

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y CORRUPCIÓN EN EL PERÚ: UN DIAGNÓSTICO DE LA DISFUNCIÓN ESTATAL

Administrative Law and Corruption in Peru: A Diagnosis of State Dysfunction

Víctor Cabrera Medrano¹

Resumen

El estudio tuvo como objetivo analizar los vacíos normativos del Derecho Administrativo peruano en la gestión disfuncional del Estado como condiciones estructurales que facilitan la configuración de delitos contra la administración pública frente a la corrupción. Los hallazgos evidencian que se identifica la dispersión normativa, la discrecionalidad y los controles ineficaces, los cuales generan un entorno donde la corrupción se normaliza como práctica adaptativa. Los delitos contra la administración pública y los delitos de corrupción emergen como síntoma de una crisis de sentido en la administración pública, donde la norma pierde autoridad simbólica y es percibida como obstáculo y no como guía. En tal sentido, se requiere una reforma integral que articule prevención, control y sanción, reconociendo los matices de la corrupción.

Palabras clave: *Derecho administrativo, corrupción, crisis, delitos contra la administración pública.*

Abstract

The study aimed to analyze the regulatory gaps in Peruvian Administrative Law related to dysfunctional state management as structural conditions that facilitate the development of crimes against public administration in the face of corruption. The findings show regulatory dispersion, discretion, and ineffective controls, which generate an environment where corruption is normalized as an adaptive practice. Crimes against public administration and corruption crimes emerge as symptoms of a crisis of meaning in public administration, where the law is losing symbolic authority and is perceived as an obstacle rather than a guide. Therefore, a comprehensive reform is required that articulates prevention, control, and punishment, recognizing the nuances of corruption.

Keywords: *Administrative law, corruption, crisis, crimes against public administration.*

¹ Mtro. Víctor Cabrera Medrano, docente universitario de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, ORCID N° 0009-0004-8564934X, victorcabrera@unsch.edu.pe

I. Introducción

La experiencia de la administración pública peruana se percibe hoy cuestionada por un fenómeno estructural que trasciende lo meramente normativo, afectada por la vivencia cotidiana de la corrupción como forma disfuncional de gestión estatal. Desde una lectura reflexiva, los actos de desvío funcional materializados en delitos contra la administración pública y de corrupción se revelan no solo como infracciones penales, sino como manifestaciones de un orden jurídico-administrativo fragmentado, incapaz de ofrecer coherencia entre norma y práctica. En ese espacio de distancia, el funcionario público experimenta la tensión entre el deber formal y la realidad institucional, donde la ausencia de control eficaz y la ambigüedad normativa configuran un escenario propicio para el abuso del poder y la apropiación indebida de bienes públicos (Salinas-Siccha, 2019; Contraloría General de la República, 2023).

El Derecho Administrativo peruano ha evolucionado bajo la promesa de racionalizar la gestión pública, pero sus vacíos normativos lo han convertido en un campo vulnerable frente a la corrupción. La dispersión de normas y la superposición de competencias impiden la aplicación uniforme de los principios de legalidad y responsabilidad, debilitando la confianza ciudadana en el Estado (Defensoría del Pueblo, 2023). Esta debilidad estructural, observada en la gestión jurídica cotidiana, se traduce en decisiones administrativas carentes de motivación suficiente, actos que exceden la competencia funcional y mecanismos de control que operan de manera tardía o ineficiente (Torres-Vargas & Rodríguez Monzón, 2024). La realidad fenomenológica que viven los servidores públicos se caracteriza, entonces, por la coexistencia de reglas estrictas y márgenes amplios de discrecionalidad.

En esa dinámica, el peculado doloso emerge como síntesis del vacío normativo y del fracaso de la gestión jurídica estatal. El delito no se agota en la apropiación de fondos públicos, sino que refleja un modo de funcionamiento institucional donde la falta de coherencia entre control y gestión permite que el abuso se normalice (Cruz-Valera, 2022; Hocsman, 2020). La administración pública, al no contar con un marco jurídico eficaz para prevenir el desvío de recursos, se convierte en terreno fértil para la desviación de deberes. Así, el Derecho Administrativo pierde su capacidad de ser garante de la legalidad, convirtiéndose en cómplice silencioso de las disfunciones del sistema (Guerrero, 2019; Antillón Montealegre, 2023). La vivencia del vacío normativo implica que el servidor público no percibe límites claros entre lo permitido y lo prohibido, lo que diluye la conciencia del deber (Anilema-Chacaguasay et al., 2022; Basabe-Serrano, 2023). La norma, al carecer de operatividad práctica, pierde autoridad simbólica.

II. Estado de la cuestión

El análisis de la gestión jurídica en el Perú muestra que los esfuerzos anticorrupción se han concentrado más en la sanción que en la prevención. Los informes de la Contraloría General de la República (2023) advierten que las pérdidas por inconducta funcional superaron los veinticuatro mil millones de soles, sin que ello haya generado una reforma integral del marco jurídico-administrativo. Esta cifra no solo refleja la magnitud del problema, sino la desconexión entre el diseño normativo y la realidad institucional. De manera similar, la Defensoría del Pueblo (2023) ha identificado más de seis mil casos de corrupción en trámite, la mayoría vinculados a procesos de contratación y ejecución de obras públicas, ámbitos donde la gestión jurídica es determinante.

Los delitos contra la administración pública y de corrupción representan un punto de convergencia entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo. Su tratamiento jurídico evidencia cómo la ausencia de coordinación interinstitucional genera interpretaciones divergentes sobre la competencia funcional y la relación de dominio del hecho (Soto-Llerena, 2021; Charry Dávalos, 2024). El delito deja de ser un acto individual para convertirse en síntoma de una estructura administrativa deficiente, donde la falta de claridad normativa sobre deberes, controles y sanciones facilita la apropiación indebida de recursos públicos. Salinas-Siccha (2023) menciona que la raíz del problema no reside únicamente en la moral del funcionario, sino en la debilidad de las instituciones encargadas de fiscalizarlo.

Comparativamente, mientras otros países latinoamericanos han avanzado en marcos de integridad pública, el Perú continúa atrapado en un modelo normativo reactivo. En Ecuador y Colombia, por ejemplo, se han implementado sistemas de transparencia y control que integran los principios de eficiencia y rendición de cuentas en la administración (Anilema-Chacaguasay et al., 2022; Transparencia por Colombia, 2022). En el Perú, en cambio, los intentos de reforma suelen fragmentarse en decretos sectoriales que no logran articular una política nacional de gestión jurídica. De ahí que el Derecho Administrativo mantenga su carácter formalista, más orientado al cumplimiento procesal que a la obtención de resultados (Palacios et al., 2022).

Es así que este vacío puede interpretarse como una crisis de sentido en la función pública. El orden jurídico pierde su capacidad de orientar la conducta cuando las normas no dialogan con la experiencia real de los actores. La desconexión entre ley y práctica produce una percepción colectiva de impunidad que socava la legitimidad del Estado (Erba-Ugolini, 2024; Raut & Rawat, 2025).

Los marcos doctrinarios del Derecho Administrativo peruano muestran, además, que la noción de «gestión jurídica» ha sido entendida principalmente como cumplimiento de procedimientos, sin incorporar dimensiones preventivas o de integridad. En consecuencia, las entidades públicas carecen de mecanismos de interpretación uniforme de la norma, generando múltiples criterios que se traducen en discrecionalidad y vacíos de control (Guamán-Chacha et al., 2021; Jurado-Zamora, 2023). Este fenómeno evidencia que la función jurídica dentro del Estado no opera como sistema articulador, sino como suma de actuaciones aisladas. El resultado es un entorno en el que la legalidad formal convive con la ilegalidad práctica.

En todo caso, no se trata solo de identificar normas incompletas, sino de interpretar cómo los sujetos las experimentan y resignifican en su ejercicio cotidiano. En esta línea, resulta importante captar las estructuras de experiencia que subyacen a la acción corrupta, revelando que el vacío normativo no es solo ausencia de ley, sino falta de internalización del deber jurídico (Strauss & Corbin, 2002; Flick, 2002).

El análisis empírico-jurídico del Ministerio Público (2025) confirma que la mayoría de los procesos por delitos de corrupción involucran a funcionarios de nivel medio, lo que sugiere que el problema se encuentra en la gestión operativa más que en la dirección política. Esta observación refuerza la hipótesis implícita del presente estudio: los vacíos normativos del Derecho Administrativo no son meros fallos técnicos, sino condiciones estructurales que posibilitan la manifestación del peculado doloso. La corrupción, en tal sentido, constituye una respuesta adaptativa a la debilidad del sistema jurídico, donde

la norma se percibe como obstáculo y no como guía (Romero-Antola, 2022; Bigio & Ramírez, 2017).

Esta inversión del sentido jurídico transforma la ley en instrumento de simulación: se cumplen los procedimientos, pero se vacía de contenido el principio de probidad (Pineda-Gonzales et al., 2018; Ruiz-Morales, 2019). Así, la corrupción se institucionaliza como práctica compatible con la formalidad administrativa, consolidando un orden donde la ilegalidad se vuelve previsible.

Los informes del Banco Central de Reserva del Perú (2022) y del Ministerio de Justicia (2023) coinciden en que la corrupción tiene un efecto directo sobre la productividad y el crecimiento económico, lo que refuerza la necesidad de vincular la reforma administrativa con la reforma penal (Villavicencio, 2019). La gestión jurídica debe concebirse como eje de gobernanza pública, capaz de integrar prevención, control y sanción. Solo un Derecho Administrativo renovado, que reconozca la dimensión fenomenológica de la corrupción, podrá ofrecer respuestas sostenibles (Taboada, 2020; Uvalle, 2014).

En suma, el estudio de la gestión jurídica y los vacíos normativos del Derecho Administrativo peruano permite comprender la existencia de un entramado institucional que tolera la ambigüedad, donde se percibe cómo los actores interpretan y reproducen esas condiciones, revelando que la corrupción es tanto un hecho jurídico como una experiencia de cultura enquistada en la sociedad. De esta manera, la hipótesis transversal que guía este trabajo sostiene que los vacíos normativos constituyen no solo la causa formal, sino la manifestación más profunda de una crisis de sentido en la administración pública (Cruz-Valera, 2022).

III. Estado del arte

A partir de las tendencias de los artículos de investigación con relación a la problemática, el estado del arte evidencia una tendencia en la doctrina a analizar la corrupción administrativa desde enfoques normativo-penales, centrándose en la tipicidad y la sanción del ilícito (Salinas-Siccha, 2019; Hocsman, 2020). Sin embargo, se identifica una brecha al abordar este fenómeno como un síntoma de fallas estructurales más profundas dentro del Derecho Administrativo. Investigaciones recientes (Torres-Vargas & Rodríguez Monzón, 2024; Defensoría del Pueblo, 2023) comienzan a señalar que la dispersión normativa, la superposición de competencias y los controles tardíos o ineficientes crean un escenario propicio para la desviación funcional, debilitando los principios de legalidad y responsabilidad en la gestión pública.

Paralelamente, surge una corriente que incorpora perspectivas interdisciplinarias para comprender la corrupción. Estudios fenomenológicos y sociojurídicos (Anilema-Chacaguasay et al., 2022; Basabe-Serrano, 2023) exploran cómo los vacíos normativos son experimentados subjetivamente por los funcionarios, dando lugar a una normalización de prácticas irregulares y a una crisis de sentido en la función pública. La tendencia comparada (Palacios et al., 2022) destaca que, a diferencia de países como Ecuador o Colombia, con sistemas proactivos de integridad, Perú mantiene un modelo reactivo y formalista, lo que consolida la desconexión entre el marco jurídico y la práctica institucional, facilitando la institucionalización del peculado doloso.

IV. La crisis institucional a partir de los delitos contra la Administración Pública

En el contexto de una gestión pública disfuncional, los delitos contra la administración pública en general dejan de ser percibidos como actos individuales aislados para erigirse como el síntoma más evidente de una crisis institucional profunda. Estos delitos reflejan un modo de funcionamiento estatal donde la falta de coherencia entre el control y la gestión operativa permite que el abuso se normalice (Cruz -Valera, 2022; Hocsman, 2020). La raíz del problema, por tanto, no residiría primordialmente en la moral del funcionario, sino en la debilidad de las propias instituciones encargadas de fiscalizarlo y en la ambigüedad normativa que rodea sus actos (Salinas Siccha, 2023; Defensoría del Pueblo, 2023). Esta perspectiva se ve reforzada por el análisis empírico-jurídico que indica que la mayoría de los procesos por corrupción involucran a funcionarios de nivel medio, lo que sugiere que la falla es sistémica y se localiza en la gestión operativa, convirtiendo a la corrupción en una respuesta adaptativa a un sistema jurídico-administrativo fragmentado e ineficaz.

V. El control tardío y la cultura de la impunidad: quebrantamiento del Derecho Administrativo peruano

El Derecho Administrativo peruano enfrenta una crisis de eficacia, materializada en un sistema de control predominantemente tardío y una cultura de impunidad que socava la legitimidad estatal. Los informes de la Contraloría General de la República (2023) advierten que las pérdidas por inconducta funcional superaron los veinticuatro mil millones de soles, una cifra que evidencia la magnitud del problema y la desconexión entre el diseño normativo y la realidad institucional. Esta debilidad estructural se traduce en mecanismos de control que operan de manera reactiva, lenta e ineficiente, permitiendo que las conductas ilícitas se consoliden antes de ser sancionadas (Torres Vargas & Rodríguez Monzón, 2024). La ausencia de una respuesta jurisdiccional oportuna y previsible genera una percepción colectiva de impunidad, donde el funcionario internaliza que el riesgo de sanción es bajo (Erba Ugolini, 2024; Raut & Rawat, 2025). En este escenario, la norma administrativa pierde su autoridad simbólica y deja de operar como un marco orientador de la conducta, transformándose en un mero formalismo que se cumple en apariencia, pero se vulnera en la práctica (Pineda-Gonzales et al., 2018; Ruiz-Morales, 2019). Así, la cultura de la impunidad no es solo una consecuencia, sino un factor que alimenta y perpetúa la disfunción del sistema administrativo en su conjunto.

VI. Vacíos normativos y discrecionalidad como disfunción en la gestión jurídica

La gestión jurídica peruana se caracteriza por una estructura normativa fragmentada que genera vacíos sustanciales en la regulación administrativa. Esta dispersión legislativa y la superposición de competencias entre entidades estatales impiden la aplicación uniforme de los principios de legalidad y responsabilidad en la administración pública (Defensoría del Pueblo, 2023; Torres-Vargas & Rodríguez Monzón, 2024). La realidad operativa muestra cómo esta ambigüedad normativa se traduce en amplios márgenes de discrecionalidad para los funcionarios, quienes deben tomar decisiones en contextos de alta opacidad regulatoria (Guamán-Chacha et al., 2021; Jurado-Zamora, 2023).

Esta discrecionalidad no regulada deviene en actos administrativos carentes de motivación suficiente y en frecuentes excesos de competencia funcional, situación que ha sido identificada como caldo de cultivo para prácticas corruptas (Guerrero, 2019; Antillón Montealegre, 2023). La doctrina especializada coincide en señalar que esta problemática no constituye meramente fallas técnicas aisladas, sino condiciones

estructurales del sistema administrativo peruano que facilitan la materialización de delitos contra la administración pública.

VII. Conclusiones

La investigación evidencia que la gestión pública peruana se encuentra afectada por una disfunción estructural donde los vacíos normativos del Derecho Administrativo y los amplios márgenes de discrecionalidad configuran un escenario propicio para la corrupción. Lejos de tratarse de fallas aisladas, se identifica una crisis institucional sistémica que normaliza prácticas contrarias a la legalidad, debilitando los principios de probidad y transparencia que deberían regir la administración estatal.

La corrupción, lejos de ser una anomalía puntual, se revela como síntoma de una falla sistémica más profunda: la incapacidad del ordenamiento jurídico-administrativo para generar mecanismos efectivos de prevención, detección y sanción. El formalismo predominante en la gestión pública —donde prima el cumplimiento aparente sobre los resultados sustantivos— ha terminado por vaciar de contenido los principios de probidad y eficiencia que deberían orientar la acción estatal.

Desde esta perspectiva, se evidencia que los funcionarios internalizan esta realidad como una contradicción entre el deber formal y la práctica institucional, generando una racionalización de las conductas desviadas bajo el argumento de la «costumbre organizacional». Esta experiencia subjetiva del vacío normativo diluye los límites éticos y convierte la norma en un instrumento de simulación, donde se cumple el formalismo procesal mientras se vulnera el espíritu de la ley.

Los mecanismos de control existentes demuestran ser insuficientes y predominantemente reactivos, generando una percepción de impunidad que socava la credibilidad institucional. La falta de coordinación interinstitucional y la ausencia de una política nacional integral de integridad pública perpetúan este ciclo disfuncional, afectando no solo la gestión estatal, sino también el desarrollo económico y la confianza ciudadana.

La solución trasciende la mera reforma legal, siendo inexorable una transformación integral que articule: (i) una reingeniería normativa que elimine vacíos y reduzca discrecionalidades innecesarias; (ii) un fortalecimiento sustantivo de los órganos de control con capacidades técnicas y autonomía real; (iii) una reforma procesal que agilice la respuesta judicial frente a la corrupción administrativa; y (iv) una política de integridad institucional que reconstruya la confianza ciudadana mediante resultados tangibles.

Se concluye que es imperativo transitar hacia un Derecho Administrativo preventivo que articule coherencia normativa, controles efectivos y una genuina cultura de integridad. Solo mediante una reforma estructural que aborde tanto los aspectos jurídicos como los factores culturales e institucionales será posible transformar la gestión pública y restaurar el sentido ético de la función administrativa. Únicamente mediante este abordaje multidimensional, que reconozca la naturaleza estructural del problema, podrá superarse la actual crisis del Derecho Administrativo peruano y sentarse las bases para una gestión pública transparente, eficiente y al servicio del interés general.

VIII. Referencias bibliográficas

- Anilema-Chacaguasay, M. V., Pucha-Pataron, B. F., Andrade-Cují, J. D., & Piña-Piñas, L. F. (2022). La corrupción y la administración pública en el Ecuador. *Iustitia Socialis*, 7(2), 315. <https://doi.org/10.35381/racji.v7i2.2025>
- Antillón Montealegre, W. (2023). La función de garantía en el Estado. *Revista Rupturas*, 13(1), 27-36. <https://doi.org/10.22458/rr.vi.4627>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2022). Memoria anual 2022. <https://www.bcrp.gob.pe> (Referencia agregada).
- Basabe-Serrano, S. (2023). Corrupción judicial en América Latina: Ecuador en perspectiva comparada. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63). <https://doi.org/10.18504/pl3263-002-2024>
- Bigio, R., & Ramírez, P. (2017). Corrupción e indicadores de desarrollo en el Perú y el mundo: una revisión empírica. <https://perueconomics.org>
- Charry Dávalos, J. A. (2024). La responsabilidad penal de los funcionarios públicos en el contexto de la contratación estatal. *Revista de Derecho Administrativo*, (15), 45-68. (Referencia agregada).
- Contraloría General de la República. (2023). Corrupción e inconducta funcional. <https://www.gob.pe/institucion/contraloria>
- Cruz-Valera, J. (2022). Peculado de trabajos o servicios remunerados por la administración pública. *Revista de Investigación de la Academia de la Magistratura*, 4(7), 1-20. <https://revistas.amag.edu.pe>
- Defensoría del Pueblo. (2023). Reporte de mapas de la corrupción N.º 2-2023. <https://www.defensoria.gob.pe>
- Erba-Ugolini, I. (2024). Tres conceptos clave de la administración pública: administración, organización y gestión. *Saber Servir*, 12, 22-47. <https://doi.org/10.54774/ss.2024.12.02>
- Flick, U. (2002). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.
- Guamán-Chacha, K. A., Hernández Ramos, E. L., & Lloay Sánchez, S. I. (2021). El proyecto de investigación: La metodología de la investigación científica o jurídica. *Conrado*, 17(81), 163-168. <http://scielo.sld.cu>
- Guerrero, O. (2019). *Principios de administración pública*. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx>
- Hocsman, H. (2020). Delitos contra la administración pública, malversación de caudales públicos: el peculado. *Revista Justiniano*, 1(1), 1-28.
- Jurado-Zamora, A. (2023). Teoría del dominio del hecho. *Boletín de Ciencias Penales*, 19,

72-84.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2023). Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2023-2026. <https://www.minjus.gob.pe> (Referencia agregada).

Ministerio Público. (2025). Estadística de procesos por delitos de corrupción. <https://www.mpfm.gob.pe> (Referencia agregada).

Palacios, J., Rodríguez, R., Fuerte, L., & Pereyra, V. (2022). Problemática de la corrupción en Perú. Redalyc. <https://www.redalyc.org>

Pineda-Gonzales, J., Gálvez-Condori, W., & Velázquez-Miranda, J. (2018). Los delitos de corrupción de funcionarios y su tratamiento en el marco del nuevo Código Procesal Penal. Dialnet.

Raut, S., & Rawat, C. (2025). Socio-cultural and economic causes of corruption and challenges in its control in Nepal. Bagiswori Journal, 4(1), 63–82. <https://doi.org/10.3126/bagisworij.v4i1.78079>

Romero-Antola, M. (2022). Causas, efectos y costos de la corrupción en el Perú. Lumen, 18(2), 1-15.

Ruiz-Morales, M. (2019). La corrupción como delito en el pensamiento del siglo XIX. Estudios Socio-Jurídicos, 21(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co>

Salinas-Siccha, R. (2019). Análisis del bien jurídico protegido: Delito de peculado. Poder Judicial del Perú. <https://www.pj.gob.pe>

Salinas-Siccha, R. (2023). Delitos contra la administración pública (6.ª ed.). Librerías Grijley.

Soto-Llerena, V. (2021). Análisis dogmático del elemento típico de la relación funcional en el delito de peculado. Dialnet.

Strauss, A., & Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Universidad de Antioquia.

Taboada, A. (2020). Políticas públicas anticorrupción. Universitas Estudiantes, 22, 159-176. <https://dialnet.unirioja.es>

Torres-Vargas, J. T., & Rodríguez Monzón, Y. L. (2024). Factores que inducen a funcionarios públicos para la comisión del delito de peculado. Derecho UCT, 2(2), 74–89. <https://doi.org/10.46363/derecho.v2i2.-4>

Transparencia por Colombia. (2022). Informe de gestión 2022. <https://transparenciacolombia.org.co> (Referencia agregada).

Uvalle, R. B. (2014). La importancia de la ética en la formación de valor público. Estudios Políticos, 32, 59–81. [https://doi.org/10.1016/S0185-1616\(14\)70581-5](https://doi.org/10.1016/S0185-1616(14)70581-5)

Villavicencio, T. F. (2019). Derecho Penal Básico. Colección «Lo Esencial del Derecho» N.º 3. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.