establecido en la ley, pues no es posible que someta a los auditados a procesos administrativos interminables cargados de incertidumbre y sufrimiento; y, que los auditados exijan ante las autoridades administrativas y judiciales la vigencia de sus derechos subjetivos.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan los efectos y consecuencias jurídicas ocasionados por la Contraloría en la determinación de responsabilidades.

Por otro lado, Pias y Henriquez (2023) de Brasil, en su estudio *“Governance maturity and public value creation in public higher education institutions: the case of Brazilian universities”* tuvo como objetivo examinar la relación entre el nivel de gobernanza y la creación de valor público en las universidades públicas federales de Brasil para el año 2018. Se utilizó un enfoque descriptivo, documental y cuantitativo con la participación de 56 universidades. Primero, se midió el valor público de cada entidad. Luego se presentaron las etapas de gobernabilidad de cada institución y, finalmente, en el tercer momento, se discutió la relación entre el nivel de gobernabilidad y la generación de valor público. Se concluyó en la existencia de una relación positiva entre la eficiencia y el nivel de gobernabilidad; la relación positiva encontrada mostró la importancia de fortalecer los mecanismos de gobernanza pública en las instituciones de educación superior, reforzando su compromiso con la producción de conocimiento y la calidad de sus acciones, legitimando su rol en la sociedad.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan la creación de valor público a partir de la actividad estatal.

Asimismo, Pires (2024) de Brasil, en su tesis *“Criação do valor público na promoção de direitos humanos: o caso da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus”* tuvo como objetivo comprender la importancia del desempeño del valor público que promueve la Defensoría Pública de la Unión en su función constitucional de promoción de los derechos humanos. Se trata de una investigación bibliográfica, con el objetivo de construir proposiciones teóricas que sustenten el análisis empírico del caso. Se identificó que la actuación de la Defensoría Pública Federal demostró el proceso de creación del valor público de la institución, en el que es posible identificar propuestas teóricas relacionadas al triángulo estratégico, habilidades

distintivas, análisis de mercado, estrategia corporativa, legitimidad y apoyo, transparencia y participación social, liderazgo, flexibilidad e innovación, capacidad operativa, y entorno autorizador. Se concluyó que la producción de los resultados deseados no depende sólo del esfuerzo de la institución, sino también de un entorno político autorizante, por lo tanto, en el desempeño del valor público de la Defensoría Pública de la Unión no siempre será posible medir el desempeño con base en la dimensión de resultado, por lo que la dimensión de esfuerzo debe tener un peso relevante en la evaluación.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan la creación de valor público a partir de la actividad estatal.

2.1.2. Antecedentes nacionales

Zumaeta (2021), en su trabajo titulado *“La subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad bajo el amparo de la Ley del Procedimiento Administrativo General: Primacía de la ley”*, buscó analizar cómo la Ley del Procedimiento Administrativo General pasa a tener la condición de Ley común, estableciendo para tal efecto la pauta normativa que debe regir toda actuación administrativa, incluyendo la aplicación de la subsanación voluntaria. Se trató de un trabajo de tipo descriptivo; en el que se logró identificar organismos reguladores, como el OSINERGMIN, que han señalado a través de resoluciones de Consejo Directivo y reglamentos -entre otros-, disposiciones que proponen un régimen diferente y menos beneficioso para el administrado, adaptando la institución de la subsanación voluntaria de una forma que vulneraría lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, afectando de esta forma su carácter de Ley común, bajo un supuesto precepto de especialidad. En esa medida, concluyó que existen ciertos reglamentos, directivas y normas de carácter inferior que estarían proponiendo ciertos supuestos de hecho que vulnerarían la regla

común establecida en la Ley del Procedimiento Administrativo General, ello al considerar determinadas situaciones de carácter no subsanable las cuales estarían causando una situación de menor beneficio para el administrado, en contra de lo dispuesto por la Ley.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan la regulación de la subsanación voluntaria a raíz de la antinomia jurídica existente entre la Ley N° 27444 y una norma infralegal.

Asimismo, Lino (2019) en su investigación titulada “*La subsanación voluntaria como condición eximente de responsabilidad administrativa en la Ley de Procedimiento Administrativo General*”, buscó delimitar los alcances y fundamentos de la subsanación voluntaria. Se trató de un trabajo de tipo descriptivo, en el que se identificó que la subsanación voluntaria es un eximente de carácter especial, en tanto se diferencia del resto de condiciones eximentes reguladas en la Ley de Procedimiento Administrativo General al no estar basada en la afectación de los elementos de la infracción administrativa de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad; sino en el de punibilidad. En esa medida, se concluyó que a partir de los cambios introducidos por el Decreto Legislativo N° 1272 en el capítulo de la Actividad de Fiscalización y Procedimiento Sancionador, se desprende la aplicación de un enfoque responsivo; siendo evidencia de ello la subsanación voluntaria como estrategia de *enforcement*; en la medida que implica la priorización de la acción reparadora espontánea, antes que la realización de diligencias preliminares e inicio de procedimiento administrativo sancionador.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan los alcances y fundamentos de la subsanación voluntaria regulada en la Ley N° 27444 a partir de la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272.

Por su parte, Gutarra (2023) en su trabajo académico *“Los requisitos para la aplicación de la subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores en los últimos años”*, tuvo como objetivo analizar cuál es la finalidad y lo que se entiende por Subsanación Voluntaria. Se trató de un trabajo de tipo descriptivo, en el que se identificó que la problemática se extiende hacia los requisitos o elementos propios de la subsanación, tales como el cese, la reversión y la voluntariedad, los cuales han sido abordados de forma indistinta por las Entidades Estatales, entre ellas los organismos reguladores, los cuales tergiversan la aplicación de estos elementos e imponen mayores requisitos que, muchas veces, tornan imposible la aplicación de este eximente. En esa medida, se concluyó que al igual que el concepto de subsanación, el concepto de lo que se debe entender por voluntario en el ámbito de la subsanación no está establecido en la LPAG ni en alguna norma sectorial, por lo que las entidades se otorgan discrecionalidad desmedida para requerir la voluntariedad de la subsanación, muchas veces exigiendo elementos que van en contra de la propia finalidad de la norma.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan los alcances y fundamentos de la subsanación voluntaria regulada en la Ley N° 27444 a partir de la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272, y su interpretación en los procedimientos administrativos especiales.

En tanto, Coronel (2023) en su tesis *“Subsanación voluntaria en reglamento del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional y ley del procedimiento administrativo general”*, tuvo como objetivo determinar de qué manera la subsanación voluntaria del administrado prevista como atenuante en el literal a) del art. 13 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa

Funcional vulnera la Ley del Procedimiento Administrativo General. La metodología fue de tipo básica, diseño de teoría fundamentada y las técnicas utilizadas fueron la entrevista, la observación y el análisis documental. Se tuvo como resultado que la subsanación voluntaria del administrado está prevista como atenuante y como eximente de responsabilidad administrativa funcional. Se concluyó que la subsanación voluntaria del administrado prevista como atenuante en el literal a) del art. 13 del Reglamento del administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional vulnera la Ley del Procedimiento Administrativo General.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan la discrepancia regulatoria entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS, y su incidencia en el principio de jerarquía normativa.

Hurtado (2022) en su tesis titulada *“Excepcionalidad de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa de las actividades de hidrocarburos a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-OSINERGMIN”*, tuvo como objetivo analizar las razones jurídicas que justifican la excepcionalidad de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa de las actividades de hidrocarburos a cargo del OSINERGMIN. La metodología tuvo enfoque cualitativo, de tipo dogmática propositiva y las técnicas utilizadas fueron la análisis documental y entrevistas. Se tuvo como resultado que el *ius puniendi* del Estado en sede administrativa justifican la excepcionalidad de la subsunción voluntaria como eximente de responsabilidad del derecho administrativo sancionador. Se concluyó que las razones jurídicas y sociales justifican el carácter excepcional de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa de las actividades de hidrocarburos a

cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-OSINERGMIN.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan los alcances y fundamentos de la subsanación voluntaria regulada en la Ley N° 27444 a partir de la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272, y su interpretación en los procedimientos administrativos especiales.

Finalmente, Maguiña (2023), en su trabajo de investigación “*Procesos administrativos disciplinarios y su aplicación en el valor público de Unidad Ejecutora 412 Salud Virú - 2021*”, buscó establecer la relación entre el Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) y el Valor Público en la Unidad Ejecutora 412 Salud Virú. La metodología tuvo enfoque cuantitativo, y diseño descriptivo, correlacional, transversal. Se tuvo como resultado que existe relación o vínculo significativo entre las variables Procesos Administrativos Disciplinarios y Valor Público en la Unidad Ejecutora 412 Salud Virú – 2021. Se concluyó que existe relación o vínculo significativo entre las variables Procesos Administrativos Disciplinarios y Valor Público en la Unidad Ejecutora 412 Salud Virú; y se recomendó promover capacitaciones, cursos y/o talleres dirigidos a los servidores públicos de su ámbito con la finalidad de que conozcan la importancia y finalidad pública de los procesos administrativos disciplinarios, con fines de mejora continua en la gestión pública a efectos de prevenir impactos negativos en el otorgamiento de los servicios y productos de calidad al usuario final.

El referido trabajo de investigación se vincula con la presente tesis, por cuanto, ambos analizan la creación de valor público a partir de un procedimiento administrativo sancionador.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Fundamentación teórica

A lo largo de las últimas décadas, las teorías sobre la gestión pública y el derecho administrativo, han reflejado cambios en la comprensión de cómo generar valor público a través de la actuación estatal. Este apartado de fundamentación teórica se organiza en torno a la gestión pública, la gestión por resultados, el derecho administrativo y el procedimiento administrativo:

2.2.1.1. Gestión Pública

Este término abarca diversas áreas de acción dentro del ámbito público, como la administración de servicios públicos, la formulación y ejecución de políticas públicas, la gestión de recursos públicos, la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los fondos del Estado, entre otros aspectos. En esencia, la gestión pública busca garantizar la eficiencia, la efectividad y la equidad en la prestación de servicios y en el manejo de los asuntos públicos (Cruz Vargas, 2020).

Fernández-Santillán (2018) refiere que la gestión pública y el enfoque del desarrollo económico han cambiado debido a la coyuntura mundial, tal es el caso de que al término de la segunda guerra mundial se instauró un estado benefactor (*welfare state*), más conocido como Administración Pública Tradicional (APT) para posteriormente pasar a la Nueva Gerencia Pública (NGP) que se enlazó con el modelo económico neoliberal.

El origen de la nueva gestión pública proviene de distintas posiciones y se soporta en varias teorías, como refiere Gómez (2016); sin embargo, hay dos posiciones marcadas que conviven dentro de la NGP, de una parte, el lado lógico económicamente eficiente, con sustento en el nuevo institucionalismo económico y de otro parte el lado dinámico de la gestión, soportado en una constante innovación basada en el gerencialismo.

Coincidentemente, Velásquez (2017) menciona que para la gestión se busca la eficacia y eficiencia por parte de los gestores públicos, ya no solamente lo normativo o formal de los cargos, pero propone además principios como la productividad, servicio al ciudadano, descentralización de gobiernos nacionales a regionales, capacidad de diseñar y controlar políticas públicas y la capacidad de gestionar orientado a resultados. Con respecto a los resultados, refiere que deben ser logros tangibles, duraderos para mejorar la calidad de vida de la población, por eso se hacen relevantes las habilidades dialogantes en el plano político y la asertividad de reconocer lo que es de valor para la sociedad.

2.2.1.2. Gestión por resultados (GpR)

Morveli (2021), refiere que la gestión del gobierno peruano es influenciada fundamentalmente por el enfoque de gestión por resultados, teniéndose otros enfoques llevados a cabo de forma paralela, progresiva o complementaria como el caso del enfoque de procesos o el método de la gestión de la calidad, todas estas fueron aplicadas con el propósito de dar un producto o servicio con valor público al ciudadano, debido a la revisión de procesos e instrumentos de gestión implementados así como la práctica de la mejora continua.

Sobre los retos que implica el nuevo marco del enfoque de gestión por resultados en la gestión pública Franciskovic (2013) refiere que son la optimización del uso de recursos públicos, la garantía de un proceso transparente y equitativo y la mejora en el desempeño, que se convierten en la base para una mejor rendición de cuentas. Así mismo la rendición de cuentas es un medio efectivo de vigilancia y sanción entre la sociedad y el gobierno, a través del cual los funcionarios públicos deben responder, explicar y justificar sus actos, sujetos a un orden jurídico ético y al cumplimiento de objetivos. Es

aquí donde la participación directa de la sociedad civil es fundamental para la evaluación de los resultados.

Para Rodríguez (2022) la gestión basada en resultados (GpR) orienta a las instituciones públicas hacia la dirección efectiva para la reproducción de valor público optimizando recursos, afirmando la eficiencia, eficacia y calidad, estrategia de la gestión por resultados centrada en el desempeño y mejoras permanentes.

2.2.1.3. Derecho administrativo

Según Muñoz (2015), el Derecho Administrativo es el conjunto de técnicas e instituciones que establecen la disciplina jurídica de la Administración Pública cuando se organiza, decide o se relaciona con los ciudadanos.

Pacori (2020) define al Derecho Administrativo como el sistema de normas que regula las relaciones jurídicas existentes entre las Administraciones Públicas y entre estas y los Administrados que tiene por finalidad proteger el interés público.

Para Morón (2019) es una rama del Derecho tradicionalmente calificada como de Derecho Público Interno. Explica que es de Derecho Público porque posee como objeto central de estudio a la Administración Pública; sus normas son de tipo imperativo y siempre orientadas a asegurar el alcanzar el interés público; y, es de Derecho Interno porque sus reglas son generadas por la Administración (estatalidad de sus fuentes) de manera soberana y teniendo como destinatarios a los ciudadanos del país.

Según Isasi (2014) el Derecho Administrativo regula las relaciones entre la Administración Pública depositaria del interés público y los particulares que actúan en interés privado, haciendo prevalecer aquel sobre este, cumpliendo cometidos públicos vinculados a la causa final

del Estado que es el bien común tanto en su aspecto de seguridad como en el elemento de bienestar general y que, por tal razón, confiere a la Administración prerrogativas o potestades públicas pero también limitaciones previstas en unas reglas especiales exorbitantes del Derecho Privado.

2.2.1.4. Procedimiento administrativo

Según Gordillo (2014), el procedimiento administrativo es la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Estudia por lo tanto la participación y defensa de los interesados en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública el que debe también seguirse, sin perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados.

Para Fernández (2016), procedimiento administrativo es el conjunto de actos metódicamente articulado con el propósito específico de regular la intervención de quienes pueden participar en la conformación o impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específicos.

2.2.1.5. Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)

El derecho administrativo sancionador es una rama del derecho público que regula el poder del gobierno peruano para imponer sanciones a individuos y entidades que violan normas administrativas. Es un campo complejo y en evolución que abarca una amplia gama de principios, procedimientos y remedios. Su propósito es proteger el

interés público mediante la prevención y el castigo de las infracciones al derecho administrativo, asegurando que las sanciones se impongan de manera justa y conforme a los principios de debido proceso y proporcionalidad. Las fuentes principales de este derecho en Perú son la Constitución, la Ley del Procedimiento Administrativo General y las leyes y regulaciones sectoriales, con la jurisprudencia judicial desempeñando un papel crucial en su desarrollo. (Ochoa, 2020).

El Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) es el conjunto de pasos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa. Este procedimiento tiene dos objetivos principales: primero, permite al órgano con poder sancionador verificar de manera clara si ha ocurrido alguna infracción; segundo, garantiza que el presunto infractor pueda ejercer su derecho constitucional a la defensa, presentando argumentos a su favor y controlando la acción restrictiva de la administración pública. Emitir un acto administrativo sancionador sin cumplir con este procedimiento, especialmente sin asegurar la participación activa del interesado, resulta en su anulación y no puede ser válido (Morón, 2019).

Según Estupiñán (2023), el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) es un conjunto de acciones interconectadas que se deben seguir para imponer una sanción de carácter administrativo. Tiene dos objetivos principales: primero, corregir la actividad administrativa al permitir que el órgano con autoridad sancionadora verifique si se ha cometido algún acto ilícito; segundo, garantizar al presunto infractor el ejercicio de su derecho constitucional a la defensa, permitiéndole presentar pruebas a su favor y supervisar la acción restrictiva de la administración pública. La emisión de una sanción administrativa sin seguir el procedimiento adecuado y sin asegurar la participación del interesado conlleva a su anulación.

Al respecto, Fernández y Colorado (2021) manifiestan que el derecho sancionatorio se erige como la implementación del *ius puniendi* en la imposición de sanciones y penas, es decir, en la aplicación de las consecuencias legales establecidas en las normativas prescriptivas ante la ocurrencia de situaciones que resultan en infracciones, prohibiciones o incluso delitos consumados. En esencia, se entiende que el derecho sancionatorio es el instrumento legal que permite imponer consecuencias jurídicas cuando se violan las normas establecidas. Además, es indispensable en el mantenimiento del orden y la legalidad en una sociedad, al establecer las repercusiones legales de las acciones que transgreden las normativas vigentes.

2.2.2. Marco Conceptual

En el presente estudio, se han identificado dos categorías principales: la subsanación voluntaria y el valor público. Estas variables se desglosan a su vez en subcategorías, todas ellas fundamentadas en la literatura académica relevante y vinculadas al PAS. A continuación, se presenta el marco conceptual que guía esta investigación.

2.2.2.1. Subsanación voluntaria (Categoría 1)

Para Castañeda (2024) la subsanación voluntaria de la infracción se configura en una etapa posconsumativa de su ocurrencia (infracción típica, antijurídica y culpable) que ocasiona un tratamiento diferenciado, en atención a la conducta desplegada por el agente en el retorno a la legalidad, condicionada a un límite temporal que actúa como causa de bloqueo de la eficacia de la conducta que, sin perjuicio de ello, no pierde relevancia, debiendo ser valorado desde la actitud a la ratificación de la vigencia normativa. Dicho de otro modo, es una acción de rectificación sobre un resultado ya producido.

Según Morón (2019) subsanar implica tener que reparar o remediar un derecho o resarcir un daño ocasionado, en este caso, a la Administración Pública o a un tercero. La condición de la norma para

que el eximente de responsabilidad se configure es que el infractor, reconociendo su ilícito, realiza el acto debido. Toda infracción es jurídicamente subsanable, lo que impide o dificulta la subsanabilidad es la posibilidad o no de revertir los efectos dañosos producidos. No debe perderse de vista que la subsanación implica “reparar o remediar un defecto” y “resarcir un daño”, por lo que no se subsana con solo dejar de incurrir en la práctica incorrecta, en arrepentirse de ello, sino en verdaderamente identificar el daño realmente producido al bien público protegido y revertirlo. Por otro lado, aquí no puede exigirse resarcir supuestos daños potenciales, subjetivos o abstractos, como haber puesto en riesgo al bien, la confiabilidad de la información, etc.

Para el referido autor, no solo se trata de un pasivo arrepentimiento por el ilícito, sino que el sujeto procura de manera espontánea la reparación del mal o daño causado. Asimismo, exige dos requisitos: i) Un requisito temporal, que exige que la subsanación voluntaria de la conducta infractora se realice en cualquier momento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, de la notificación de la imputación de cargos y; ii) Un requisito de fondo, que exige que la subsanación de la conducta infractora se produzca de manera voluntaria o espontánea, es decir, que debe ser realizada sin provenir de un mandato de la autoridad.

2.2.2.2. Atenuantes de responsabilidad

En el marco del Reglamento del PAS de la Contraloría, la subsanación voluntaria es considerada como un atenuante de responsabilidad administrativa, en tal sentido se analiza como primera subcategoría esta institución jurídica:

Para Morón (2019), las atenuantes de responsabilidad son circunstancias que suponen la existencia de una menor gravedad en la conducta del infractor (menor grado de antijuricidad o de

culpabilidad), lo cual conlleva a atenuar la responsabilidad administrativa y determina la aplicación de una menor sanción.

Según Arenas (2019), las atenuantes son aquellas circunstancias que rodean la comisión de un hecho delictivo, pero no lo anulan, sino que disminuyen el rechazo social a la conducta, y por ende reducen el quantum de la pena.

2.2.2.3. Eximentes de responsabilidad

En el marco general de la Ley N° 27444, a partir de la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272, la subsanación voluntaria es considerada como un eximente de responsabilidad administrativa, en tal sentido se analiza como primera subcategoría esta institución jurídica:

Para Huapaya et al. (2018) los eximentes de responsabilidad administrativa, comprenden a: causales de atipicidad, razones que excluyen la antijuricidad, supuestos que determinan la inexistencia de culpa y causales que eximen de punición. Todas ellas conducen finalmente al archivo del proceso y a la liberación del imputado. Lógica similar es aplicable a la teoría de la infracción administrativa.

Morón (2019) entiende por eximentes de responsabilidad a la exculpación de responsabilidad del autor de la infracción, esto es, la exculpación del sujeto responsable de la infracción y que le correspondería responder por la comisión de esta. Los eximentes de responsabilidad administrativa, o también llamados por la doctrina española causas de exculpación, están dirigidos a la exculpación del autor de la infracción administrativa. La exculpación de la responsabilidad supone la realización de la infracción, por ende, existe un autor que ha cometido la conducta calificada como infractora, pero que no responderá sobre ella.

2.2.2.4. Valor Público (Categoría 2)

La teoría clásica nos remonta a la concepción de valor público de Mark Moore quién introdujo el enfoque de valor público en 1995. En esa línea, para Moore (2005) existen tres concepciones muy diferentes de lo que es “valor público”. La primera corresponde al concepto estándar que propone la economía utilitarista y de bienestar, donde el valor público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental, resumido en “el mayor bien para el mayor número”. Una segunda concepción es la idea de que el valor público es lo que un gobierno declara como propósito importante a ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno. Ésta es una acepción estándar que se usa cuando postulamos que los funcionarios públicos deben estar involucrados en el logro de los propósitos bajo el mandato de una acción legislativa. Una tercera concepción de valor público consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual.

El autor reflexiona sobre estos conceptos y entiende que el valor público puede no ser lo que a menudo presumimos que es, a saber: el máximo bienestar (material) para el máximo número de individuos, alcanzado a través del libre mercado. Puede perfectamente ser más bien aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado. (Moore, 2005)

Para, Conejero (2014) el concepto de valor público es reciente en términos académicos y le atribuye a Mark Moore el origen del enfoque de valor público a partir de 1995, que se presenta como una guía para el gestor público, en donde plantea que los recursos públicos deben utilizarse para incrementar el valor, similar a lo que ocurre en el sector privado.

El valor público se manifiesta como el compromiso del gobierno y sus instituciones de actuar en beneficio de la sociedad en su conjunto, asegurando la equidad, la eficiencia y la transparencia en la provisión de servicios y la administración de recursos públicos. Esto implica que las decisiones y políticas públicas están orientadas a promover el interés general sobre intereses particulares o sectoriales, asegurando el bienestar colectivo y la satisfacción de necesidades básicas de la población. El valor público se fundamenta en principios éticos como la justicia social, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, garantizando que todas las personas tengan acceso equitativo a servicios esenciales como educación, salud, seguridad y infraestructura. Además, implica la gestión responsable de los recursos públicos, evitando el despilfarro y asegurando su uso eficiente para el beneficio común a largo plazo. (Cacho, 2021)

Asimismo, Campos y Valer (2022) señalan que el valor público se define como el reconocimiento que los ciudadanos otorgan a los servicios ofrecidos por las entidades públicas, evaluando su calidad y capacidad para satisfacer necesidades y expectativas. Las instituciones generan valor público al proporcionar servicios funcionales y eficientes que mejoran la calidad de vida de los habitantes. Este valor se crea también a través de regulaciones que optimizan las condiciones de vida de la población, promoviendo cambios positivos mediante una gestión más eficiente, efectiva y transparente de los recursos públicos, adaptándose continuamente

para responder a las demandas de una ciudadanía informada y exigente.

Por su parte, Barrientos y Ruvalcaba (2023) mencionan que el valor público se define como el conjunto de beneficios y resultados que el Estado y otras entidades públicas buscan generar para la sociedad en general. Este concepto engloba la mejora del bienestar colectivo mediante la provisión de servicios eficientes y la implementación de políticas que respondan a las necesidades y expectativas ciudadanas. Abarca desde la promoción de la equidad y la justicia social hasta la protección del medio ambiente y el fomento de la participación ciudadana. Su complejidad radica en las múltiples perspectivas desde las cuales puede ser abordado, incluyendo visiones económicas, éticas y sociopolíticas, todas dirigidas a optimizar la gestión pública en beneficio de la comunidad.

Conejero (2014) propone la medición del valor público a través de su Enfoque denominado RER por rendimiento, evaluación y rendición de cuentas. Esto es un proceso combinado de medición del rendimiento en la gestión pública, bajo el enfoque de la medición de resultados e impactos de la acción pública en la que se realiza reformas de gestión en áreas de presupuesto, personal, inversiones, contratación y administración electrónica, para brindar mejores servicios. La evaluación por instituciones externas o internas que generan una cultura de eficacia y eficiencia y finalmente la rendición de cuentas que potencie su legitimación, justificando las decisiones de gestión y sancionando el comportamiento inadecuado.

Para efecto de la presente investigación, el valor público se expresa y/o manifiesta como la adecuada aplicación de instituciones jurídicas que, de un lado, sean acordes con el principio de jerarquía normativa, de otro lado, cautele el debido procedimiento del administrado para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el

ordenamiento jurídico vigente y, finalmente, que proteja los intereses del Estado mediante la gestión responsable de los fondos públicos, materializado en la reparación del perjuicio económico de forma efectiva. A continuación, se desarrollan los principios vinculados a la generación de valor público:

2.2.2.5. Principio de Jerarquía Normativa

La presente investigación busca analizar la generación de valor público a partir de una institución jurídica del PAS, la subsanación voluntaria. En ese sentido, se postula que la discrepancia regulatoria de la subsanación voluntaria incide directamente en el principio de jerarquía normativa (antinomia entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS); por tanto, es menester conceptualizar este principio.

Para Galindo (2018) la teoría de la jerarquía normativa del conocido teórico del derecho Hans Kelsen, se expresa en una jerarquía normativa, que expresa la prelación de normas, que debe respetarse, para fines de sometimiento de normas de inferior alcance o referencia, con normas más generales o de carácter más amplio.

En esa línea, para Riofrio (2020) la jerarquía es algo más que un mero método normativo de solución de antinomias; es un principio de orden aplicable a diversos objetos; una directriz que evidencia que en el ordenamiento jurídico no todo tiene el mismo peso, importancia o valor, pues hay cosas superiores e inferiores. Allí donde hay «un más y un menos», allí donde distinguimos un orden de superioridad e inferioridad, allí existe algún género de jerarquía.

En el Perú, el Tribunal Constitucional (2004) ha conceptualizado el principio de Jerarquía normativa o Subordinación escalonada, el cual implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas. Consecuentemente, es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en

hacer depender la validez de unas sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella (Sentencia del Tribunal Constitucional N° 047-2004-AI/TC).

2.2.2.6. Principio del Debido Procedimiento

De otro lado, la presente investigación postula que la discrepancia regulatoria de la subsanación voluntaria incide directamente en el principio del debido procedimiento (garantías procedimentales mínimas del administrado); por tanto, es menester conceptualizar este principio.

Para Huapaya (2015) el Debido Proceso es un derecho de configuración legal derivado de la Constitución, con ciertas peculiaridades derivadas de su aplicación en sede administrativa, en la medida que se trata de un ámbito material y sustancialmente distinto al procesal. En el ámbito de los procedimientos sancionadores, a la par de la aplicación de las normas que rigen al debido proceso en el ámbito del procedimiento administrativo, serán de aplicación aquellas garantías y principios del derecho de defensa en el orden penal con una extensión o aplicación modulada al ámbito del derecho administrativo sancionador. Esto quiere decir que aquellos derechos del debido proceso jurisdiccional aplicables al ámbito penal, como puede ser la prohibición de inculparse a sí mismo, o el derecho a asistencia letrada, también revisten utilidad en el ámbito del procedimiento sancionador.

Para Morón (2019), la incorporación del principio del Debido Proceso al ámbito sancionador tiene por efecto rechazar la posibilidad que se produzcan sanciones *inaudita pars* (sanción de plano) sin seguir previamente un procedimiento donde participe el administrado concernido, y, sin que este sea el específicamente diseñado para su producción válida. La aplicación del principio no se agota con estos efectos, sino que se proyecta al necesario y escrupuloso

cumplimiento de las garantías que al interior del procedimiento sancionador se han diseñado específicamente para proteger al administrado de cualquier arbitrariedad.

Como principio constitucional, el Tribunal Constitucional (2004) lo concibe como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (Sentencia del Tribunal Constitucional N° 4289-2004-AA/TC,).

2.2.2.7. Principio de Gestión Responsable de los fondos públicos

De otro lado, la presente investigación postula que la discrepancia regulatoria de la subsanación voluntaria incide directamente en el principio de gestión responsable de los fondos públicos (reparación del perjuicio económico de forma efectiva); por tanto, es menester conceptualizar este principio.

Según Laasch y Conaway (2015) la gestión responsable conduce a lo que podríamos denominar *gestión de excelencia*, que se refiere a prácticas de gestión superiores que generan un rendimiento que, a la vez, es social, ambiental y económicamente sostenible; optimiza el valor social; y conduce a la excelencia moral.

En el ordenamiento jurídico peruano, el Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público (2018) introduce el principio de Gestión Responsable de los fondos públicos, el cual consiste en que las entidades del Sector Público respeten y apliquen correctamente las políticas de gasto público vinculadas a los fines del Estado, siendo ejecutadas mediante el uso responsable de los fondos públicos, a fin de orientar el logro de resultados de eficiencia, eficacia, economía y calidad.

2.3. Definición de términos básicos

2.3.1. Administrado

Servidor o funcionario público, con prescindencia del vínculo laboral, contractual, estatutario, administrativo o civil y del régimen bajo el cual se encuentre, o la vigencia de dicho vínculo con las entidades; que se encuentra o estuvo comprendido en el procedimiento sancionador (Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional).

2.3.2. Acción de control

La acción de control es la herramienta esencial del Sistema, por la cual el personal técnico de sus órganos conformantes, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental, efectúa la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, de los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales (Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República).

2.3.3. Condiciones atenuantes de responsabilidad

Las atenuantes de responsabilidad administrativa son circunstancias que reducen la gravedad de la conducta de un infractor y, por lo tanto, la sanción que se le aplica. (Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General).

2.3.4. Condiciones eximentes de responsabilidad

Las eximentes administrativas son causales que permiten exonerar a una persona de responsabilidad administrativa. (Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General).

2.3.5. Fondos públicos

Son los flujos financieros que constituyen derechos de la Administración Financiera del Sector Público, cuya administración se encuentra a cargo del Sector Público, de acuerdo con el ordenamiento legal aplicable (Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público).

2.3.6. Informe de control

Es el producto de las acciones de control, que se formulan para el mejoramiento de la gestión de la entidad, incluyendo el señalamiento de responsabilidades que, en su caso, se hubieran identificado. (Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República).

2.3.7. Infracción

Infracción por responsabilidad administrativa funcional, grave o muy grave, sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría. (Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional).

2.3.8. Órgano Instructor

Es el órgano encargado de conducir la fase instructiva en la primera instancia del procedimiento sancionador, efectuando las actuaciones conducentes a determinar la existencia o no de infracción por responsabilidad administrativa funcional, en los hechos remitidos al procedimiento sancionador. (Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional).

2.3.9. Órgano Sancionador

Es el órgano encargado de conducir la fase sancionadora en la primera instancia del procedimiento sancionador y tiene a su cargo la

decisión sobre la imposición de sanción por la comisión de infracción por responsabilidad administrativa funcional, o la declaración de no haber lugar a su imposición. (Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional).

2.3.10. Perjuicio al Estado

El perjuicio al Estado es el efecto adverso a los intereses del Estado que genera la acción u omisión del funcionario o servidor público, constituido por la consecuencia cuantitativa o cualitativa, patrimonial o no patrimonial, que se haya producido. (Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional).

2.3.11. Perjuicio económico

El perjuicio económico es el menoscabo, disminución, detrimento, pérdida o deterioro del patrimonio de la entidad o del Estado en general, que ha sido generado por la acción u omisión irregular del funcionario o servidor público. (Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional).

2.3.12. Principio de Gestión responsable

Este principio consiste en que las entidades del Sector Público respeten y apliquen correctamente las políticas de gasto público vinculadas a los fines del Estado, siendo ejecutadas mediante el uso responsable de los fondos públicos, a fin de orientar el logro de resultados de eficiencia, eficacia, economía y calidad. (Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público)

2.3.13. Principio de Debido proceso

Como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (Exp. N° 4289-2004-AA/TC, Sentencia del Tribunal Constitucional).

2.3.14. Principio de Jerarquía normativa

El principio de Jerarquía normativa o Subordinación escalonada implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas. Consecuentemente, es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la validez de unas sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella (Exp. N° 047-2004-AI/TC, Sentencia del Tribunal Constitucional).

2.3.15. Procedimiento Administrativo

Es el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados (Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General).

2.3.16. Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)

Es el procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional, a cargo de la Contraloría. Comprende los actos y diligencias conducentes a la determinación de la comisión o no de infracciones por responsabilidad administrativa funcional e imposición de la correspondiente sanción. (Resolución de Contraloría

N° 166-2021-CG, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional).

2.3.17. Responsabilidad Administrativa Funcional

Responsabilidad en la que incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y las normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extinguido el vínculo laboral o contractual al momento de su identificación. (Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República).

2.3.18. Subsanación voluntaria

Es una de las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa, por el cual, el administrado subsana voluntariamente, el acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. (Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General).

2.3.19. Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA)

El TSRA constituye la última instancia administrativa en el procedimiento sancionador. Es el órgano resolutorio de la Contraloría General, con independencia técnica y funcional en las materias de su competencia y autonomía en sus decisiones. (Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República).

Capítulo III

Supuestos y Categorías

3.1. Supuestos

3.1.1. Supuesto general

- La discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, no permite la generación de valor público.

3.1.2. Supuestos específicos

- La discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, conlleva a la vulneración del principio de jerarquía normativa.
- La discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento al limitar su uso como un eximente de responsabilidad.
- La discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la gestión responsable de los fondos públicos al desincentivar la reparación del perjuicio económico.

3.2. Operacionalización de categorías

3.2.1. Categoría 1: Subsanción voluntaria

Para Castañeda (2024) la subsanción voluntaria de la infracción se configura en una etapa posconsumativa de su ocurrencia (infracción típica, antijurídica y culpable) que ocasiona un tratamiento diferenciado, en atención a la conducta desplegada por el agente en el retorno a la legalidad, condicionada a un límite temporal que actúa como causa de bloqueo de la eficacia de la conducta que, sin perjuicio de ello, no pierde relevancia, debiendo ser valorado desde la actitud a la ratificación de la vigencia normativa. Dicho de otro modo, es una acción de rectificación sobre un resultado ya producido.

Según Morón (2019) no solo se trata de un pasivo arrepentimiento por el ilícito, sino que el sujeto procura de manera espontánea la reparación del mal o daño causado. Asimismo, exige dos requisitos: i) Un requisito temporal, que exige que la subsanación voluntaria de la conducta infractora se realice en cualquier momento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, de la notificación de la imputación de cargos y; ii) Un requisito de fondo, que exige que la subsanación de la conducta infractora se produzca de manera voluntaria o espontánea, es decir, que debe ser realizada sin provenir de un mandato de la autoridad.

La subsanación voluntaria es una institución jurídica regulada en el marco general de la Ley N° 27444 como un mecanismo de derecho premial, específicamente como un eximente de responsabilidad administrativa. No obstante, el Reglamento PAS de la CGR no se encuentra alineada a la referida ley. En lugar de considerar la subsanación voluntaria como una condición eximente, las normas reglamentarias la han catalogado como una condición atenuante de responsabilidad.

A. Subcategoría: Atenuante de responsabilidad (según el Reglamento del PAS)

En el marco del Reglamento del PAS de la Contraloría, la “subsanación voluntaria” es considerada como una de las condiciones atenuantes de responsabilidad administrativa funcional, es decir, considera la reducción de la sanción para aquel administrado que acredite haber subsanado de forma voluntaria el hecho infractor. De otro lado, está catalogada como una circunstancia atenuante privilegiada para la graduación de la sanción y es planteada por el administrado, a quien corresponde la carga de la prueba. Como mecanismo de

derecho premial, debe dar lugar a graduar la sanción en el tercio inferior de la escala que corresponde a la infracción cometida.

Indicador: Criterios resolutivos del TSRA en el PAS, respecto a la subsanación voluntaria como atenuante de responsabilidad administrativa y, criterios jurídicos de los operadores del PAS.

B. Subcategoría: Eximente de responsabilidad (según la Ley N° 27444)

En el marco general de la Ley N° 27444, la “subsanación voluntaria” esta cataloga como una condición eximente de la responsabilidad por infracciones. Entendida como la exculpación de responsabilidad del autor de la infracción, esto es, la exculpación del sujeto responsable de la infracción y que le correspondería responder por la comisión de esta (Morón, 2019).

Indicador: Criterios resolutivos del TSRA en el PAS, respecto a la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa y, criterios jurídicos de los operadores del PAS.

3.2.2. Categoría 2: Valor Público

Para Cacho (2021), el valor público se manifiesta como el compromiso del gobierno y sus instituciones de actuar en beneficio de la sociedad en su conjunto, asegurando la equidad, la eficiencia y la transparencia en la provisión de servicios y la administración de recursos públicos.

Según Campos y Valer (2022) el valor público se define como el reconocimiento que los ciudadanos otorgan a los servicios ofrecidos por las entidades públicas, evaluando su calidad y capacidad para satisfacer necesidades y expectativas. Las instituciones generan valor público al proporcionar servicios funcionales y eficientes que

mejoran la calidad de vida de los habitantes. Este valor se crea también a través de regulaciones que optimizan las condiciones de vida de la población, promoviendo cambios positivos mediante una gestión más eficiente, efectiva y transparente de los recursos públicos, adaptándose continuamente para responder a las demandas de una ciudadanía informada y exigente.

Para los fines de la presente investigación, el valor público se expresa y/o manifiesta como la adecuada aplicación de instituciones jurídicas que, de un lado, cautele el debido procedimiento del administrado para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente y, por otro lado, proteja los intereses del Estado mediante la gestión responsable de los fondos públicos, materializado en la reparación del perjuicio económico de forma efectiva.

A. Subcategoría: Principio de Jerarquía normativa

El principio de Jerarquía normativa o Subordinación escalonada implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas. Consecuentemente, es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la validez de unas sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella (Sentencia del Tribunal Constitucional N° 047-2004-AI/TC).

Indicador: Criterios resolutivos del TSRA sobre la antinomia normativa y, criterios jurídicos de los operadores del PAS.

B. Subcategoría: Principio del Debido procedimiento

El principio del Debido Procedimiento está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos,

incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (Sentencia del Tribunal Constitucional N° 4289-2004-AA/TC).

Indicador: Oportunidades en que los administrados plantearon la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, según la muestra de resoluciones del TSRA y, criterios jurídicos de los operadores del PAS.

C. Subcategoría: Principio de Gestión responsable de los fondos públicos

La reciente modificación al Decreto Legislativo N° 1436, ha establecido que la Administración Financiera del Sector Público se rige por el principio de Gestión responsable, entre otros. Este principio consiste en que las entidades del Sector Público respeten y apliquen correctamente las políticas de gasto público vinculadas a los fines del Estado, siendo ejecutadas mediante el uso responsable de los fondos públicos, a fin de orientar el logro de resultados de eficiencia, eficacia, economía y calidad.

Indicador: Cantidad de dinero recuperado a través de la subsanación voluntaria, según la muestra de resoluciones del TSRA.

3.2.3. Matriz de categorización apriorística

Preguntas	Objetivos	Categorías	Subcategorías	Indicadores	Instrumentos
General: ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la generación de valor público; desde un enfoque jurídico y casuístico?	General: Analizar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la generación de valor público; desde un enfoque jurídico y casuístico.	Categoría 1: Subsanción voluntaria Es una institución jurídica regulada en el marco del PAS como un mecanismo de derecho premial. Se exige que la subsanción se realice en cualquier momento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, y que la subsanción de la conducta infractora se produzca de manera voluntaria o espontánea.	Subcategoría: Atenuante de responsabilidad (según el Reglamento del PAS) La subsanción voluntaria es catalogada como una circunstancia atenuante privilegiada para la graduación de la sanción. Considera la reducción de la sanción para aquel administrado que acredite haber subsanado de forma voluntaria el hecho infractor.	Criterios resolutivos del TSRA sobre la subsanción voluntaria / Criterios jurídicos de los operadores del PAS	Guía de análisis documental / Guía de preguntas semiestructurada
			Subcategoría: Eximente de responsabilidad (según la Ley N° 27444) La subsanción voluntaria es catalogada como una condición eximente de la responsabilidad por infracciones. Entendida como la exculpación de responsabilidad del autor de la infracción, esto es, la exculpación del sujeto responsable de la infracción y que le correspondería responder por la comisión de esta.	Criterios resolutivos del TSRA sobre la subsanción voluntaria / Criterios jurídicos de los operadores del PAS	Guía de análisis documental / Guía de preguntas semiestructurada

Específica 1: ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el principio de jerarquía normativa?	Específica 1: Evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el principio de jerarquía normativa.	Categoría 2: Valor público Para los fines de la presente investigación, el valor público se expresa y/o manifiesta como la adecuada aplicación de instituciones jurídicas que, de un lado, cautele el debido procedimiento del administrado para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente y, por otro lado, proteja los intereses del Estado mediante la gestión responsable de los fondos públicos, materializado en la reparación del perjuicio económico de forma efectiva.	Subcategoría: Principio de Jerarquía normativa Es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la validez de unas sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella.	Criterios resolutivos del TSRA sobre la antinomia normativa / Criterios jurídicos de los operadores del PAS	Guía de análisis documental / Guía de preguntas semiestructurada
Específica 2: ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento?	Específica 2: Evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento.		Subcategoría: Principio del Debido procedimiento Concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.	Oportunidades en que los administrados plantearon la subsanción voluntaria como eximente / Criterios jurídicos de los operadores del PAS	Guía de análisis documental / Guía de preguntas semiestructurada
Específica 3: ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la gestión responsable de los fondos públicos?	Específica 3: Evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la gestión responsable de los fondos públicos.		Subcategoría: Principio de Gestión responsable de los fondos públicos Este principio consiste en que las entidades del Sector Público respeten y apliquen correctamente las políticas de gasto público vinculadas a los fines del Estado, siendo ejecutadas mediante el uso responsable de los fondos públicos, a fin de orientar el logro de resultados de eficiencia, eficacia, economía y calidad.	Cantidad de dinero recuperado	Guía de análisis documental

Capítulo IV

Metodología del Estudio

4.1. Enfoque, Tipo o alcance de investigación

4.1.1. Enfoque

Para Acosta (2023) el enfoque cualitativo se distingue por ser no intrusivo, holístico, inductivo, explicativo y porque el investigador está en contacto con el grupo investigado ya que, mediante el estudio de los individuos, es posible comprender los acontecimientos que ocurren en el mundo real.

En el presente estudio, se utilizará el enfoque cualitativo, pues se busca captar la realidad social a través del estudio de la casuística y la perspectiva de los operadores del PAS; vinculada a la aplicación de la “subsanción voluntaria” en el PAS de la Contraloría y su impacto en la generación del valor público, sin establecer necesariamente relaciones causales entre ellas.

4.1.2. Tipo o alcance de investigación

Los tipos de investigación según el nivel o alcance son: exploratorio, descriptivo, correlacional y explicativo. Para Hernández & Mendoza (2018) los estudios descriptivos tienen como finalidad especificar propiedades y características de conceptos, fenómenos, variables o hechos en un contexto determinado.

El presente trabajo es de alcance descriptivo, por cuanto se busca conocer la naturaleza y alcances de la “subsanción voluntaria” aplicada en el PAS, y su incidencia en el valor público.

4.2. Diseño de la investigación

Para Hernández & Mendoza (2018), en la ruta cualitativa, el diseño es el abordaje general que se utilizará en el proceso de investigación. Entre los distintos diseños de investigación, se tiene el estudio de casos.

El estudio de casos explora en detalle un fenómeno específico en su contexto, como individuo, grupo, organización, evento o situación. Es ideal para comprender las particularidades y complejidades del caso en su contexto. En la presente investigación se busca evaluar y comprender cómo la aplicación de la “subsanción voluntaria” en el PAS de la Contraloría incide en la generación del valor público, explorando la casuística del TSRA y los criterios de las autoridades del PAS sobre la referida institución jurídica.

4.3. Población y muestra

4.3.1. Población

Para Vizcaíno (2023) la población abarca a todos los individuos, eventos o elementos que comparten características similares y son objeto de análisis.

La población son todos los individuos o elementos que se estudiarán en una investigación. La población está delimitada por el problema de investigación y los objetivos que se han establecido previamente. Es decir, es el grupo de interés que será objeto de estudio (Arias, 2012).

Considerando que, la discrepancia o conflicto normativo se originó desde el 22 de diciembre de 2016, fecha en que entró en vigencia la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272, hasta la actualidad, se ha considerado como población documental aquellas resoluciones publicadas por el TSRA desde el 2017 hasta el 2024 en el portal web <https://buscadortsra.contraloria.gob.pe/>, siendo el criterio de búsqueda del clasificador temático: “eximentes de responsabilidad” y “atenuantes de responsabilidad”. Obteniendo como resultado de la búsqueda, tan solo 22 resoluciones de las 3585 emitidas por el TSRA en el referido periodo, conforme al siguiente detalle:

Tabla N° 1

Población documental: Resoluciones del TSRA sobre eximentes y atenuantes

Año	Resoluciones emitidas por el TSRA que ponen fin a la instancia (*)	Resoluciones del TSRA sobre eximentes y atenuantes (población)
2017	1010	9
2018	1483	8
2019	604	-
2020	28	-
2021	11	-
2022	7	-
2023	137	1
2024	305	4

(*) Información obtenida mediante acceso a la información pública de la Contraloría con el Expediente N° 0820250220994, en fecha 6 de marzo de 2025 mediante correo electrónico.

Por otro lado, considerando que la presente investigación tiene un enfoque jurídico, resulta pertinente conocer la tendencia jurídica sobre el tratamiento de la subsanación voluntaria en el actual PAS. La población la componen los operadores y/o exoperadores del PAS; que en el presente caso corresponde a los órganos tanto de primera instancia como de segunda instancia.

4.3.2. Muestra

Vizcaíno (2023) señala que, en el contexto de la investigación, una muestra se describe como un grupo seleccionado de individuos, eventos o entidades tomados de una población total o universo, con el fin de realizar un estudio y realizar inferencias sobre dicha población.

Toda la muestra es el subgrupo del universo o de la población de la cual se recolectan los datos y que debe ser representativa de esta, si se desean generalizar los resultados (Hernández & Mendoza, 2018).

En el presente caso, la muestra la componen siete (7) operadores y/o exoperadores del PAS, quienes tienen roles directos y decisorios en

la tramitación de los procedimientos administrativos en el contexto normativo del vigente Reglamento del PAS; específicamente los funcionarios a cargo de los órganos de primera instancia del PAS (jefes y exjefes de los Órganos Instructores y Órgano Sancionador), así como, de segunda instancia (vocales del TSRA). El criterio de selección de esta muestra, obedece a la alta especialización profesional de estos funcionarios de la Contraloría, quienes encabezan y dirigen el PAS en cada una de sus fases, además interpretan la normativa y tienen un rol decisorio en cada caso concreto.

Por otro lado, la muestra documental corresponde a once (11) resoluciones emitidas por el TSRA del PAS durante el periodo 2017 al 2024, vinculados directamente a la “subsanción voluntaria”. El criterio de selección de esta muestra, corresponde a la temática materia de estudio, con la finalidad de identificar el criterio jurídico-casuístico empleado por el TSRA, como órgano de segunda instancia del PAS con función orientadora y vinculante. A continuación, se detallan las atenuantes y/o eximentes invocadas por los administrados ante el TSRA donde invocaron la subsanción voluntaria como argumento de defensa, así como la base legal en que fundamentaron su pedido:

Tabla N° 2

Resoluciones del TSRA emitidas en el periodo 2017-2024 sobre subsanción voluntaria

Resolución de TSRA	Atenuantes / Eximentes Invocadas	Base legal invocada
003-2018-CG/TSRA-PRIMERA SALA	Atenuantes: 19.a. Subsanción voluntaria	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a
041-2018-CG/TSRA-SALA2	Atenuantes: 19.a. Subsanción voluntaria	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a
044-2018-CG/TSRA-SALA2	Atenuantes: 7.2.23.(1) Subsanción voluntaria	Directiva N° 010-2016-CG/GPROD, numeral 7.2.23.(1)

Resolución de TSRA	Atenuantes / Eximentes Invocadas	Base legal invocada
	Eximentes: 7.2.22.(6) Orden obligatoria de autoridad	Directiva N° 010-2016-CG/GPROD, numeral 7.2.22.(6)
048-2018-CG/TSRA-SALA1	Eximentes: 18.c. Ejercicio de un deber legal 18.e. Error inducido	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numerales 18.c y 18.e
	Atenuantes: 19.a. Subsanación voluntaria	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a
060-2018-CG/TSRA-SALA2	Atenuantes: 19.a. Subsanación voluntaria	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a
085-2018-CG/TSRA-SALA1	Atenuantes: 19.a. Subsanación voluntaria	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a
	Eximentes: 236-A.1.f. Subsanación voluntaria	LPAG (modificada por el Decreto Legislativo N° 1272), numeral 236-A.1.f.
0072-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA	Atenuantes: 19.a. Subsanación voluntaria	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a
117-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA	Eximentes: 18.b. Caso fortuito o la fuerza mayor 18.c. Ejercicio de un deber legal 18.e. Error inducido 18.f. Orden obligatoria de autoridad 18.g. Actuación funcional en caso de catástrofe o desastres	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 18.b, 18.c, 18.e, 18.f y 18.g
	Atenuantes: 19.a. Subsanación voluntaria 19.b. Actuación funcional en privilegio de intereses superiores	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a y 19.b
119-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA	Atenuantes: 19.a. Subsanación voluntaria	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a
176-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA	Atenuantes: 19.a. Subsanación voluntaria	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a
187-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA	Atenuantes: 19.a. Subsanación voluntaria	Reglamento PAS (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM), numeral 19.a

4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

4.4.1. Técnicas de recolección de datos

A. Entrevista en profundidad

Según Hernández & Mendoza (2018), la entrevista más que un simple interrogatorio, es una técnica basada en un diálogo o conversación “cara a cara”, entre el entrevistador y el entrevistado acerca de un tema previamente determinado, de tal manera que el entrevistador pueda obtener la información requerida.

La entrevista a profundidad es una técnica de investigación cualitativa que permite adentrarse en la opinión de los entrevistados mediante una conversación dirigida hacia temas relevantes, obteniendo información detallada sobre un fenómeno específico. En la presente investigación, se realizó una entrevista en profundidad a los operadores y/o exoperadores del PAS; para conocer sus criterios jurídicos respecto a la subsanación voluntaria.

El objetivo de esta técnica es captar la opinión de los operadores del PAS a fin de identificar la actual orientación jurídica en el tratamiento de la subsanación voluntaria. En esa línea, las opiniones rescatadas permitieron verificar la conceptualización actual de esta figura jurídica, además de su impacto en los principios de jerarquía normativa, debido procedimiento y gestión responsable de fondos públicos.

B. Análisis documental

Según Sánchez y Murillo (2021), es una técnica en donde se recolecta información escrita sobre un determinado tema, teniendo como fin proporcionar variables que se relacionan indirectamente o directamente con el tema establecido.

En la presente investigación, se realizó un análisis de resoluciones emitidas por el TSRA entre el 2017 y 2024; siendo la muestra seleccionada, las resoluciones que resuelvan sobre la subsanación

voluntaria. El objetivo de esta técnica es identificar los criterios jurídicos de la segunda instancia del PAS expresados en la casuística emitida por el TSRA. Estos criterios jurídicos permitirán verificar la conceptualización histórica de esta figura jurídica, además de su impacto en los principios de jerarquía normativa, debido procedimiento y gestión responsable de fondos públicos.

4.4.2. Instrumentos de recolección de datos

En la presente investigación, el instrumento de recolección de datos para la entrevista en profundidad, fue la “Guía de preguntas semiestructurada” conforme al Anexo N° 2. Según Hernández & Mendoza (2018), las entrevistas semiestructuradas se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información.

Para evitar sesgos y garantizar la objetividad de las opiniones captadas a través de la “Guía de preguntas semiestructurada”, se evitó tener contacto previo con los entrevistados respecto a la temática, tampoco se expresaron las opiniones y los supuestos propuestos por el tesista, el instrumento fue aprobado por el asesor de tesis, además de grabarse cada una de las entrevistas.

Para el análisis documental, el instrumento utilizado fue la “Guía de análisis documental” conforme al Anexo N° 3; a efecto de identificar temas, patrones o narrativas clave dentro de los documentos revisados.

En cuanto al uso de la “Guía de análisis documental”, para garantizar la objetividad de la información recogida de las resoluciones emitidas por el TSRA, se descendieron los documentos de la página web de la Contraloría y se extrajo la información relevante.

4.5. Técnicas de análisis de datos

Según Hernández & Mendoza (2018), la forma específica de analizar los datos puede ser muy variada según el abordaje o diseño de investigación seleccionado y la disciplina, pero siempre respondiendo al planteamiento.

Las técnicas cualitativas de análisis de datos, se centran en las opiniones, actitudes y creencias. Se utilizan para analizar datos no numéricos, como datos textuales o entrevistas. Siendo que, en el presente caso se procesa y analiza los criterios emitidos por el TSRA, como los expresados por los operadores del PAS, respecto a la subsanación voluntaria.

En la presente tesis, se utilizó un análisis temático, el cual permite identificar, analizar y reportar patrones o temas dentro de los datos cualitativos (resoluciones del TSRA y entrevistas de los operadores del PAS); en esa medida, se logró elaborar tablas con la información relevante de cada una de las categorías y subcategorías que son objeto de estudio, tales como, la jerarquía normativa, debido procedimiento y gestión responsable de fondos públicos; a fin de verificar la tendencia respecto al tratamiento, aplicación e interpretación jurídica de la subsanación voluntaria.

Capítulo V

Resultados y Discusión

5.1. Resultados y análisis

5.1.1. Resultados

El objetivo general de la investigación es analizar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la generación de valor público; desde un enfoque jurídico y casuístico. Entendiendo que, para la presente investigación, el valor público se expresa y/o manifiesta como la adecuada aplicación de instituciones jurídicas que, sean acordes con el principio de jerarquía normativa, que cautelen el debido procedimiento del administrado para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente y, finalmente, que protejan los intereses del Estado mediante la gestión responsable de los fondos públicos, materializado en la reparación del perjuicio económico de forma efectiva. Resulta por tanto importante presentar y analizar los pronunciamientos emitidos por el TSRA con posterioridad al momento en que se originó tal discrepancia normativa.

De la revisión de la muestra, se ha determinado que la “subsanción voluntaria” ha sido invocada por los administrados en contados procedimientos, siendo materia de pronunciamiento por parte del TSRA, como segunda instancia del PAS. Estos pronunciamientos, si bien no tuvieron un efecto vinculante, han sido materia de análisis en la presente investigación, a efecto de tener una comprensión histórica de los distintos criterios con los que se ha venido rigiendo la “subsanción voluntaria” en el PAS de la Contraloría.

De la revisión de las resoluciones del TSRA, se determinó como muestra del presente estudio, únicamente a 11 resoluciones por encontrarse vinculadas específicamente a la subsanción voluntaria

conforme al detalle de la Tabla N° 1, y sobre las cuales se ha efectuado un análisis documental respecto a los criterios interpretativos adoptados por el TSRA, conforme al siguiente detalle:

Tabla N° 3

Resultados: Criterios del TSRA para resolver la subsanación voluntaria

Resolución de TSRA	Subsanación voluntaria planteada por el administrado	Tipo de perjuicio	Criterios del TSRA sobre “subsanación voluntaria”
003-2018-CG/TSRA-PRIMERA SALA	Atenuante del Reglamento (2011): 19.a. Subsanación voluntaria	Cualitativo: Afectación al principio de probidad, veracidad e idoneidad. Se privó a la entidad de cubrir las plazas de confianza con un profesional idóneo.	Procesal: Se rencausa el pedido como un eximente . De fondo: La renuncia al cargo antes del inicio del PAS, no constituye causal de eximente.
041-2018-CG/TSRA-SALA2	Atenuante del Reglamento (2011): 19.a. Subsanación voluntaria	Cualitativo: No ejecutarse el programa de mantenimiento escolar en la institución educativa. Cuantitativo: Fondos de mantenimiento escolar cobrados, por la suma de S/ 12 358,00.	Procesal: Se analiza el pedido como un atenuante . De fondo: La devolución de S/ 12 358.00 fondos indebidamente utilizados, con posterioridad a la comunicación del pliego de desviaciones de la auditoria, no cumple con el elemento de voluntariedad.
044-2018-CG/TSRA-SALA2	Atenuante de la Directiva 010-2016: 7.2.23.(1) Subsanación voluntaria	Cuantitativo: Pago por un servicio no realizado, por la suma de S/ 9 100,00.	Procesal: Se analiza el pedido como un atenuante . De fondo: Reconocer la conducta ilegal con ocasión de la auditoria, y no acreditar de qué manera subsanó, no cumple con el elemento de voluntariedad.
048-2018-CG/TSRA-SALA1	Atenuante del Reglamento (2011):	Cuantitativo: Pago por alquiler de inmueble, limpieza, luz y otros servicios, sin que la entidad	Procesal: Se analiza el pedido como un atenuante . De fondo: Al incurrir en falsedad y en una

Resolución de TSRA	Subsanación voluntaria planteada por el administrado	Tipo de perjuicio	Criterios del TSRA sobre "subsanación voluntaria"
	19.a. Subsanación voluntaria	haga uso; por la suma de S/ 183 241,60.	actuación parcializada, no se aplica el atenuante. No se advierte subsanación.
060-2018-CG/TSRA-SALA2	Atenuante del Reglamento (2011): 19.a. Subsanación voluntaria	Cualitativo: Afectar el correcto funcionamiento de la administración pública. Cuantitativo: Inejecución de partidas y ejecución incumpliendo el exp. técnico, por la suma de S/ 1 019 228,95.	Procesal: Se analiza el pedido como un atenuante . De fondo: No se advierte subsanación, ni acredita la circunstancia.
085-2018-CG/TSRA-SALA1	Atenuante del Reglamento (2011): 19.a. Subsanación voluntaria Eximente de la LPAG (D.Leg. 1272): 236-A.1.f. Subsanación voluntaria	Cuantitativo 1: Irregular contratación, por la suma de S/ 58 400,00. Cuantitativo 2: Pago irregular por servicios no prestados en su integridad, por la suma de S/ 20 450,00	Procesal: Se analiza el pedido como un atenuante . De fondo: Subsana S/ 20 450,00, después de conocer los hallazgos de auditoría, no configura el elemento de "carácter voluntario".
0072-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA	Atenuante del Reglamento (2011): 19.a. Subsanación voluntaria	Cuantitativo: Pago de bonificaciones, por la suma de S/ 1 580,00.	Procesal: Se analiza el pedido como un atenuante . De fondo: No se advierte subsanación.
117-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA	Atenuante del Reglamento (2011): 19.a. Subsanación voluntaria	Cualitativo: Se contrató con vicios de nulidad y afectación de principios de contratación pública.	Procesal: Se analiza el pedido como un atenuante . De fondo: No se advierte subsanación.
119-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA	Atenuante del Reglamento (2011): 19.a. Subsanación voluntaria	Cualitativo: Uso de documento adulterado transgredió principios de función gubernamental y ética pública. Cuantitativo: Boleta adulterada, por la suma de S/ 60,00.	Procesal: Se analiza el pedido como un eximente . De fondo: Se subsana el perjuicio económico S/ 60,00, pero presentar un documento adulterado es una conducta insubsanable. Subsana, después de conocer los hallazgos de auditoría, no

Resolución de TSRA	Subsanación voluntaria planteada por el administrado	Tipo de perjuicio	Criterios del TSRA sobre "subsanación voluntaria"
			configura el elemento de "carácter voluntario".
176-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA	Atenuante del Reglamento (2011): 19.a. Subsanación voluntaria	Cualitativo: Impacto negativo a la salud pública y afectación al medio ambiente, por no supervisar el servicio contratado de evacuación de residuos sólidos. Cuantitativo: Penalidades no cobradas, por la suma de S/ 260 785,27.	Procesal: Se analiza el pedido como un eximente . De fondo: Se subsana antes del inicio del PAS, al emitir informe para cobro de penalidades antes de la liquidación del servicio.
187-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA	Atenuante del Reglamento (2011): 19.a. Subsanación voluntaria	Cualitativo: Afecta el principio de Eficiencia en la ejecución de fondos públicos. Cuantitativo: Pagos indebidos sin sustento, por la suma de S/ 14 600,00.	Procesal: Se analiza el pedido como un eximente . De fondo: Se subsana antes del inicio del PAS, al solicitar que se requiera la devolución, y que se hizo efectivo.

En adición al estudio de la casuística del TSRA, resulta importante presentar y analizar los criterios jurídicos de las autoridades del PAS quienes además de contar con la especialidad y experiencia suficientes, hoy por hoy, tienen en sus manos la tramitación y resolución de estos procedimientos, por lo que su criterio jurídico es la base para establecer los alcances interpretativos sobre la subsanación voluntaria aplicada al PAS de la Contraloría, en el marco normativo del vigente Reglamento PAS.

En la presente investigación se aplicó la entrevista en profundidad a los operadores y ex-operadores del PAS, específicamente el jefe y exjefe de los Órganos Instructores, la jefa del Órgano Sancionador, y los vocales del TSRA.

Estos funcionarios compartieron su criterio jurídico sobre el actual procedimiento administrativo sancionador y la subsanación voluntaria, lo cual se refleja en el siguiente cuadro:

Tabla N° 4

Resultados: Criterios jurídicos de operadores del PAS sobre la subsanación voluntaria

Preguntas	Respuesta	Entrevistados
¿Cuál es su opinión respecto a la regulación del procedimiento administrativo sancionador en general?	El PAS regulado en la Ley N° 27444, es garantista y no se afecta el debido procedimiento	7
¿Cuál es su opinión respecto a la regulación del procedimiento administrativo sancionador aplicado por la Contraloría?	El PAS regulado en el Reglamento del PAS, es garantista y no se afecta el debido procedimiento	7
¿Qué opina de las condiciones eximentes y atenuantes?	La subsanación voluntaria del Reglamento del PAS contraviene la Ley N° 27444	5
	La subsanación voluntaria del Reglamento del PAS no contraviene la Ley N° 27444, porque este último no es aplicable	2
¿Cuál es su opinión respecto al derecho de defensa de los administrados en estos procedimientos sancionadores?	No se vulnera el derecho de defensa ni el debido procedimiento	7
¿Cuál es su opinión respecto al resarcimiento económico a través de estos procedimientos sancionadores?	El PAS no es la vía idónea para resarcir el perjuicio económico, para ello existe el fuero civil, pero si facilita el pago anticipado	7
¿Cuáles serían las razones que Ud. consideraría para justificar algún cambio o reforma normativa?	Se debe modificar el Reglamento del PAS en el extremo que la subsanación debe ser considerado eximente	5
	No se propone modificación al Reglamento respecto a la subsanación	2
Otras preguntas: ¿Cualquier infracción es subsanable?	No toda infracción es subsanable, pues dependerá del tipo de perjuicio. Únicamente el perjuicio económico es subsanable	7

El estudio de la casuística histórica y los criterios jurídicos de los principales operadores del PAS, permite entender cómo la figura

jurídica de la “subsanción voluntaria” en el PAS de la CGR, puede influir en la generación de valor público, pues se puede observar cuáles fueron los criterios adoptados para resolver respecto a este medio de defensa planteado y cuál es la actual tendencia jurídica, vinculados a: la prevalencia de la Ley sobre el Reglamento (jerarquía normativa), la tramitación de la subsanción voluntaria como eximente o como atenuante (debido procedimiento) y, finalmente los argumentos respecto al cumplimiento de requisitos legales para la reparación económica del perjuicio ocasionado (gestión responsable de fondos públicos).

A. Resultados relacionados al primer objetivo específico: Jerarquía normativa

Un primer aspecto a resaltar de la Tabla N° 3, es que el TSRA emitió resoluciones sobre la subsanción voluntaria, únicamente en los años 2017 y 2018. Esta inusual circunstancia se puede explicar por la declaración de inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley N° 27785 que contenía el catálogo de infracciones, mediante Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00020-2015-PI/TC publicada el 26 de abril de 2019; siendo esta fecha en la que el PAS de la Contraloría se vio impedida de seguir resolviendo los casos en trámite. Si bien, con la Ley N° 31288 publicada el 20 de julio de 2021, se aprobó un nuevo catálogo de infracciones por responsabilidad administrativa funcional, se debe considerar que recién en dicha fecha se pudieron identificar hechos irregulares que configuren este tipo de infracciones, a ello se debe agregar el tiempo que se toma para identificar estos hechos a través de la ejecución de acciones de control, el tiempo de elaboración de los respectivos informes de control, el tiempo de tramitación del PAS en primera instancia (fase instructiva y fase sancionadora), el tiempo de tramitación en segunda instancia por el TSRA; y finalmente, se debe considerar el factor subjetivo de cada administrado, pues es finalmente éste quien decide sobre su estrategia de defensa.

Conforme a la Tabla N° 3, se puede apreciar que el TSRA asumió distintos criterios al momento de evaluar la subsanación voluntaria; pues no en todos los casos se le consideró como un atenuante de responsabilidad, siendo 4 las oportunidades en las que el TSRA se apartó de lo regulado por el Reglamento y Directiva que regulaba el PAS, y se alineó a lo regulado por la Ley N° 27444 que considera la “subsanación voluntaria” como un eximente de responsabilidad; y fueron 7 las oportunidades en que la consideró como un atenuante de responsabilidad, afectando evidentemente el principio de jerarquía normativa.

De otro lado, según la Tabla N° 4, la mayoría (5 de 7 entrevistados) considera que la “subsanación voluntaria” debe ser considerada como un eximente de responsabilidad, y en esa línea, consideran que se debe modificar el Reglamento del PAS en este extremo. En efecto, la tendencia jurídica hoy en día es alinear las normas reglamentarias o infralegales con aquella normativa con rango de ley, ello de conformidad con el principio de jerarquía normativa.

En contraparte, una minoría (2 de 7 entrevistados) considera que el régimen de eximentes y atenuantes están bien regulados en el Reglamento del PAS, y que la Ley N° 27444 no resultaría aplicable a este PAS; asimismo, no consideran ninguna modificación al respecto.

B. Resultados relacionados al segundo objetivo específico: Debido procedimiento

Según la Tabla N° 3, de 11 resoluciones solo en 2 se acogió la “subsanación voluntaria” planteada como defensa por los administrados, eximiéndolos así de responsabilidad administrativa funcional. Específicamente, en las Resoluciones N° 176-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA y N° 187-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA, el TSRA analizó los pedidos de los administrados como

eximentes, pese a que fueron planteados originalmente como atenuantes. Asimismo, cabe resaltar que los administrados han optado libremente por plantear la subsanación voluntaria bajo ambas modalidades, ya sea como eximente o como atenuante; lo cual da cuenta que el derecho de defensa tampoco se vulnera en este extremo.

Sin embargo, en la Resolución N° 085-2018-CG/TSRA-SALA1, ocurre algo particular, pues el administrado pese a efectuar el pago del perjuicio económico imputado, y plantear la subsanación voluntaria como un eximente de responsabilidad, el TSRA decide tramitarlo y resolver bajo el marco de un atenuante de responsabilidad. En este caso particular, si bien el TSRA afectó el principio de jerarquía normativa por tramitar el pedido del administrado como un atenuante de responsabilidad, se verifica que no se llega a concretar la afectación al principio del debido procedimiento en razón que la “subsanación voluntaria” no se sustanció, en razón que el pago efectuado correspondiente al perjuicio económico imputado, no habría cumplido con el elemento de “voluntariedad”.

Según la Tabla N° 4, todos los entrevistados coinciden en que el PAS regulado en la LPAG, así como el PAS de la CGR regulado en el Reglamento, son procedimientos garantistas; y que, pese a la disonancia jurídica entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS, no existe vulneración al debido procedimiento, expresado en el derecho de defensa de los administrados para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente.

Ciertamente, tanto la LPAG como el Reglamento del PAS, cuentan con una amplia y consistente regulación que contempla derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, tales como, la

comunicación previa y suficiente de los cargos, ofrecer y producir pruebas, exponer argumentos y alegatos complementarios, solicitar el uso de la palabra, impugnar las decisiones que lo afecten, de acceso permanente al expediente en el que participa como administrado, obtener una decisión motivada, fundada en derecho y ajustada a los hechos; entre otros.

C. Resultados relacionados al tercer objetivo específico: Gestión responsable de fondos públicos

Según la Tabla N° 3, entre el 2017 y 2024 el TSRA emitió 11 resoluciones en las que se pronunció sobre la subsanación voluntaria, planteada como defensa por parte de los administrados; y solo en 5 se verificó la recuperación del perjuicio económico ocasionado al Estado, por un total de S/ 308 253.27. En cuanto al dinero recuperado como consecuencia de la subsanación voluntaria efectuada por los administrados, se tiene el siguiente detalle:

Tabla N° 5

Resultados: Dinero recuperado por subsanación voluntaria

Resolución de TSRA	Monto recuperado	Sanción
003-2018-CG/TSRA-PRIMERA SALA	No aplica (subsanación no acreditada / perjuicio cualitativo insubsanable)	Sanción confirmada
041-2018-CG/TSRA-SALA2	S/ 12 358.00 (no cumple con el elemento de voluntariedad)	Sanción confirmada
044-2018-CG/TSRA-SALA2	No aplica (subsanación no acreditada)	Sanción confirmada
048-2018-CG/TSRA-SALA1	No aplica (subsanación no acreditada / perjuicio cualitativo insubsanable)	Sanción confirmada
060-2018-CG/TSRA-SALA2	No aplica (subsanación no acreditada)	Sanción confirmada
085-2018-CG/TSRA-SALA1	S/ 20 450.00 (no cumple con el elemento de voluntariedad)	Sanción confirmada
0072-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA	No aplica (subsanación no acreditada)	Sanción confirmada
117-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA	No aplica (subsanación no acreditada)	Sanción reducida (por otras circunstancias)

Resolución de TSRA	Monto recuperado	Sanción
119-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA	S/ 60.00 (perjuicio cualitativo insubsanable/ no cumple con el elemento de voluntariedad)	Sanción confirmada
176-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA	S/ 260 785.27 (subsana antes del inicio del PAS)	Sanción revocada
187-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA	S/ 14 600.00 (subsana antes del inicio del PAS)	Sanción revocada

Respecto a estas 5 resoluciones, se evidencia que solo en 2 resoluciones se recova la sanción por aplicación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, conforme a la Tabla N° 5. En las Resoluciones N° 176-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA y 187-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA, el TSRA consideró que el perjuicio económico ocasionado fue subsanado, verificándose que el criterio de voluntariedad obedece a una subsanación con anterioridad al inicio del PAS.

Cabe agregar que, posteriormente a estos 2 casos, el criterio del TSRA cambió radicalmente, exigiéndose que la subsanación debía darse antes de la comunicación del pliego de desviaciones o hallazgos de la auditoria, este criterio interpretativo delimitó el alcance del elemento “voluntario” o “espontáneo” de la subsanación. Este nuevo criterio, ciertamente es más restrictivo pues se exige que la subsanación para ser considerada “voluntaria” no solo debe ser anterior al inicio del PAS, sino que debe ser anterior a la comunicación del pliego de desviaciones o hallazgos de la auditoria.

Efectivamente, en las Resoluciones N° 119-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA, N° 085-2018-CG/TSRA-SALA1 y 041-2018-CG/TSRA-SALA2, se observa que pese a la reparación económica efectuada por los administrados, estos igualmente fueron sancionados, no accediendo ni a la eximición ni la atenuación de su responsabilidad. En estas 3 resoluciones, el TSRA no consideró aplicar la subsanación voluntaria, o bien porque el perjuicio además

de ser económico era de carácter cualitativo e insubsanable o, porque no se cumplió con el elemento de voluntariedad de la subsanación.

Por otro lado, en las Resoluciones N° 003-2018-CG/TSRA-PRIMERA SALA, N° 048-2018-CG/TSRA-SALA1 y N° 119-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA, el TSRA asume el criterio de rechazar la subsanación voluntaria planteada por el administrado, por el hecho de considerar que el perjuicio imputado es de carácter cualitativo e insubsanable; en este extremo, se coincide con el TSRA, por cuanto, existen efectos o consecuencias ciertamente irreparables, ya sea porque no pueden ser medibles, o porque el perjuicio reviste tal gravedad que linda con lo delictivo, por tanto, no resulta lógico desde el punto de vista de la razonabilidad que se exima de responsabilidad a hechos y consecuencias muy graves, por la mera reparación económica.

Finalmente, se verifica que todos los casos en que la subsanación voluntaria fue desestimada por el TSRA, fue debido a que no se logró evidenciar subsanación alguna, y/o porque la subsanación alegada no fue “voluntaria”, y/o porque la gravedad de la conducta infractora ocasionó un perjuicio cualitativo e insubsanable.

Según la Tabla N° 4, todos los entrevistados coinciden en que el PAS de la CGR no es la vía idónea para resarcir el perjuicio económico; porque para ello existe el fuero civil. En este extremo, cabe resaltar que si bien el PAS no es la vía idónea para que la entidad sea resarcida económicamente, pues para ello existe la vía judicial, si reconocen que la subsanación voluntaria facilita el pago anticipado del perjuicio económico.

Tener en cuenta que, la Administración Pública privilegia el actuar eficiente de los recursos públicos y es, en esa línea, que la subsanación voluntaria fue introducida por el Decreto Legislativo N°

1272 como un eximente de responsabilidad, precisamente para incentivar la subsanación efectiva de las conductas infractoras.

Finalmente, todos los entrevistados coinciden en que no toda infracción es subsanable, precisamente por el tipo de perjuicio por reparar. En efecto, no todo perjuicio es materia de subsanación, por cuanto, existen infracciones que revisten tal gravedad o que por su naturaleza misma, no pueden ser objeto de una subsanación.

5.1.2. Análisis

A. Antecedentes de la antinomia jurídica

Como parte del análisis de resultados, es menester contextualizar el origen de la antinomia jurídica existente entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS; toda vez que el objetivo general de la presente investigación surge a partir de la discrepancia regulatoria entre el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, respecto a la “subsanación voluntaria”. Si bien, en el Capítulo I - Planteamiento del problema, se dieron algunos alcances sobre el origen de esta discrepancia normativa, resulta importante analizar en detalle la evolución histórica en torno a la subsanación voluntaria aplicable al PAS.

Recordemos que el poder sancionador de la Contraloría General de la República para inhabilitar para el ejercicio de la función pública, a los funcionarios y servidores públicos que cometan infracciones por responsabilidad administrativa funcional, tiene su origen en la Ley N° 29622 publicada el 7 diciembre de 2010; norma que modificó la Ley N° 27785 incorporando todo un subcapítulo referida a la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional, en el cual se encontraba el artículo 46 a la Ley N° 27785, conteniendo un catálogo de sólo cuatro (4) infracciones por responsabilidad administrativa funcional.

Como consecuencia de esta nueva potestad sancionadora, el Ejecutivo emitió el Decreto Supremo N° 023-2011-PCM publicada el 18 de marzo de 2011, en la cual se considera la “subsanción voluntaria” como un atenuante de responsabilidad administrativa funcional, alineándose a lo entonces regulado en la LPAG. Cabe precisar que, en dicha fecha, el artículo 236-A de la Ley N° 27444, norma incorporada por el Decreto Legislativo N° 1029 publicado el 24 junio 2008, también contemplaba un régimen de atenuantes de responsabilidad administrativa en donde se consideraba a la subsanción voluntaria, es decir, aún no existía ninguna discrepancia normativa.

Es de precisar que, bajo el marco normativo del Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, la Contraloría emitió también documentos de gestión interna, como la Directiva N° 008-2011-CG/GDES “Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional” publicada el 22 de noviembre de 2011, en la que se mantiene la “subsanción voluntaria” como un atenuante de responsabilidad, y adiciona un régimen de eximentes de responsabilidad en beneficio del administrado. Esta Directiva fue sustituida por la Directiva N° 010-2016-CG/GPROD “Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional” publicada el 10 de mayo de 2016, replicando la formula normativa de su predecesora.

Esta situación jurídica cambia radicalmente con el Decreto Legislativo N° 1272 publicado el 21 diciembre 2016, el cual modificó el artículo 236-A de la Ley N° 27444, estableciéndose un nuevo régimen de atenuantes y eximentes de responsabilidad administrativa, en la que se considera a la “subsanción voluntaria” como un eximente de responsabilidad.

En esa medida, desde la modificación del Decreto Legislativo N° 1272 y hasta la actualidad, se cuenta con un régimen de condiciones eximentes de responsabilidad, entre las cuales se encuentra: *“La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos”*. Es decir, por regla general ahora corresponde eximir de responsabilidad administrativa a aquella persona que subsane espontáneamente los efectos perjudiciales de su conducta infractora, siempre que, lo haga antes que se le inicie el respectivo procedimiento sancionador; de esta manera se establece una condición más favorable al administrado, quien ahora podrá verse exento de sanción en lugar de solo beneficiarse con una atenuación o reducción de la misma.

Entonces, desde el 22 diciembre 2016, fecha en que entra en vigencia la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272, correspondía que todos los procedimientos sancionadores se ajusten a este nuevo régimen de atenuantes y eximentes de responsabilidad administrativa. Si bien la Ley N° 27444 es una norma general y de aplicación supletoria, lo cierto es que, tratándose de procedimientos administrativos sancionadores, esta ley exige que todo procedimiento especial se ajuste a los principios de la potestad sancionadora, a la estructura y a las garantías mínimas establecidas en esta norma. Pese a ello, el Decreto Supremo N° 023-2011-PCM vigente en ese entonces, no fue modificado para alinearse al nuevo régimen establecido en la Ley N° 27444.

Con la Ley N° 30742 publicada el 28 marzo 2018, se modifica nuevamente el artículo 46 de la Ley N° 27785; no obstante, se mantiene la redacción de los cuatro (4) tipos infractores por responsabilidad administrativa funcional. Como consecuencia de este cambio normativo, la Contraloría deroga el Decreto Supremo N° 023-2011-PCM y reglamenta su procedimiento sancionador a través de la

Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG publicada el 5 de abril de 2018; sin embargo, continuó considerando la “subsanción voluntaria” como un atenuante y no como un eximente de responsabilidad administrativa.

Cabe mencionar que el artículo 46 de la Ley N° 27785, fue declarado inconstitucional mediante Sentencia del Tribunal Constitucional N° 00020-2015-PI/TC publicada el 26 de abril de 2019. Con esta sentencia, se derogan los cuatro (4) tipos infractores por responsabilidad administrativa funcional, por vulneración al principio de Tipicidad, toda vez que, la redacción de los tipos infractores era muy imprecisa y general. Al no existir tipos infractores, la Contraloría estaba impedido de imputar y sancionar por responsabilidad administrativa funcional a ningún servidor público.

Ante la impunidad generada desde la entrada en rigor de esta sentencia, el Congreso de la República aprobó un nuevo catálogo de treinta y dos (32) infracciones por responsabilidad administrativa funcional, mediante la Ley N° 31288 publicada el 20 de julio de 2021, reafirmando así la facultad sancionadora de la Contraloría, y subsanando la imprecisión incurrida en la primera redacción de infracciones.

Con este nuevo marco normativo, la Contraloría nuevamente reglamenta su procedimiento sancionador a través de la Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG publicada el 21 de agosto de 2021; sin embargo, reincide en considerar la “subsanción voluntaria” como un atenuante y no como eximente de responsabilidad administrativa. Esta disposición sigue vigente a la fecha, subsistiendo así la discrepancia normativa antes mencionada, conforme al siguiente detalle:

Tabla N° 6

Discrepancia normativa histórica entre la Ley N° 27444 y normas reglamentarias del PAS

Norma legal	Subsanación voluntaria según la Ley N° 27444 y su vigencia	Subsanación voluntaria según los Reglamentos del PAS y su vigencia	Norma infralegal
Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 junio 2008	ATENUANTE DE RESPONSABILIDAD Del 25 de junio de 2008 al 21 de diciembre de 2016	No hay registro	
Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 diciembre 2016	EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD Del 22 diciembre 2016 a la actualidad	ATENUANTE DE RESPONSABILIDAD Del 19 de marzo de 2011 a la actualidad	Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, publicado el 18 de marzo de 2011 Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG, publicada el 5 de abril de 2018 Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG, publicada el 21 de agosto de 2021

Como es de verse, la regulación reglamentaria del PAS de la Contraloría, lejos de alinearse con el nuevo régimen de atenuantes y eximentes, establecido con la modificatoria introducida por el Decreto Legislativo N° 1272, persiste en considerar la “subsanción voluntaria” como un atenuante de responsabilidad administrativa, generándose una discrepancia normativa histórica entre una norma con rango de ley (Ley N° 27444) y normas reglamentarias de rango inferior (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG y Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG).

B. Análisis relacionado al primer objetivo específico: Jerarquía normativa

La presente investigación tiene como primer objetivo específico, evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el principio de jerarquía normativa. En conformidad con los criterios históricos del TSRA, y el criterio mayoritario de los operadores del PAS entrevistados, la tendencia jurídica es el alineamiento del régimen de atenuantes y eximentes de responsabilidad administrativa con lo establecido en la Ley N° 27444.

Conforme a la Tabla N° 3, se puede apreciar que en 4 de 11 resoluciones el TSRA se apartó de lo regulado por el Reglamento y/o Directiva que regulaba el PAS, y se alineó a lo regulado por la Ley N° 27444 que considera la “subsanción voluntaria” como un eximente de responsabilidad.

De otro lado, según la Tabla N° 5, la mayoría de entrevistados (5 de 7 operadores del PAS) estimaron que la “subsanción voluntaria” debe ser considerada como un eximente de responsabilidad de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, y en esa línea, consideran que se debe modificar el Reglamento del PAS en este extremo.

En contraparte, la minoría (2 de 7 entrevistados) considera que el régimen de eximentes y atenuantes están bien regulados en el Reglamento del PAS, y que la Ley N° 27444 no resultaría aplicable a este PAS; asimismo, no consideran ninguna modificación al respecto. Al respecto, esta postura minoritaria se sustenta en que la norma reglamentaria prevalece por ser de carácter más especializada mientras que la Ley N° 27444 al ser de carácter general solo resulta aplicable de forma supletoria, es decir, llena los vacíos no regulados

por el Reglamento y que, en todo caso, de corresponder alguna modificación, debería ser la Ley la que se modifique.

En esa medida, se verifica una tendencia que expone la necesidad de corregir la antinomia jurídica antes descrita, pues mientras subsistan dos normas contradictorias existe el riesgo que los operadores del PAS opten por aplicar la norma infralegal (en cualquier instancia o etapa del PAS) y con ello el riesgo de una vulneración al principio de jerarquía normativa.

El artículo 51 de la Constitución, consagra el principio de Supremacía Normativa de la Constitución y de Jerarquía Normativa, pues establece que la Constitución prevalece sobre toda norma legal y la Ley sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. En tal sentido, por el principio de Jerarquía normativa o Subordinación escalonada, la validez de una norma depende necesariamente de su adecuación con la norma superior; y en caso de discrepancia, prevalecerá la norma superior.

En el caso específico de la “subsanción voluntaria”, desde el 22 de diciembre de 2016, fecha en que entró en vigencia la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272, hasta la actualidad, existe un conflicto o discrepancia normativa entre una norma de rango legal (Ley N° 27444), que la considera como eximente de responsabilidad administrativa; y normativa reglamentaria aplicable al PAS de la Contraloría, que la considera como atenuante de responsabilidad administrativa (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, Directiva N° 008-2011-CG/GDES, Directiva N° 010-2016-CG/GPROD, Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG y Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG).

Ante este conflicto normativo, no es posible simplemente desconocer la norma reglamentaria de rango inferior, por más que la contradicción

normativa sea manifiesta o evidente. En el Perú nos regimos bajo el principio de Vigencia y Eficacia normativa, donde la vigencia de una norma jurídica depende de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes y, que haya sido publicada conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz y por tanto obligatoria.

En el presente caso, las normas reglamentarias discrepantes (Decreto Supremo N° 023-2011-PCM, Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG y Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG), han sido correctamente emitidas y publicadas, por lo que, al encontrarse dentro del ordenamiento jurídico peruano, resultan eficaces y de cumplimiento obligatorio. Siendo así, los administrados sometidos al PAS e inclusive los funcionarios operadores del PAS, se encuentran en un conflicto normativo pues no es posible desconocer la vigencia y eficacia de estas dos normas contradictorias.

En este escenario, tenemos dos normas, una con rango de ley y la otra con rango inferior, que son abiertamente contradictorias, pues la “subsanción voluntaria” no puede aplicarse como eximente y atenuante de responsabilidad, de forma simultánea en un caso concreto. En tal sentido, mientras subsista en el ordenamiento jurídico estas normas contradictorias, y en tanto se aplique en estos procedimientos la norma de inferior rango (Reglamento del PAS); se materializará la vulneración al principio de jerarquía normativa, por cuanto la norma infralegal contraviene abiertamente la ley.

Ante la incertidumbre generada por este conflicto normativo, se podría optar por la modificación de una de las normas; o bien, se podría accionar judicialmente mediante una demanda de “acción popular” contra la norma reglamentaria.

Considerando que una norma solo puede ser modificada por otra norma de igual o mayor jerarquía, la modificación de una ley necesariamente pasaría por el engorroso proceso político de emisión de una ley ante el Congreso de la República; mientras que, la modificación del Reglamento del PAS, requeriría de la emisión de una Resolución de Contraloría.

De otro lado, la demanda de “acción popular”, tiene por finalidad la defensa de la ley, frente a infracciones contra su jerarquía normativa y, procede contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cualquiera que sea la autoridad de la que emanen, siempre que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley. Si bien, puede ser planteada por cualquier persona, se debe considerar que, esta persona tendría que asumir el costo de un proceso judicial que, como es conocido, requiere de asesoría especializada, recursos y principalmente tiempo.

Tanto la modificación normativa como la vía judicial, si bien son alternativas legales que pondrían fin a la antinomia jurídica de forma definitiva, lo cierto es que no se observa ningún antecedente ni indicios de voluntad política, que permitan la corrección de esta discrepancia jurídica, al menos no en el corto plazo.

Otra alternativa, se enfoca en la potestad resolutoria de la Administración Pública que, a través de la tramitación de un procedimiento administrativo y la consecuente emisión de un acto administrativo, tiene la facultad de privilegiar el principio de jerarquía normativa y optar por la inaplicación de la norma reglamentaria que contravenga abiertamente una norma con rango de ley, ello siempre que estemos frente a un caso específico. Si bien no se constituye como una alternativa de carácter general, pues se circunscribe a cada caso en concreto, si resulta una alternativa que puede delinear un

horizonte interpretativo para futuros casos y sentar las bases para una eventual reforma normativa.

En concordancia con el principio de Independencia, regulado en el vigente Reglamento del PAS, los órganos del PAS deben obrar con libertad de criterio y de conciencia, en ese sentido están facultados para hacer prevalecer el principio de jerarquía normativa y optar por la inaplicación de una norma infralegal (Reglamento) y preferir la norma jerárquicamente superior (ley). Esto es concordante con el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00025-2010-PI/TC, donde se desarrolla la posibilidad de que la inaplicación de una norma reglamentaria pueda realizarla un funcionario en el seno un procedimiento administrativo.

No obstante, las autoridades del PAS, como cualquier operador jurídico que emite un acto administrativo, cuentan con una discrecionalidad interpretativa limitada, pues sus actuaciones se rigen por el principio de Legalidad, por el cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas. De otro lado, los actos administrativos que emiten, tienen efectos jurídicos específicos, esto es, se circunscriben a una situación concreta y sin efectos vinculantes para otros casos, salvo que se aplique un precedente administrativo, que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación.

En el ámbito del PAS, solo el TSRA está legitimado para emitir precedentes administrativos; no obstante, desde diciembre de 2016 a la fecha, no se ha emitido ningún precedente administrativo respecto a la “subsanción voluntaria”, que permita tener una interpretación normativa uniforme.

Por todo lo expuesto, en este punto se corrobora el primer supuesto específico, al quedar evidenciado que la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, conlleva a la vulneración del principio de jerarquía normativa.

C. Análisis relacionado al segundo objetivo específico: Debido procedimiento

La presente investigación tiene como segundo objetivo específico, evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento.

Inicialmente se concibió como supuesto la posible vulneración al principio del Debido procedimiento, toda vez que la antinomia jurídica entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS, podía ocasionar confusión en los administrados para formular adecuadamente su estrategia de defensa, y podrían verse impedidos de acceder a un eximente de responsabilidad; lógicamente, este supuesto podría conllevar en la afectación de generación de valor público. Sin embargo, este supuesto se ha desvirtuado, a la luz de la evidencia obtenida del análisis documental de las resoluciones del TSRA y de las entrevistas efectuadas, conforme se desarrolla a continuación.

En conformidad con los criterios históricos del TSRA, y el criterio unánime de los operadores del PAS entrevistados, se deduce que pese a la disonancia entre el actual Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, respecto al régimen de atenuantes y eximentes de responsabilidad; el PAS si cumple con las garantías mínimas legales y no se vulnera el derecho de defensa de los administrados.

Según la Tabla N° 3, en todos los pronunciamientos emitidos por el TSRA (11 resoluciones) se verifica que los administrados han optado libremente por plantear la “subsanción voluntaria” como medio de

defensa y en la modalidad de su elección, ya sea como eximente de responsabilidad o como atenuante de responsabilidad; con lo cual se deduce que el derecho de defensa no se vulnera en este extremo.

De igual forma, todos los operadores del PAS entrevistados coinciden en que la normativa procedimental contenida en la LPAG, así como en el Reglamento del PAS de la CGR, contienen procedimientos garantistas; y que, pese a la disonancia jurídica entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS, no existe vulneración al debido procedimiento, expresado en el derecho de defensa de los administrados para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente.

Ciertamente, el principio de Debido procedimiento, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. En esa línea, al evidenciarse que ningún administrado se vio limitado o impedido de plantear este medio de defensa, podemos inferir que, no existió vulneración en el cumplimiento de las garantías establecidas en el ordenamiento jurídico en favor de los administrados, quienes tuvieron la libertad de defender adecuadamente sus derechos.

De otro lado, solo en 2 resoluciones el TSRA acogió la “subsanción voluntaria” planteada como defensa por los administrados, eximiéndolos así de responsabilidad administrativa funcional. Específicamente, en las Resoluciones N° 176-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA y N° 187-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA, el TSRA analizó los pedidos de los administrados como eximentes, pese a que fueron planteados originalmente como atenuantes. Lógicamente esta postura del TSRA es concordante con el principio de jerarquía

normativa y del debido procedimiento, pues se dio prevalencia a la norma de rango legal por encima de la norma reglamentaria, y resolvió sobre la base de garantías y derechos más favorables para el derecho defensa del administrado.

Sin embargo, en la Resolución N° 085-2018-CG/TSRA-SALA1, ocurre algo particular, pues el administrado pese a efectuar el pago del perjuicio económico imputado, y plantear la subsanación voluntaria como un eximente de responsabilidad, el TSRA decide tramitarlo y resolver bajo el marco de un atenuante de responsabilidad. En este caso particular, el TSRA además de haber afectado el principio de jerarquía normativa por tramitar el pedido del administrado como un atenuante de responsabilidad, se verifica que el TSRA estuvo cerca de concretar la afectación al principio del debido procedimiento.

En este caso en concreto el TSRA consideró que, pese al pago efectuado correspondiente al perjuicio económico imputado, no se había cumplido con el elemento “voluntario” de esta subsanación; y es por esta razón que se desestima este argumento de defensa. No obstante, surge la interrogante ¿qué hubiera pasado si el TSRA consideraba que el pago efectuado por el administrado sí cumplía con el requisito de “voluntariedad”?; en este supuesto hipotético, el desenlace hubiese sido contraproducente, pues de haberse verificado todos los elementos de la subsanación voluntaria, ello habría supuesto que el TSRA ampare este medio de defensa; no obstante, al tramitarlo bajo el marco de un atenuante de responsabilidad, hubiese dispuesto la atenuación de la sanción, y no la eximición conforme lo planteó originalmente el administrado. Lógicamente, en este supuesto hipotético, se hubiese concretado una afectación al debido procedimiento, al impedir que el administrado acceda a la eximición de responsabilidad conforme lo planteó desde un inicio, y sobre la base de la Ley N° 27444 que amparaba su pedido.

Tanto la Ley N° 27444 como el Reglamento del PAS, cuentan con una amplia y consistente regulación que contempla derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, tales como, la comunicación previa y suficiente de los cargos, ofrecer y producir pruebas, exponer argumentos y alegatos complementarios, solicitar el uso de la palabra, impugnar las decisiones que lo afecten, de acceso permanente al expediente en el que participa como administrado, obtener una decisión motivada, fundada en derecho y ajustada a los hechos; entre otros.

Si bien, en un principio se consideró que esta discrepancia normativa podría suponer un escenario confuso al momento que los administrados formulen su estrategia de defensa; lo cierto es que ha quedado evidenciado que éstos no se encontraron restringidos de alegar y/o plantear como medio de defensa la “subsanción voluntaria”, ya sea como eximente de responsabilidad o como atenuante de responsabilidad, según lo consideren.

Además, ha quedado evidenciado que (aún) no se ha concretado ninguna vulneración al debido procedimiento, en el sentido que aquellos administrados que acreditaron haber cumplido con todos los elementos de la “subsanción voluntaria” y la plantearon como eximente de responsabilidad, obtuvieron una respuesta por parte del TSRA acorde con sus expectativas, respetándose así su derecho de acceder a todas las garantías establecidas por el ordenamiento jurídico.

Al respecto, se desvirtúa el segundo supuesto específico, por cuanto la regulación y discrepancia entre el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, respecto a la “subsanción voluntaria”, no necesariamente impacta en el debido procedimiento, pues no se ha verificado la limitación de su uso por parte de los administrados como un eximente

de responsabilidad, ni se ha afectado la expectativa de obtener una resolución conforme a Derecho.

D. Análisis relacionado al tercer objetivo específico: Gestión responsable de los fondos públicos

La presente investigación tiene como tercer objetivo específico, evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la gestión responsable de los fondos públicos. Al respecto, es importante precisar que la “subsanción voluntaria” está orientada a la reparación del perjuicio ocasionado por el infractor, la cual debe cumplir con determinados presupuestos legales: i) efectiva subsanción, ii) sea de forma voluntaria y, iii) se efectúe antes del inicio del procedimiento sancionador.

De forma previa, es importante establecer que no toda infracción cometida, es susceptible de ser subsanada; por lo que es importante determinar los alcances de esta figura jurídica. Según Morón (2019) subsanar implica tener que reparar o remediar un derecho o resarcir un daño ocasionado, en este caso, a la Administración Pública o a un tercero. La condición de la norma para que el eximente de responsabilidad se configure es que el infractor, reconociendo su ilícito, realiza el acto debido. Toda infracción es jurídicamente subsanable, lo que impide o dificulta la subsanabilidad es la posibilidad o no de revertir los efectos dañosos producidos.

Al respecto, los criterios jurídicos de los operadores del PAS son uniformes al coincidir en que, no todas las infracciones por responsabilidad administrativa funcional son susceptibles de ser subsanadas, pues solo aquellas infracciones con un perjuicio netamente económico podrán ser reparadas.

En esa línea, en 3 de las 11 resoluciones materia de estudio, el TSRA asume el criterio de rechazar la subsanación voluntaria planteada por el administrado, por el hecho de considerar que el perjuicio imputado es de carácter cualitativo e insubsanable; en este extremo, se coincide con el TSRA, por cuanto, existen efectos o consecuencias ciertamente irreparables, ya sea porque no pueden ser medibles, o porque el perjuicio reviste tal gravedad que incluso linda con lo delictivo, por tanto, no resulta lógico desde el punto de vista de la razonabilidad punitiva que por la mera reparación económica se exima de responsabilidad a hechos y consecuencias en extremo graves o que no sean medibles.

En esa línea, todos los entrevistados coinciden en que no toda infracción es subsanable, precisamente por el tipo de perjuicio por reparar. En efecto, en el ámbito del PAS, el perjuicio puede tener una connotación cualitativa, como la vulneración de intereses del Estado, y una connotación cuantitativa, como el perjuicio económico. Lógicamente, la vulneración de los intereses del Estado, no siempre puede subsanarse debido a que no es posible su medición y/o dimensionamiento; sin embargo, el perjuicio económico al ser medible y cuantificable, lo convierte en “subsanable”.

Se debe precisar que el TSRA ha establecido que el perjuicio ocasionado por los servidores y funcionarios públicos, pueden ser de índole patrimonial (cuantitativo) o no patrimonial (cualitativo), e inclusive mixto. En esa línea, ha emitido un precedente administrativo de observancia obligatoria, el Acuerdo Plenario N° 04-2024-CG/TSRA-SALA PLENA, en la cual se ha considerado que el perjuicio al Estado es el efecto adverso a los intereses del Estado que genera la acción u omisión del funcionario o servidor público, constituido por la consecuencia cuantitativa o cualitativa, patrimonial o no patrimonial, que se haya producido.

Bajo ese contexto, la subsanación voluntaria únicamente podría proceder respecto de aquellos efectos o consecuencias medibles y cuantificables; por tanto, el perjuicio subsanable por excelencia es el perjuicio económico. En tal sentido, aquel perjuicio económico, identificado como consecuencia de una infracción por responsabilidad administrativa funcional, tendrá la posibilidad de ser subsanado de forma voluntaria y, por tanto, podrá ser materia de un eximente o atenuante de responsabilidad, según la defensa planteada por el administrado.

Otra arista de la gestión responsable de fondos públicos, involucra los alcances de la subsanación voluntaria, en el sentido que no existe una definición normativa o criterio interpretativo de carácter obligatorio sobre los elementos que la componen. En esa línea, en 5 de las 11 resoluciones del TSRA materia de análisis, se verificó la recuperación del perjuicio económico ocasionado al Estado, de las cuales, solo en 2 resoluciones se recovó la sanción por aplicación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. En las Resoluciones N° 176-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA y 187-2017-CG/TSRA-PRIMERA SALA, el TSRA consideró que el perjuicio económico ocasionado fue subsanado, verificándose que el criterio de voluntariedad obedece a una subsanación con anterioridad al inicio del PAS, sin hacer mayor aspaviento por el hecho que los administrados hayan sido previamente notificados con el pliego de desviaciones o hallazgos de la auditoria.

Posteriormente, el criterio del TSRA cambió radicalmente, conforme a las Resoluciones N° 119-2017-CG/TSRA-SEGUNDA SALA, N° 085-2018-CG/TSRA-SALA1 y 041-2018-CG/TSRA-SALA2, donde se observa que pese a la reparación económica efectuada por los administrados, estos igualmente fueron sancionados, no accediendo ni a la eximición ni la atenuación de su responsabilidad. En estas 3 resoluciones, el TSRA no consideró aplicar la subsanación voluntaria,

bien porque el perjuicio además de ser económico era de carácter cualitativo e insubsanable, o bien porque no se cumplió con el elemento de voluntariedad de la subsanación.

Este criterio, ciertamente es más restrictivo pues se exige que la subsanación para ser considerada “voluntaria” no solo debe ser anterior al inicio del PAS, sino que debe ser anterior a la comunicación del pliego de desviaciones o hallazgos de la auditoría.

Si verificamos el texto normativo de la “subsanación voluntaria”, tanto en la Ley N° 27444 como en el Reglamento del PAS, no ha establecido el alcance o significado de “voluntario”, por lo que la interpretación de su alcance debe darse en favor del administrado, conforme al aforismo jurídico *in dubio pro administrado*, por el cual se considera que, de existir alguna duda o vacío legal, la interpretación debe ser siempre en favor del administrado.

En esa línea, la comunicación del pliego de desviaciones o hallazgos de la auditoría, en estricto no es una notificación de imputación alguna, ni constituye un pedido expreso de reparación, ello en razón que las acciones de control, no constituyen propiamente un procedimiento administrativo, y el informe de control que se emite al culminar la acción de control, tampoco constituye un acto administrativo. La misma Ley N° 27785, establece que el informe de control es un acto de administración interna, es decir, no produce efectos jurídicos respecto de ningún ciudadano, conteniendo únicamente recomendaciones en base a hechos presuntamente irregulares. La comunicación del pliego de desviaciones o hallazgos de la auditoría, tiene por objeto informar al servidor público sobre presuntos hechos irregulares en los cuales estaría involucrado, es decir, se trata de la comunicación de supuestos de hechos sin involucrar imputación infractora alguna.

Entonces, se observa que el TSRA ha emitido criterios diferentes sobre los alcances del elemento “voluntario”, por lo que sería importante que el TSRA se pronuncie de forma definitiva sobre este extremo, emitiendo un precedente de observancia obligatoria, y de esta forma generar certeza respecto a los alcances de esta figura jurídica y permita a los administrados comprenderla y utilizarla de la manera más conveniente para su estrategia de defensa.

Otro aspecto relevante en el análisis de la gestión de la gestión responsable de los fondos públicos, como objeto de investigación, es determinar si el PAS coadyuva a la eficiente recuperación de recursos públicos, por tanto, es importante verificar la pertinencia del PAS para tal finalidad. Al respecto, se ha verificado que los entrevistados coinciden que el PAS no es la vía idónea para resarcir el perjuicio económico identificado en las infracciones imputadas, porque para ello existe el fuero civil; no obstante, reconocen que la subsanación voluntaria facilita de alguna forma la reparación anticipada del perjuicio económico.

En este extremo, cabe resaltar que, si bien el PAS no es la vía regular para que la entidad sea resarcida económicamente, pues para ello existe la vía judicial; no obstante, lo cierto es que la Administración Pública privilegia el actuar eficiente de los recursos públicos y es, en esa línea, que la subsanación voluntaria fue introducida por el Decreto Legislativo N° 1272 como un eximente de responsabilidad, precisamente para incentivar la subsanación efectiva de las conductas infractoras.

Si bien, la finalidad de la sanción por responsabilidad administrativa funcional no es la reparación del daño o perjuicio económico ocasionado por los funcionarios infractores, pues para ello se tiene como conducto regular el fuero civil; lo cierto es que el PAS de la Contraloría facilita e incentiva a la recuperación del perjuicio

económico de forma anticipada y efectiva mediante la subsanación voluntaria, constituyéndose así en una vía extraordinaria (no regular) para la reparación del daño económico generado.

Según el Reglamento del PAS, el carácter punitivo del PAS se enmarca dentro de un modelo de regulación responsiva de identificación y determinación de responsabilidades que, en el procedimiento sancionador, considera la aplicación de mecanismos que permiten no iniciarlo, o asegurar que éste, cuando deba iniciarse, responda a un perjuicio real y concreto. Es decir, se privilegia la aplicación de mecanismos facilitadores para la no iniciación del PAS, y como ultima ratio cuando deba necesariamente iniciarse, se deberá orientar en dar respuesta al perjuicio ocasionado.

En esa línea, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional N° 193/2024 en el Expediente N° 00026-2021-PI/TC, ha establecido que la potestad sancionadora en materia de responsabilidad administrativa funcional solo abarca la supervisión de la legalidad en la ejecución del presupuesto y las operaciones de endeudamiento público, pero no a todo acto que realicen las entidades sujetas a control, sino solo en tanto tengan directa relación con los dos primeros. Como es de verse, el Tribunal Constitucional ha establecido que los alcances de la potestad sancionadora, se circunscriben al presupuesto y deuda pública; por tanto, desde el máximo interprete constitucional se ha establecido un marco restrictivo, en el que la responsabilidad administrativa funcional de los funcionarios y servidores públicos, únicamente puede circunscribirse al presupuesto y deuda pública, esto es, los fondos públicos.

Con este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, podemos deducir que, si bien el PAS no es la vía regular para la recuperación del perjuicio económico, si se constituye en una vía extraordinaria,

para lograr una gestión eficiente de los recursos del Estado, mediante la recuperación efectiva de los fondos públicos.

Por tanto, si durante la tramitación de un PAS se ha identificado algún perjuicio económico contra el Estado y este ha sido materia de devolución o reposición de forma previa a la iniciación del PAS, no cabe duda que, la declaración de eximencia por subsanación voluntaria estará alineado con el principio Gestión responsable de los fondos públicos, y a su vez incentivará su utilización como medio defensa; *a contrario sensu*, si nos regimos por normas contradictorias y con criterios del TSRA no uniformes, tampoco cabe duda que ello conllevará a desincentivar el uso de esta figura jurídica repercutiendo en la recuperación efectiva del perjuicio económico y, por tanto, afectando la gestión eficiente de fondos públicos.

Por todo lo expuesto, se corrobora el tercer supuesto específico, al quedar evidenciado que la actual discrepancia regulatoria de la “subsanación voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la gestión responsable de los fondos públicos al desincentivar la reparación del perjuicio económico. Ello se refleja en la estadística hallada durante 8 años (2017 al 2024), por un lado, se verifica el escaso uso de esta figura jurídica a nivel casuístico (tan solo 11 de 3585 resoluciones del TSRA versan sobre subsanación voluntaria) y, de otro lado, el *quantum* del dinero recuperado en estos 8 años ha llegado a sumar apenas S/ 308 253.27; esta cantidad es ínfima si consideramos que solo en el 2023, el costo de la corrupción alcanzó los S/ 24 267.8 millones, que equivale al 12.7% del gasto público consolidado del mismo año (Contraloría, 2024).

E. Análisis relacionado al objetivo general: Incidencia en la generación de valor público

Del análisis de resultados, se deduce que la actual regulación de la “subsanación voluntaria” en el ordenamiento jurídico peruano, devela

una discrepancia jurídica entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS, cuyo origen se remonta al 22 de diciembre de 2016, fecha en la que entra en vigencia el Decreto Legislativo N° 1272, modificando la Ley N° 27444 en el sentido de disponer un nuevo régimen de atenuantes y eximentes de responsabilidad. Por un lado, la Ley N° 27444 regula la “subsanción voluntaria” como un eximente de responsabilidad, mientras que el Reglamento del PAS sigue regulándolo como un atenuante de responsabilidad. Esta problemática ciertamente ha generado distorsiones jurídicas a nivel del PAS de la Contraloría, que han sido desarrolladas en la presente investigación a efecto de determinar su incidencia en la generación de valor público.

El valor público que emana el PAS de la Contraloría, se expresa y/o manifiesta como la adecuada aplicación de instituciones jurídicas que, i) sean acordes con el principio de jerarquía normativa, ii) cautelen el debido procedimiento del administrado para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente y, iii) protejan los intereses del Estado mediante la gestión responsable de los fondos públicos, materializado en la reparación del perjuicio económico de forma efectiva. En ese sentido, del análisis previo se ha determinado que 2 de los 3 supuestos propuestos en esta investigación han sido corroborados, conforme se expone a continuación.

Respecto al primer supuesto, se ha verificado que la regulación disonante entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS, ha conllevado a una vulneración del principio de jerarquía normativa a nivel del PAS de la Contraloría, por cuanto se han identificado casos en los que el TSRA ha considerado indebidamente la prevalencia de la norma reglamentaria por sobre la norma de rango legal, al tramitar los pedidos de “subsanción voluntaria” como un atenuante de responsabilidad.

En cuanto al segundo supuesto, si bien no se ha evidenciado (aún) una vulneración al debido procedimiento, al verificarse que los administrados no tienen limitado o restringido su derecho a plantear la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad; no obstante, si se verifica un riesgo latente al verificarse que las autoridades del PAS han venido tramitando varios pedidos de subsanación voluntaria bajo el marco legal de atenuante de responsabilidad, en los cuales no se ha logrado sustanciar los elementos constitutivos de la subsanación voluntaria, sin embargo, existe el riesgo que eventualmente un administrado logre acredite estos elementos de la subsanación voluntaria y la plantee como un eximente, y que pese a ello, las autoridades del PAS la tramite y resuelva como un atenuante; este supuesto hipotético si conllevaría a una vulneración del debido procedimiento.

Respecto al tercer supuesto, se ha verificado que la actual regulación de la “subsanación voluntaria” y la falta de uniformidad en los criterios interpretativos del TSRA respecto a esta figura jurídica; ha desincentivado la invocación de la “subsanación voluntaria” como vía extraordinaria para la recuperación del perjuicio económico, afectando así el principio de gestión responsable de los fondos públicos. Ello se refleja en la estadística hallada durante 8 años (2017 al 2024), por un lado, se verifica el escaso uso de esta figura jurídica a nivel casuístico (tan solo 11 de 3585 resoluciones del TSRA versan sobre subsanación voluntaria) y, de otro lado, el *quantum* del dinero recuperado en estos 8 años ha llegado a sumar apenas S/ 308 253.27; esta cantidad es ínfima si consideramos que solo en el 2023, el costo de la corrupción alcanzó los S/ 24 267.8 millones, que equivale al 12.7% del gasto público consolidado del mismo año (Contraloría, 2024).

En cuanto al supuesto general propuesto, en la presente investigación se ha verificado que, si bien el PAS no tiene una finalidad indemnizatoria o resarcitoria, lo cierto es que la “subsanción voluntaria” tiene un gran potencial para generar valor público ya que puede ser utilizado como una herramienta extraordinaria que, por un lado, permita al administrado eximirse de responsabilidad administrativa y, por otro lado, permita al Estado a recuperar los fondos públicos de una manera efectiva, evitando un engorroso y costoso proceso en el fuero civil, y además le ahorre al aparato estatal la tramitación de un costoso PAS (horas hombre de los servidores y operadores del PAS).

Pese a ello, este gran potencial no ha sido explotado, debido a la actual regulación de esta figura jurídica y la discrepancia existente, conforme se ha desarrollado precedentemente. La estadística nos dice que la “subsanción voluntaria” casi no es utilizada en el marco del PAS de la CGR, y ello se refleja en el ínfimo dinero recuperado en los últimos 8 años, con lo cual se corrobora el supuesto general, que la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, no permite la generación de valor público.

5.2. Discusión de resultados

A. Principio de Jerarquía Normativa

Como primer supuesto de la investigación, se planteó que la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, conlleva a la vulneración del principio de jerarquía normativa.

Al respecto, este supuesto ha sido verificado, por cuanto se han identificado casos en los que el TSRA ha considerado indebidamente la prevalencia de la norma reglamentaria por sobre la norma de rango

legal, al tramitar los pedidos de “subsanción voluntaria” como un atenuante de responsabilidad.

Asimismo, la mayoría de los operadores del PAS entrevistados, tienen un criterio jurídico que sigue esa línea, al determinar que la subsanción voluntaria debe alinearse con lo establecido en la Ley N° 27444, proponiendo una reforma reglamentaria en ese extremo.

En esa línea, Zumaeta (2021) concluyó que existen ciertas normas de carácter inferior que estarían proponiendo ciertos supuestos de hecho que vulnerarían la regla común establecida en la Ley N° 27444, al considerar determinadas situaciones de carácter no subsanable las cuales estarían causando una situación de menor beneficio para el administrado, ello en contra de lo dispuesto por la Ley. En efecto, la vulneración de jerarquía normativa se materializa en el momento que se aprueba y entra en vigencia una norma infra legal abiertamente contradictoria con la norma de rango legal.

De igual forma, Coronel (2023) concluyó que la subsanción voluntaria del administrado prevista como atenuante en el literal a) del artículo 13 del Reglamento del PAS vulnera la Ley N° 27444. Ciertamente, esta vulneración normativa se condice con la definición de jerarquía normativa, por tanto, toda contravención de la norma legal mediante una norma infra legal, revela la vulneración a este principio.

De otro lado, Hurtado (2022) concluyó que existen razones jurídicas y sociales que justifican el carácter excepcional de la subsanción voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa de las actividades de hidrocarburos a cargo del OSINERGMIN y, recomendó incorporar en la normativa reglamentaria el carácter excepcional de subsanción voluntaria como eximente. Al respecto, la presente investigación no converge con dicha postura, por cuanto, la

normatividad en materia sancionatoria, que siempre está en evolución y mejora continua, debe igualmente ceñirse a los parámetros establecidos por los principios del Derecho, como lo es el principio de Jerarquía Normativa; por tanto, si la Ley N° 27444 ha establecido como garantía procedimental un régimen de eximentes y atenuantes, entonces una norma infralegal, como un reglamento, no puede contravenir ni oponerse a lo establecido en la norma con rango de ley, y menos aún, vulnerar el principio de progresividad cuando recorta o limita los derechos y garantías en perjuicio de los administrados.

Por lo expuesto, el primer supuesto de la investigación, ha quedado corroborado y, además respaldado con los trabajos académicos antes citados.

B. Principio de Debido procedimiento

Como segundo supuesto de la investigación, se planteó que la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento al limitar su uso como un eximente de responsabilidad.

Al respecto, este supuesto ha sido desvirtuado, por cuanto no se han identificado casos en los que el administrado se haya visto impedido o limitado de plantear la subsanción voluntaria, bajo la modalidad elegida por éste, ya sea como atenuante o como eximente; asimismo, aquellos administrados que acreditaron haber cumplido con todos los elementos de la “subsanción voluntaria” y la plantearon como eximente de responsabilidad, obtuvieron una respuesta por parte del TSRA acorde con sus expectativas.

Asimismo, todos los operadores del PAS entrevistados establecieron como criterio jurídico que ni la Ley N° 27444 ni el Reglamento del PAS vulneran ningún derecho de defensa, conteniendo garantías y derechos en favor del administrado, suficientes y pertinentes.

En esa línea, Sibina (2020) concluyó en la necesidad de mayores garantías en el ámbito administrativo concreto ya que actualmente, no existe un Derecho administrativo sancionador, sino una pluralidad de derechos sancionadores a menudo incompletos y con garantías diversas. Ciertamente, el establecimiento de reglas claras y uniformes resulta de vital importancia para asegurar un debido procedimiento. En esa línea, los resultados de la presente investigación dan cuenta que, pese a esta discrepancia normativa, en la casuística aún no se habría materializado ninguna vulneración a este principio, no obstante, el riesgo es latente.

Asimismo, Plaza (2019) constató que existen varias interpretaciones a disposiciones legales que regulan el procedimiento de determinación de responsabilidades afectando la naturaleza garantista de los procedimientos administrativos, en consecuencia, la seguridad jurídica de quienes se han visto involucrados en ellos; y concluye que la causa más frecuente de estas vulneraciones ha sido la inactividad de la Contraloría General del Estado y la emisión de actos de determinación de responsabilidades sin observancia de los plazos previstos en la norma jurídica. En tal sentido, en la presente investigación se verifica también que, en nuestro ordenamiento jurídico existen dos normas contradictorias que podría afectar la naturaleza garantista de los procedimientos administrativos que, si bien aún no se ha materializado, existe el riesgo de vulnerar el principio del debido procedimiento.

De igual forma, Escobar (2016) en torno al fenómeno jurídico del silencio administrativo positivo en la determinación de responsabilidades administrativas, concluyó que la falta de acción de la Contraloría provoca la caducidad y la pérdida de su competencia para pronunciarse, y recomendó que la Contraloría se pronuncie dentro del tiempo establecido en la ley, pues no es posible que

someta a los auditados a procesos administrativos interminables cargados de incertidumbre y sufrimiento. En este extremo, la presente investigación también se enfoca en la eficiencia del procedimiento administrativo por responsabilidad administrativa funcional a cargo de la Contraloría, de tal forma que los auditados no sean sometidos a un procedimiento con reglas ambiguas, confusas o que generen incertidumbre.

Por lo expuesto, el segundo supuesto de la investigación, ha quedado desvirtuado al no evidenciarse vulneración al debido procedimiento, lo cual ha sido respaldado con los trabajos académicos antes citados.

C. Principio de Gestión responsable de fondos públicos

Como tercer supuesto de la investigación, se planteó que la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la gestión responsable de los fondos públicos al desincentivar la reparación del perjuicio económico.

Al respecto, este supuesto ha sido verificado, por cuanto la incidencia de esta figura jurídica es mínima, al verificarse el escaso uso de esta figura jurídica a nivel casuístico (tan solo 11 de 3585 resoluciones del TSRA versan sobre subsanción voluntaria) y, de otro lado, el *quantum* del dinero recuperado en estos 8 años ha llegado a sumar apenas S/ 308 253.27.

Asimismo, todos los operadores del PAS entrevistados, si bien indican que el PAS no es la vía idónea para la reparación del daño ocasionado, si consideran que la subsanción voluntaria facilita la reparación del perjuicio económico.

En esa línea, Lino (2019) concluyó que a partir de los cambios introducidos por el Decreto Legislativo N° 1272, se desprende la

aplicación de un enfoque responsivo; siendo evidencia de ello la subsanación voluntaria como estrategia de *enforcement*; en la medida que implica la priorización de la acción reparadora espontánea, antes que la realización de diligencias preliminares e inicio del PAS. En efecto, la subsanación voluntaria es una herramienta que prioriza la reparación espontánea y que provee de incentivos a los administrados de ser eximidos de responsabilidad, y de otro lado, permite al Estado a recuperar de forma eficiente los fondos públicos.

Asimismo, Gutarra (2023) concluyó que al igual que el concepto de subsanación, el concepto de lo que se debe entender por voluntario en el ámbito de la subsanación no está establecido en la LPAG ni en alguna norma sectorial, por lo que las entidades se otorgan discrecionalidad desmedida para requerir la voluntariedad de la subsanación, muchas veces exigiendo elementos que van en contra de la propia finalidad de la norma. Ciertamente, en el caso del PAS de la Contraloría tampoco se advierte una definición específica del elemento “voluntario”, aunado a ello, el TSRA tiene distintos criterios interpretativos en ese sentido, no habiendo emitido a la fecha ningún precedente administrativo de observancia obligatoria que dilucide esta incertidumbre; lógicamente eso ha conllevado al escaso uso de esta figura jurídico en los últimos 8 años.

Por lo expuesto, el tercer supuesto de la investigación, ha quedado corroborado y, además respaldado con los trabajos académicos antes citados.

D. Incidencia en la generación de valor público

Como supuesto general de la investigación, se planteó que la discrepancia regulatoria de la “subsanación voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, no permite la generación de valor público.

Al respecto, se ha verificado que, si bien el PAS no tiene una finalidad indemnizatoria o resarcitoria, lo cierto es que la “subsanción voluntaria” tiene un gran potencial para generar valor público ya que puede ser utilizado como una herramienta extraordinaria que, por un lado, permita al administrado eximirse de responsabilidad administrativa y, por otro lado, permita al Estado a recuperar los fondos públicos de una manera efectiva, evitando un engorroso y costoso proceso en el fuero civil, y además le ahorre al aparato estatal la tramitación de un costoso PAS (horas hombre de los servidores y operadores del PAS). Pese a ello, este gran potencial no ha sido explotado, debido a la actual regulación de esta figura jurídica y la discrepancia existente, conforme se ha desarrollado precedentemente.

En esa línea, Pias y Henriquez (2023) examinaron la relación entre el nivel de gobernanza y la creación de valor en las universidades públicas federales de Brasil para el año 2018, y concluyeron en la existencia de una relación positiva entre la eficiencia y el nivel de gobernabilidad; la relación positiva encontrada mostró la importancia de fortalecer los mecanismos de gobernanza pública en las instituciones de educación superior, reforzando su compromiso con la producción de conocimiento y la calidad de sus acciones, legitimando su rol en la sociedad. En efecto, la eficiencia en la gestión de los procesos y recursos repercute positivamente en la creación de valor público, es decir, guarda una relación de causalidad positiva. En esa medida, la presente investigación ha puesto en evidencia que la actual regulación de la subsanción voluntaria ha conllevado a la vulneración de los principios de Jerarquía normativa y de Gestión responsable de fondos públicos, lo cual desincentiva su uso y se pierde su potencial como herramienta generadora de valor público.

Asimismo, Pires (2024) concluyó que la producción de los resultados deseados no depende sólo del esfuerzo de la institución, sino también

de un entorno político autorizante, por lo tanto, en el desempeño del valor público de la Defensoría Pública de la Unión no siempre será posible medir el desempeño con base en la dimensión de resultado, por lo que la dimensión de esfuerzo debe tener un peso relevante en la evaluación. Ciertamente, la generación de valor público no solo debe medirse por resultados cuantitativos, tal como ocurre en la presente investigación, donde se ha evidenciado que además de los resultados negativos a nivel económico (perjuicio económico subsanado), también se ha determinado una medición del valor público sobre la base de hechos no cuantificables, como la acreditación de vulneración de principios, los criterios jurídicos de operadores del PAS, un análisis documental sobre la casuística, entre otros elementos, que no necesariamente implican una medición dineraria.

De igual forma Maguiña (2023), concluyó que existe relación o vínculo significativo entre las variables Procesos Administrativos Disciplinarios y Valor Público en la Unidad Ejecutora 412 Salud Virú; y recomendó promover capacitaciones, cursos y/o talleres dirigidos a los servidores públicos de su ámbito con la finalidad de que conozcan la importancia y finalidad pública de los procesos administrativos disciplinarios, con fines de mejora continua en la gestión pública a efectos de prevenir impactos negativos en el otorgamiento de los servicios y productos de calidad al usuario final. En esa línea, la presente investigación evidencia que la actual regulación de la “subsanción voluntaria” en el PAS de la Contraloría, con normas contradictorias, repercute negativamente en la generación de valor público, por cuanto, su aplicación como una institución jurídica: i) no es acorde con el principio de jerarquía normativa, ii) pone en riesgo el debido procedimiento del administrado para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente y, iii) no protege los intereses del Estado mediante la gestión

responsable de los fondos públicos, materializado en la reparación del perjuicio económico de forma efectiva.

Por lo expuesto, el supuesto general de la investigación, ha quedado corroborado y, además respaldado con los trabajos académicos antes citados.

Conclusiones

1. **Conclusión 1:** La actual regulación de la “subsanción voluntaria” en el ordenamiento jurídico peruano, devela una discrepancia jurídica entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS, cuyo origen se remonta al 22 de diciembre de 2016, fecha en la que entra en vigencia el Decreto Legislativo N° 1272, modificando la Ley N° 27444 en el sentido de disponer un nuevo régimen de atenuantes y eximentes de responsabilidad.

Por un lado, la Ley N° 27444 regula la “subsanción voluntaria” como un eximente de responsabilidad, mientras que el Reglamento del PAS sigue regulándolo como un atenuante de responsabilidad. Esta problemática ciertamente ha generado distorsiones jurídicas a nivel del PAS de la Contraloría, que han sido desarrolladas en la presente investigación a efecto de determinar su incidencia en la generación de valor público.

En el ordenamiento jurídico peruano, coexisten dos normas, una con rango de ley y la otra con rango inferior, que son abiertamente contradictorias, pues la “subsanción voluntaria” no puede aplicarse como eximente y atenuante de responsabilidad, de forma simultánea en un caso concreto. En tal sentido, mientras subsista en el ordenamiento jurídico estas normas contradictorias, y en tanto se aplique en estos procedimientos la norma de inferior rango (Reglamento del PAS); se materializará la vulneración al principio de jerarquía normativa, por cuanto la norma infra legal contraviene abiertamente la ley.

2. **Conclusión 2:** Inicialmente se concibió como supuesto la posible vulneración al principio del Debido procedimiento, toda vez que la antinomia jurídica entre la Ley N° 27444 y el Reglamento del PAS, podía ocasionar confusión en los administrados para formular adecuadamente su estrategia de defensa, y podrían verse impedidos de acceder a un eximente de responsabilidad; lógicamente, este supuesto podría conllevar en la afectación de generación de valor público. Sin embargo, este supuesto se ha desvirtuado, a la luz de la evidencia obtenida del análisis documental de las resoluciones del TSRA y de las entrevistas efectuadas.

No se han identificado casos en los que el administrado se haya visto impedido o limitado de plantear la subsanación voluntaria, bajo la modalidad elegida por éste, ya sea como atenuante o como eximente; asimismo, aquellos administrados que acreditaron haber cumplido con todos los elementos de la “subsanación voluntaria” y la plantearon como eximente de responsabilidad, obtuvieron una respuesta por parte del TSRA acorde con sus expectativas. El PAS de la CGR cumple con las garantías mínimas legales, no verificándose vulneración del derecho de defensa de los administrados.

Si bien no se ha evidenciado (aún) una vulneración al debido procedimiento, al verificarse que los administrados no tienen limitado o restringido su derecho a plantear la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad y, en tanto que los administrados obtuvieron una respuesta por parte del TSRA acorde con sus expectativas; no obstante, si se verifica un riesgo latente al verificarse que las autoridades del PAS han venido tramitando varios pedidos de subsanación voluntaria bajo el marco legal de atenuante de responsabilidad, en los cuales no se ha logrado sustanciar los elementos constitutivos de la subsanación voluntaria, sin embargo, existe el riesgo que eventualmente un administrado logre acreditar estos elementos de la subsanación voluntaria y la plantee como un eximente de responsabilidad, y que pese a ello, las autoridades del PAS la tramite y resuelva como un atenuante de responsabilidad; este supuesto hipotético si conllevaría a una vulneración del debido procedimiento.

3. **Conclusión 3:** El PAS de la Contraloría, puede y debe orientarse a facilitar e incentivar la recuperación del perjuicio económico de forma anticipada y efectiva mediante la subsanación voluntaria, constituyéndose así en una vía extraordinaria (no regular) para la reparación del daño económico generado. No toda infracción es subsanable, precisamente por el tipo de perjuicio a reparar. En efecto, en el ámbito del PAS, el perjuicio puede tener una connotación cualitativa, como la vulneración de intereses del Estado, y una connotación cuantitativa, como el perjuicio económico. La subsanación voluntaria únicamente podría proceder respecto de aquellos efectos o

consecuencias medibles y cuantificables; por tanto, el perjuicio subsanable por excelencia es el perjuicio económico.

El TSRA ha emitido criterios diferentes sobre los alcances del elemento “voluntario”, por lo que resulta trascendente que el TSRA se pronuncie de forma definitiva sobre este extremo, emitiendo un precedente de observancia obligatoria, y de esta forma generar certeza respecto a los alcances de esta figura jurídica y permita a los administrados comprenderla y utilizarla de la manera más conveniente para su estrategia de defensa.

La disonante regulación de la “subsanción voluntaria” y la falta de uniformidad en los criterios interpretativos del TSRA respecto a esta figura jurídica; ha desincentivado la invocación de la “subsanción voluntaria” como vía extraordinaria para la recuperación del perjuicio económico, afectando así el principio de gestión responsable de los fondos públicos.

- 4. Conclusión 4:** Si bien el PAS no tiene una finalidad indemnizatoria o resarcitoria, lo cierto es que la “subsanción voluntaria” tiene un gran potencial para generar valor público ya que puede ser utilizado como una herramienta extraordinaria que, por un lado, permita al administrado eximirse de responsabilidad administrativa y, por otro lado, permita al Estado a recuperar los fondos públicos de una manera efectiva, evitando un engorroso y costoso proceso en el fuero civil, y además le ahorre al aparato estatal la tramitación de un costoso PAS (horas hombre de los servidores y operadores del PAS). Pese a ello, este gran potencial no ha sido explotado, debido a la actual regulación de esta figura jurídica y la discrepancia existente, conforme se ha desarrollado precedentemente. La estadística nos dice que la “subsanción voluntaria” casi no es utilizada en el marco del PAS de la CGR, y ello se refleja en el ínfimo dinero recuperado en los últimos 8 años, con lo cual se corrobora el supuesto general, que la regulación de la “subsanción voluntaria”, y la discrepancia entre el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, no permite la generación de valor público.

Recomendaciones

1. **Recomendación 1:** Considerando que, en el ordenamiento jurídico peruano coexisten dos normas, una con rango de ley y la otra con rango inferior, que son abiertamente contradictorias, pues la “subsanción voluntaria” no puede aplicarse como eximente y atenuante de responsabilidad, de forma simultánea en un caso concreto; se recomienda al Contralor General de la República reformar el actual Reglamento del PAS, de tal forma que la “subsanción voluntaria” sea considerada como un eximente de responsabilidad. En ese orden, se propone derogar el inciso a) del numeral 13.1 del artículo del Reglamento del PAS, en donde actualmente se regula la subsanción voluntaria como atenuante de responsabilidad y; se propone incorporar un nuevo inciso en el numeral 12.1 del artículo 12 del mismo. Se sugiere el siguiente texto:

“Artículo 12.- Condiciones eximentes de responsabilidad administrativa funcional
12.1 Son condiciones eximentes de responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracción, las siguientes:
(...)
i) La subsanción voluntaria, por el administrado, del acto u omisión imputado como infracción, o la reparación del perjuicio económico atribuido con la infracción, con anterioridad a la notificación del inicio del procedimiento sancionador.”

Tener presente que, al tener una congruencia normativa, y establecer que la “subsanción voluntaria” sea considerada como un eximente de responsabilidad tanto a nivel legal como a nivel reglamentario, desaparece todo riesgo de vulneración al principio de Jerarquía normativa.

La modificación del Reglamento del PAS que involucre el alineamiento con la Ley N° 27444, requeriría de la emisión de una Resolución de Contraloría, lo cual no resulta tan engorroso ni burocrático, como lo sería la modificación de una ley o un proceso judicial.

No se recomienda la modificación de la Ley N° 27444, en primer término, por el engorroso proceso político de emisión de una ley ante el Congreso de la República; y en segundo lugar, porque la modificación de esta ley significaría

un retroceso del marco jurídico de garantías y derechos en favor del administrado, pues habría que alinearse al Reglamento del PAS, con lo cual se consideraría la subsanación voluntaria como un atenuante.

Tampoco se recomienda, acudir al fuero jurisdiccional mediante una demanda de “acción popular”, pues si bien, puede ser planteada por cualquier persona, se debe considerar que, éste tendría que asumir el costo de un proceso judicial que, como es conocido, requiere de asesoría especializada, recursos y principalmente tiempo; este escenario difícilmente sería asumido por un privado.

Tanto la modificación normativa como la vía judicial, si bien son alternativas legales que pondrían fin a la antinomia jurídica de forma definitiva, lo cierto es que no se observa ningún antecedente ni indicios de voluntad política, que permitan la corrección de esta discrepancia jurídica, al menos no en el corto plazo.

2. **Recomendación 2:** Si bien no se ha evidenciado (aún) una vulneración al debido procedimiento, al verificarse que los administrados no tienen limitado o restringido su derecho a plantear la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad y, en tanto que los administrados obtuvieron una respuesta por parte del TSRA acorde con sus expectativas; no obstante, si se verifica un riesgo latente al verificarse que las autoridades del PAS han venido tramitando varios pedidos de subsanación voluntaria bajo el marco legal de atenuante de responsabilidad. En esa línea, se recomienda que el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, se pronuncie sobre la naturaleza procedimental de la “subsanación voluntaria”, de tal forma que establezca mediante la emisión de un nuevo precedente administrativo de observancia obligatoria, los lineamientos para que todas las instancias del PAS estandaricen la forma en que debe tramitarse esta figura jurídica.

Es necesario que se establezca un lineamiento procedimental que vincule la actuación de los operadores del PAS, de tal forma que, ante cualquier planteamiento de subsanación voluntaria, ya sea como atenuante o eximente, este sea tramitado o reconducido siempre como un eximente de

responsabilidad. De esta forma, se mitiga el riesgo antes descrito, al uniformizarse la tramitación de esta figura jurídica.

3. **Recomendación 3:** Considerando que la disonante regulación de la “subsanción voluntaria” y la falta de uniformidad en los criterios interpretativos del TSRA respecto a esta figura jurídica; ha desincentivado la invocación de la “subsanción voluntaria” como vía extraordinaria para la recuperación del perjuicio económico; se recomienda que el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, se pronuncie sobre la naturaleza y elementos constitutivos de la “subsanción voluntaria”, de tal forma que establezca mediante la emisión de un nuevo precedente administrativo de observancia obligatoria, los lineamientos jurídicos y conceptos interpretativos que permitan generar certeza respecto a los alcances de esta figura jurídica; y de esta forma permitir a los administrados comprenderla y utilizarla de la manera más conveniente para su estrategia de defensa.

Ciertamente, es importante que se establezca un lineamiento jurídico que permita a los operadores del PAS y a los administrados, identificar qué tipo de infracciones pueden ser subsanados, establecer qué clase de perjuicio es subsanable, definir el elemento “voluntario” de la subsanción, entre otros alcances jurídicos que pueda considerar el TSRA, ello con la finalidad de tener criterios claros e incentiven el uso de esta herramienta.

4. **Recomendación 4:** Finalmente, si bien el PAS puede ser utilizado como una herramienta extraordinaria que, por un lado, permita al administrado eximirse de responsabilidad administrativa y, por otro lado, permita al Estado a recuperar los fondos públicos de una manera efectiva; en esa línea, además de la modificación normativa del Reglamento del PAS y del pronunciamiento del TSRA que unifique criterios interpretativos, se recomienda al Contralor General de la República gestionar una campaña de sensibilización y capacitación a nivel de los operadores del PAS para que tengan los recursos y conocimientos que les permita resolver los casos en el ámbito de su competencia, con estricto respecto a los principios de jerarquía normativa, debido procedimiento y gestión responsable de fondos públicos.

Asimismo, se recomienda una campaña de sensibilización a nivel de las entidades públicas, que les permita conocer los alcances jurídicos de esta figura jurídica, incentivando así su uso. Es posible que muchos administrados, pese a haber efectuado una devolución o reparación económica del perjuicio, en la oportunidad y circunstancias exigidas por la norma, y sin embargo, desconocen sobre este remedio jurídico, con lo cual se pierde la oportunidad de plantear el eximente de responsabilidad que, por un lado, le garantiza al administrado ser eximido de sanción y, de otro lado, además de haberse recuperado los fondos públicos, le ahorra al aparato estatal la tramitación de un costoso PAS (horas hombre de los servidores y operadores del PAS).

Referencias Bibliográficas

- Acosta, S. (2023). Los enfoques de investigación en las Ciencias Sociales. *OGMOS*, 3(8). doi:<https://doi.org/10.53595/rlo.v3.i8.084>
- Arenas Nero, O. (2019). Las atenuantes de la responsabilidad penal en la jurisprudencia de Panamá. *Societas. Revista de Ciencias Sociales y Humanísticas*. Obtenido de <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/341/3411361009/index.html>
- Arias-Odón, F. (2012). *El Proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica*. Caracas: Editorial EPISTEME. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/301894369_EL_PROYECTO_DE_INVESTIGACION_6a_EDICION
- Barrientos, J., & Ruvalcaba, E. (2023). Methodology to explore the public value of open data in housing web portals. *Scielo*, 23(72). doi:<https://doi.org/10.22136/est20232002>
- Cacho, A., Olano, D., Lluncor, M., & Zegarra, W. (2021). *Public value, a fundamental characteristic in the new public management*. Obtenido de <https://doi.org/10.37787/wyy2vz83>
- Campos, S., & Valer, Y. (2022). *La gestión pública y el valor público en la Municipalidad de Jesús María, 2022*. Obtenido de <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/102669>
- Castañeda Hidalgo, A. J. (2024). La subsanación de la infracción en el procedimiento sancionador de la Contraloría General: una reflexión desde el principio de buena administración en el derecho peruano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/9577/16028>
- Conejero Paz, E. (2014). Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 77-101. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/380/38032972001.pdf>
- Congreso de la República. (2001). *Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General*.
- Congreso de la República. (2021). *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*.
- Congreso de la República. (2002). *Ley N° 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*.

- Congreso de la República. (2010). *Ley N° 29622 Ley que modifica la Ley Núm. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.*
- Contraloría General de la República. (2021). *Resolución de Contraloría N° 166-2021-CG Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional.*
- Contraloría General de la República del Perú. (2024). *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2023.*
- Coronel Alarcón, G. A. (2023). *Subsanación voluntaria en reglamento del procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional y ley del procedimiento administrativo general.* Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12692/121539>
- Cruz Vargas, G., & Diaz Navarro, J. (2020). *Public management as a key in strengthening state companies.* Obtenido de <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/1812/3514>
- Escobar Pérez, G. (2016). *La determinación de las responsabilidades administrativas como consecuencia del control gubernamental.* Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5629/1/T2281-MDA-Escobar-La%20determinacion.pdf>
- Estupiñán Bancayan, L. A. (2023). *Procedimiento administrativo sancionador: Subordinación de la autoridad instructora en una municipalidad distrital. Callao, 2022.* Obtenido de <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/126914>
- Fernández Guecha, D. H., & Colorado Cano, J. A. (2021). *Universidad Libre.* Obtenido de <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/20405>
- Fernández Ruiz, J. (2016). *Derecho administrativo.* México.
- Fernández-Santillán, J. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, 175-193. Obtenido de <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/10373/9001>
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 28-32. Obtenido de [https://doi.org/10.1016/S2077-1886\(13\)70028-3](https://doi.org/10.1016/S2077-1886(13)70028-3)
- Galindo Soza, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *Revista Jurídica Derecho*, 126 - 148. Obtenido de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102018000200008&lang=es

- Gómez Díaz de León, C. (2016). Origen y evolución del estudio de la Administración Pública. En *De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: Evolución, Conceptos y Desafíos* (págs. 1-18). McGraw-Hill. Obtenido de <http://eprints.uanl.mx/10271/1/Revisado%20Administraci%C3%B3n%20final3.pdf>
- Gordillo, A. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado*. Obtenido de <https://gordillo.com/tomo2.php>
- Gutarra Alburquerque, M. G. (2023). *Los requisitos para la aplicación de la subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores en los últimos años*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/27428>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. (2018). *Metodología de la Investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. México: McGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES. Obtenido de www.claustrouniversitariodeoriental.edu.mx/pedagogia-linea/metodologiadeinvestigacionlaruta.pdf
- Huapaya Tapia, R. (2015). El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley del procedimiento administrativo general de la República del Perú. *Revista de Investigações Constitucionais*, 137-165. Obtenido de <https://doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43659>.
- Huapaya Tapia, R., Sánchez Povis, L., & Alejos Guzmán, O. (2018). El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú. *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*, 581-604.
- Hurtado Gibaja, M. R. (2022). *Excepcionalidad de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa de las actividades de hidrocarburos a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería- OSINERGMIN*. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12557/5704>
- Isasi Cayo, J. F. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Laasch, O., & Conaway, R. (2015). *Principles of Responsible Management: Global Sustainability, Responsibility, Ethics*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/327100670_Principles_of_Responsible_Management_Global_Sustainability_Responsibility_Ethics
- Lino Suárez, A. H. (2019). *La subsanación voluntaria como condición eximente de responsabilidad administrativa en la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/16284>

- Maguiña Sotomayor, M. M. (2023). *Procesos administrativos disciplinarios y su aplicación en el valor público de unidad ejecutora 412 salud virú - 2021*. [Tesis de grado, Universidad César Vallejo]. Obtenido de <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/131968>
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(34), 1-22. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533666001>
- Morón Urbina, J. (2019). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*. Gaceta Jurídica.
- Morveli Salas, G. (2021). Enfoques de la Gestión pública y su influencia en el gobierno peruano 1990 al 2020. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 3496-3512. Obtenido de <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/546/700>
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (Vol. I). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Ochoa, J. (2020). Administrative sanctioning law in Spanish legislation of transparency and good governance: significant aspects. *Derecho y sociedad*. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22437/21664>
- Pacori Cari, J. M. (2020). *Manual Operativo del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Editorial Ubi Lex Asesores.
- Pias Machado, D., & Henriquez, E. (2023). Governance maturity and public value creation in public higher education institutions: the case of. *Evaluación*, 28. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772023000100002>
- Pires Alvim, R. (2024). *Criação do valor público na promoção de direitos humanos: o caso da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus*. Obtenido de <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/575402f5-5da8-4192-9cfe-416ff5690ac0/content>
- Plaza Orbe, A. (2019). *La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado*. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6909/1/T2983-MDACP-Plaza-La%20seguridad.pdf>
- Riofrío, J. C. (2020). Alcance y límites del principio de jerarquía. Criterios para jerarquizar derechos, valores, bienes y otros elementos. *Derecho PUCP*, 189-222. doi:<https://doi.org/10.18800/derechopucp.202001.007>
- Rodríguez Hurtado, V. (2022). Efectividad de la gestión por resultados en el marco de reforma y modernización del Estado. *Ciencia Latina Revista Científica*

- Sánchez, A., & Murillo, A. (2021). Enfoques metodológicos en la investigación histórica: cuantitativa, cualitativa y comparativa. *Scielo*, 9(2). doi:<https://doi.org/10.54167/debates-por-la-historia.v9i2.792>
- Sibina Vidal, C. (2020). *El dret administratiu sancionador i les garanties exigibles per punir conductes properes als drets de participació política*. Obtenido de https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/672344/CSV_TESI.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Velásquez Olórtegui, J. C. (2017). *Incidencia de la nueva gestión pública en la cultura organizacional de la Dirección Desconcentrada de Cultura - Ancash, 2017*. Obtenido de <https://hdl.handle.net/20.500.12692/12060>
- Vizcaíno Zúñiga, P. I. (2023). Metodología de la investigación científica: guía práctica. *Ciencia Latina*, 7(4), 9723 - 9762. doi:https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i4.7658
- Zumaeta Arévalo, I. (2021). *La subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad bajo el amparo de la Ley del Procedimiento Administrativo General: primacía de la ley*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/22128>

Anexos

Anexo N° 1: Matriz de consistencia

Preguntas	Objetivos	Supuestos	Categorías	Subcategorías	Indicadores	Instrumentos
General: ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la generación de valor público; desde un enfoque jurídico y casuístico?	General: Analizar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la generación de valor público; desde un enfoque jurídico y casuístico.	General: La discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, no permite la generación de valor público.	Categoría 1: Subsanción voluntaria Es una institución jurídica regulada en el marco del PAS como un mecanismo de derecho premial. Se exige que la subsanción se realice en cualquier momento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, y que la subsanción de la conducta infractora se produzca de manera voluntaria o espontánea.	Subcategoría: Atenuante de responsabilidad (según el Reglamento del PAS) La subsanción voluntaria es catalogada como una circunstancia atenuante privilegiada para la graduación de la sanción. Considera la reducción de la sanción para aquel administrado que acredite haber subsanado de forma voluntaria el hecho infractor.	Criterios resolutivos del TSRA sobre la subsanción voluntaria / Criterios jurídicos de los operadores del PAS	Guía de análisis documental / Guía de preguntas semiestructurada
				Subcategoría: Eximente de responsabilidad (según la Ley N° 27444) La subsanción voluntaria es cataloga como una condición eximente de la responsabilidad por infracciones. Entendida como la exculpación de responsabilidad del autor de la infracción, esto es, la exculpación del sujeto responsable de la infracción y que le correspondería responder por la comisión de esta.	Criterios resolutivos del TSRA sobre la subsanción voluntaria / Criterios jurídicos de los operadores del PAS	Guía de análisis documental / Guía de preguntas semiestructurada

Especifica 1: ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el principio de jerarquía normativa?	Especifica 1: Evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el principio de jerarquía normativa.	Especifica 1: La discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, conlleva a la vulneración del principio de jerarquía normativa.	Categoría 2: Valor público Para los fines de la presente investigación, el valor público se expresa y/o manifiesta como la adecuada aplicación de instituciones jurídicas que, de un lado, cautele el debido	Subcategoría: Principio de Jerarquía normativa Es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la validez de unas sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de ésta depende de aquella.	Criterios resolutivos del TSRA sobre la antinomia normativa / Criterios jurídicos de los operadores del PAS	Guía de análisis documental / Guía de preguntas semiestructurada
Especifica 2: ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento?	Especifica 2: Evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento.	Especifica 2: La discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en el debido procedimiento al limitar su uso como un eximente de responsabilidad.	procedimiento del administrado para gozar de las garantías procedimentales mínimas contenidas en el ordenamiento jurídico vigente y, por otro lado, proteja los intereses del Estado mediante la gestión	Subcategoría: Principio del Debido procedimiento Concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.	Oportunidades en que los administrados plantearon la subsanción voluntaria como eximente / Criterios jurídicos de los operadores del PAS	Guía de análisis documental / Guía de preguntas semiestructurada
Especifica 3: ¿Cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en	Especifica 3: Evaluar cómo la discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta	Especifica 3: La discrepancia regulatoria de la “subsanción voluntaria”, en el Reglamento del PAS y la Ley N° 27444, impacta en la gestión	responsable de los fondos públicos, materializado en la reparación del perjuicio económico de forma efectiva.	Subcategoría: Principio de Gestión responsable de los fondos públicos Este principio consiste en que las entidades del Sector Público respeten y apliquen correctamente las políticas de gasto público vinculadas a los fines del Estado, siendo	Cantidad de dinero recuperado	Guía de análisis documental

la gestión responsable de los fondos públicos?	en la gestión responsable de los fondos públicos.	responsable de los fondos públicos al desincentivar la reparación del perjuicio económico.	ejecutadas mediante el uso responsable de los fondos públicos, a fin de orientar el logro de resultados de eficiencia, eficacia, economía y calidad.
--	---	--	--

Anexo N° 2: Instrumento de recolección de datos

UNIVERSIDAD CONTINENTAL

Guía de preguntas semiestructuradas Para operadores y/o autoridades del PAS

Estimado(a) trabajador(a): La presente entrevista tiene por finalidad recoger la información y opinión técnica, vinculada a la subsanación voluntaria como condición atenuante, a efecto de ser considerada para el desarrollo de la tesis. Con su autorización, se procede con la grabación de la presente entrevista; no obstante, sus nombres y cargo se mantendrán en reserva y no serán consignados en la tesis.

N°	Subsanación voluntaria
01	¿Cuál es su opinión respecto a la regulación del procedimiento administrativo sancionador en general?
02	¿Cuál es su opinión respecto a la regulación del procedimiento administrativo sancionador aplicado por la Contraloría?
03	¿Qué opina de las condiciones eximentes y atenuantes?
04	¿Cuál es su opinión respecto al derecho de defensa de los administrados en estos procedimientos sancionadores?
05	¿Cuál es su opinión respecto al resarcimiento económico a través de estos procedimientos sancionadores?
06	¿Considera que se debe hacer algún cambio o reforma normativa? ¿Por qué?

Anexo N° 3: Instrumento de recolección de datos

UNIVERSIDAD CONTINENTAL

Guía de análisis documental

Título de la tesis:
“Subsanación voluntaria como condición atenuante de responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador de la Contraloría General de la República y su incidencia en la generación de valor público. Periodo 2017-2024”

Resolución del TSRA:	
Fecha:	
Eximentes/ atenuantes:	
Base legal:	
Análisis sobre la subsanación voluntaria:	
[Imputación de hechos] [Fundamentos del administrado] [Criterios jurídicos del TSRA procesal/de fondo] [Perjuicio cualitativo/cuantitativo]	