



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

Estudio documental del principio de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativos disciplinarios administrativos jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (2020 – 2021)

TESIS

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Milton Eliseo ALCA GUTIÉRREZ

ASESOR

Mg. Julio Hernán FIGUEROA BUSTAMANTE

Lima, Perú

2026



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Alca, M. (2026). *Estudio documental del principio de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativos disciplinarios administrativos jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (2020 – 2021)*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Milton Eliseo Alca Gutiérrez
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	44050455
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0001-4645-9680
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Julio Hernán Figueroa Bustamante
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	08248540
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-0823-9978
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Carmen Meza Ingar
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06124127
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	José Alexandar Camus Cubas
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	40630580
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Clotilde Cristina Vigil Curo de Quiroz
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	16644992

Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Jorge Adalberto Pérez López
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08162135
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.2.5. Derecho Constitucional
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	No aplica
Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Lima Latitud: -12.056445 Longitud: -77.085994
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2020 – 2025
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.00 Administración pública https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADO CON SUSTENTACIÓN DE TESIS**

N°095

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTA Dra. CARMEN MEZA INGAR
- 2.- Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS
- 3.- Abg. CLOTILDE CRISTINA VIGIL CURO DE QUIROZ
- 4.- Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ
- 5.- Mg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE (Asesor)

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado don:

MILTON ELISEO ALCA GUTIÉRREZ

Procedió la sustentación de su tesis titulado:

Estudio documental del principio de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativos disciplinarios administrativos jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (2020 - 2021)

En la redacción del examen escrito de fin de carrera, el graduando fue aprobado con la nota de:

DOCE (12)

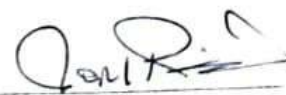
Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

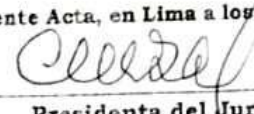
aprobado con la nota de veinte 20, con honores.

Y para constancia se le extiende la presente Acta, en Lima a los VEINTE días del mes de ABRIL del año 2026

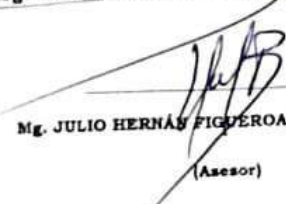
0


Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS


Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ


Presidenta del Jurado
Dra. CARMEN MEZA INGAR


Abg. CLOTILDE CRISTINA VIGIL CURO DE QUIROZ


Mg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE
(Asesor)

Av. Venezuela S/N
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Ciudad Universitaria (UNMSM)
Lima I - Perú

Teléfono:
6197000 anexo: 2032 / 2058
E-mail:

vicecanatoacademico.derecho@unmsm.edu.pe

Fecha de Generación:

1/2/24 20:21



CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Mg. Julio Hernán Figueroa Bustamante, en mi condición de asesor acreditado mediante Dictamen de la Escuela Profesional de Derecho N° 000020-2025-DPD-FDCP/UNMSM, de la Tesis, cuyo título es: **Estudio documental del principio de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativos disciplinarios administrativos jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (2020 – 2021)** , presentado por el bachiller Milton Eliseo Alca Gutiérrez para optar el Título Profesional de Abogado.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el **3 %** de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional de Abogado.

Lima, 23 de junio del 2026.

Julio Hernán Figueroa Bustamante

DNI: 08248540

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1.1 Situación Problemática.....	1
1.2 Formulación del Problema	2
1.2.1 Problema General.....	2
1.2.2 Problemas Específicos	2
1.3 Objetivos	2
1.3.1 Objetivo General.....	2
1.3.2 Objetivo Específico.....	3
1.4 Justificación	3
1.4.1 Justificación Teórica.....	3
1.4.2 Justificación Práctica.....	4
MARCO TEÓRICO.....	5
2.1 Antecedentes	5
2.1.1 A. Internacionales	5
2.1.2 A. Nacionales	5
2.2 Base teórica	6
2.2.1 Fundamentos del Derecho Administrativo Sancionador.....	6
2.2.2 Principio de Legalidad	8
2.2.3 Principio de Tipicidad	9
2.2.4 Debido Procedimiento en el Régimen Disciplinario.....	11
2.2.5 Jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (TSC).....	12
2.2.6 Causas de Nulidad en los Procedimientos Disciplinarios	13

METODOLOGÍA.....	15
3.1 Enfoque de Investigación.....	15
3.2 Tipo y Diseño de Investigación.....	15
3.3 Técnica de recolección de información.....	15
3.4 Criterios de análisis.....	16
3.5 Limitaciones del estudio	16
ANÁLISIS BIBLIOGRÁFICO	17
4.1 Clasificación temática de las resoluciones del TSC.....	17
4.1.1 Vicios de tipicidad y errores de subsunción normativa.....	19
4.1.2 Vulneración del principio de legalidad y jerarquía normativa.....	23
4.1.3 Vicios en el debido procedimiento y vulneración del derecho de defensa	27
4.1.4 Falta de motivación y desproporcionalidad en la sanción	31
4.1.5 Reincidencia institucional y desconocimiento de líneas jurisprudenciales.....	35
4.1.6 Interpretaciones extensivas y ambigüedad normativa	39
4.1.7 Falta de proporcionalidad y aplicación arbitrarias de sanciones.....	42
4.1.8 Definiciones normativas internas y falta de armonización legal	46
4.1.9 Factores institucionales y deficiencias e oficinas de recursos humanos	49
4.1.10 Propuesta de mejora normativa y correctivos institucionales	53
4.2 Nulidades por deficiencias en la tipificación de faltas.....	57
4.2.1 Ambigüedad normativa y uso de cláusulas abiertas	59
4.2.2 Inexistencias de tipificación expresa y uso de fuentes normativas no habilitantes ...	62
4.2.3 Interpretación excesiva del tipo y subsunción defectuosa	65
4.2.4 Falta de Correlación normativa y creación de tipos por acto interno	69

4.2.5 Interpretación extensiva del tipo y subsunción defectuosa	72
4.2.6 Calificación errónea de la gravedad y delegación indebida de la protestad sancionadora 75	
4.2.7 Tipos inexistentes en el momento del hecho y uso retroactivo de normativa interna	78
4.2.8 Motivación insuficiente del tipo y uso inadecuado de precedentes	82
4.2.9 Legalidad material y formulas normativas vacías.....	86
4.2.10 Remisiones genéricas y tipificación no aplicable al sujeto sancionaría.....	90
4.3 Nulidades por vulneración del principio de legalidad.....	93
4.3.1 Inexistencia de norma legal expresa y referencias normativas sin legalidad	95
4.3.2 Interpretación errónea y uso desviado de normas	98
4.3.3 Falta de competencia normativa y remisiones indebidas.....	101
4.3.4 Normas constitucionales y omisión del control difuso	104
4.3.5 Inexistencia de ley habilitante y delegación normativa indebida.....	107
4.3.6 Retroactividad y uso vagos de conceptos jurídicos	110
4.3.7 Discrecionalidad abusiva y falta de control en la calificación.....	113
4.3.8 Contradicciones normativas y confusión entre fuentes.....	116
4.3.9 Ausencia de análisis normativo y formalismo vacío.....	119
4.3.10 Régimen disciplinario instrumentalizado y legalidad aparente	122
4.4 Nulidades por violación del debido procedimiento	126
4.4.1 Notificación inválida y notificaciones defectuosas.....	128
4.4.2 Falta de oportunidad de defensa y omisión de descargos	132
4.4.3 Falta de motivación clara y motivación aparente.....	135
4.4.4 Ausencia de pruebas y falta de valoración probatoria	138

4.4.5 Audiencias vacías y simulación del contradictorio.....	141
4.4.6 Autoridad incompetente y suscripción inválida de resoluciones	144
4.4.7 Procedimientos extemporáneos y omisión de plazos legales.....	147
4.4.8 Falta de proporcionalidad y sanciones sin justificación de gravedad	150
4.4.9 Evaluación deficiente del descargo y omisión de argumentos.....	153
4.4.10 Pruebas no actuadas y degeneración injustificada de medios probatorios.....	156
4.5 Análisis por entidad pública involucrada.....	159
4.5.1 Municipalidades provinciales y distritales	160
4.5.2 Errores procedimentales y vicios sustantivos en gobiernos regionales	165
4.5.3 Deficiencias estructurales y desnaturalización de principios en ministerios	169
4.5.4 Defectos procesales y conflictos normativos en organismos autónomos	174
4.5.5 Vicios de instrucción y deficiencias en la aplicación del régimen disciplinario en universidades públicas	178
4.5.6 Errores en la imputación y garantías vulneradas en empresas del Estado	182
4.5.7 Errores normativos y fallas de instrucción en redes de salud	186
4.5.8 Errores de informe e imparcialidad en oficinas de control institucional	190
4.5.9 Vicios procedimentales y sustantivos reiterados.....	195
4.5.10 Causas y comparativo institucional por tipo de entidad	199
4.6 Clasificación por tipo de falta disciplinaria	204
4.6.1 Éticas comparado a funcionales.....	205
4.6.2 Incumplimiento y desobediencia funcional	209
4.6.3 Sanciones por faltas leves	213
4.6.4 Calificación errónea	217

CONCLUSIONES	221
RECOMENDACIONES.....	224
BIBLIOGRAFIA	226

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Vicios de tipicidad y errores de subsunción normativa	20
Tabla 2: Vulneración del principio de legalidad y jerarquía normativa	24
Tabla 3: Vicios en el debido procedimiento y vulneración del derecho de defensa.....	28
Tabla 4: Falta de motivación y desproporcionalidad en la sanción.....	32
Tabla 5: Reincidencia institucional y desconocimiento de líneas jurisprudenciales	36
Tabla 6: Interpretaciones extensivas y ambigüedad normativa	40
Tabla 7: Falta de proporcionalidad y aplicación arbitraria de sanciones.....	43
Tabla 8: Deficiencias normativas internas y falta de armonización legal.....	47
Tabla 9: Factores institucionales y deficiencias en oficinas de recursos humanos	50
Tabla 10: Propuestas de mejora normativa y correctivos institucionales.....	54
Tabla 11: Ambigüedad normativa y uso de cláusulas abiertas	60
Tabla 12: Inexistencia de tipificación expresa y uso de fuentes normativas no habilitantes	63
Tabla 13: Interpretación excesiva del tipo y subsunción defectuosa	66
Tabla 14: Falta de Correlación normativa y creación de tipos por acto interno.....	70
Tabla 15: Interpretación extensiva del tipo y subsunción defectuosa	73
Tabla 16: Calificación errónea de la gravedad y delegación indebida de la protestad sancionadora.....	76
Tabla 17: Tipos inexistentes en el momento del hecho y uso retroactivo de normativa interna	79
Tabla 18: Motivación insuficiente del tipo y uso inadecuado de precedentes.....	83
Tabla 19: Legalidad material y formulas normativas vacías	87

Tabla 20: Remisiones genéricas y tipificación no aplicable al sujeto sancionaría.....	91
Tabla 21: Inexistencia de norma legal expresa y referencias normativas sin legalidad	96
Tabla 22: Interpretación errónea y uso desviado de normas.....	99
Tabla 23: Falta de competencia normativa y remisiones indebidas	102
Tabla 24: Normas constitucionales y omisión del control difuso.....	105
Tabla 25: Inexistencia de ley habilitante y delegación normativa indebida	108
Tabla 26: Retroactividad y uso vagos de conceptos jurídicos	111
Tabla 27: Discrecionalidad abusiva y falta de control en la calificación.....	114
Tabla 28: Contradicciones normativas y confusión entre fuentes	117
Tabla 29: Ausencia de análisis normativo y formalismo vacío.....	120
Tabla 30: Régimen disciplinario instrumentalizado y legalidad aparente	123
Tabla 31: Notificación inválida y notificaciones defectuosas	130
Tabla 32: Falta de oportunidad de defensa y omisión de descargos.....	133
Tabla 33: Falta de motivación clara y motivación aparente	136
Tabla 34: Ausencia de pruebas y falta de valoración probatoria	139
Tabla 35: Audiencias vacías y simulación del contradictorio.....	142
Tabla 36: Autoridad incompetente y suscripción inválida de resoluciones	145
Tabla 37: Procedimientos extemporáneos y omisión de plazos legales	148
Tabla 38: Falta de proporcionalidad y sanciones sin justificación de gravedad	151
Tabla 39: Evaluación deficiente del descargo y omisión de argumentos	154
Tabla 40: Pruebas no actuadas y degeneración injustificada de medios probatorios	157
Tabla 41: Municipalidades provinciales y distritales.....	161
Tabla 42: Errores procedimentales y vicios sustantivos en gobiernos regionales	166

Tabla 43: Deficiencias estructurales y desnaturalización de principios en ministerios.....	170
Tabla 44: Defectos procesales y conflictos normativos en organismos autónomos	175
Tabla 45: Vicios de instrucción y deficiencias en la aplicación del régimen disciplinario en universidades públicas.....	179
Tabla 46: Errores en la imputación y garantías vulneradas en empresas del Estado.....	183
Tabla 47: Errores normativos y fallas de instrucción en redes de salud	187
Tabla 48: Errores de informe e imparcialidad en oficinas de control institucional.....	191
Tabla 49: Vicios procedimentales y sustantivos reiterados	196
Tabla 50: Causas y comparativo institucional por tipo de entidad	200
Tabla 51: Éticas comparado a funcionales.....	206
Tabla 52: Incumplimiento y desobediencia funcional.....	210
Tabla 53: Sanciones por faltas leves	214
Tabla 54: Calificación errónea.....	218

INTRODUCCIÓN

1.1 Situación Problemática

En el ámbito de la Administración Pública peruana, el régimen disciplinario de los servidores civiles está regido por principios fundamentales que garantizan la legalidad y la justicia en el ejercicio del poder sancionador del Estado. Entre estos principios, el de legalidad, como el de tipicidad, asegurando que ninguna conducta sea sancionada si no ha sido previamente establecida como infracción en una norma con rango de ley o reglamento. Esta exigencia constituye una garantía mínima del debido procedimiento, consagrada en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú y desarrollada en la Ley N.º 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General) y en la Ley del Servicio Civil y la Ley N.º 30057.

Sin embargo, en la práctica administrativa se han identificado diversas inconsistencias en la aplicación de este principio, especialmente en lo que respecta a los procedimientos administrativos disciplinarios seguidos contra servidores públicos. En particular, en el ámbito del Tribunal del Servicio Civil (TSC) se observó una creciente cantidad de resoluciones que declaran la nulidad de sanciones impuestas por las Oficinas de Recursos Humanos de diversas entidades, debido a deficiencias en la tipificación de las faltas, la motivación de las decisiones o la violación de garantías procedimentales.

Durante los años 2020 y 2021, en la jurisdicción de Lima Metropolitana, esta problemática se hizo más evidente. Muchas entidades públicas enfrentaron cuestionamientos sobre sus actuaciones disciplinarias, debido a que se identificaron sanciones aplicadas sin una correspondencia clara con las conductas previstas en la normativa, o con procedimientos que vulneraban el principio de razonabilidad y el derecho de defensa del administrado. Esta situación no solo genera inseguridad jurídica para los servidores sancionados, sino que además afecta la legitimidad del sistema disciplinario y debilita el control interno en las instituciones públicas.

Asimismo, las nulidades decretadas por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) implican una pérdida de recursos administrativos y económicos, afectan la moral institucional y, en muchos casos, podrían dar lugar a reclamaciones judiciales o indemnizaciones. La reiteración de estos errores revela una posible falta de capacitación del personal a cargo de los procedimientos disciplinarios, o incluso una interpretación flexible o errónea de las normas por parte de las entidades empleadoras. A ello se suma la necesidad de analizar los criterios utilizados por el propio

Tribunal del Servicio Civil, que a menudo establecen líneas jurisprudenciales sin fuerza vinculante, pero que influyen en la administración de justicia administrativa.

Ante este contexto, se hace necesario desarrollar una investigación que analice en profundidad cómo se está aplicando los principios de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativo-disciplinarios, cuáles son las causas jurídicas de las nulidades observadas por el TSC, y de qué manera ello impacta en la validez y eficacia de las sanciones impuestas. Solo así será posible proponer recomendaciones que fortalezcan el respeto a los derechos de los servidores civiles y mejoren la gestión pública disciplinaria.

1.2 Formulación del Problema

1.2.1 *Problema General*

¿De qué manera la defectuosa aplicación de los principios de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativo-disciplinarios del Tribunal del Servicio Civil de Lima Metropolitana (2020-2021) afectan la validez de las sanciones impuestas a los servidores públicos y la efectividad del sistema de control disciplinario?

1.2.2 *Problemas Específicos*

¿Cómo se aplican los principios de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativos disciplinarios realizados por las entidades públicas de Lima Metropolitana entre 2020 y 2021?

¿Cuáles son las principales causas de las nulidades declaradas por el Tribunal del Servicio Civil en relación con las sanciones impuestas entre 2020 y 2021?

¿Cómo afecta la declaración de nulidad de las sanciones impuestas por el Tribunal del Servicio Civil a la seguridad jurídica y la confianza en el sistema disciplinario del Sector Público?

¿Qué rol juegan las Oficinas de Recursos Humanos o control disciplinario de las entidades públicas en la generación de nulidades y cómo se podría mejorar su gestión en relación con el principio de legalidad y tipicidad?

1.3 Objetivos

1.3.1 *Objetivo General*

Analizar de qué manera la inaplicación del principio de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativo-disciplinarios del Tribunal del Servicio Civil de Lima Metropolitana, durante los años 2020 y 2021, afectan la validez de las sanciones impuestas a los servidores públicos.

1.3.2 *Objetivo Específico*

Describir la forma en que se aplican los principios de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativos disciplinarios realizados por las entidades públicas de Lima Metropolitana entre 2020 y 2021.

Identificar las principales causas jurídicas que motivan las declaraciones de nulidad de las sanciones impuestas por las entidades públicas, según los pronunciamientos del Tribunal del Servicio Civil.

Evaluar el impacto que tienen las declaraciones de nulidad en la seguridad jurídica y en la confianza institucional en el sistema disciplinario del Sector Público.

Analizar el rol de las Oficinas de Recursos Humanos o de control disciplinario en la generación de nulidades y proponer recomendaciones para mejorar su actuación conforme al principio de legalidad y tipicidad.

1.4 **Justificación**

1.4.1 *Justificación Teórica*

Desde una perspectiva teórica, El estudio se sustenta en el análisis de los principios de legalidad y tipicidad, pilares del debido procedimiento en el Derecho Administrativo Sancionador, reconocidos en el artículo 139° de la Constitución, la Ley N.º 27444 y la Ley N.º 30057. Mediante una revisión bibliográfica y jurisprudencial de resoluciones del Tribunal del Servicio Civil (2020-2021), se examinará cómo la precisión normativa y la correcta tipificación de faltas garantizan la seguridad jurídica y evitan la arbitrariedad. Esta investigación aportará claridad doctrinal sobre la necesidad de criterios normativos coherentes y previsibles, fortaleciendo el debate académico sobre la aplicación práctica de estos principios en la Administración Pública peruana.

Aunque existen estudios sobre los principios de legalidad y tipicidad en ámbitos generales del Derecho Administrativo, escasean investigaciones focalizadas en su aplicación concreta en el régimen disciplinario del servicio civil. Al centrar el análisis en las resoluciones del TSC, este trabajo colmará ese vacío al ofrecer un mapeo sistemático de fallos y criterios jurisprudenciales, delineando tendencias y contradicciones. De esta manera, se enriquecerá la literatura jurídica con evidencia empírica documental que permitirá afinar teorías sobre la dogmática sancionadora y servirá de referencia para académicos y legisladores interesados en fortalecer el marco normativo.

1.4.2 *Justificación Práctica*

En Lima Metropolitana (2020-2021), numerosas nulidades decretadas por el TSC evidencian deficiencias en la aplicación de los principios de legalidad y tipicidad, generando inseguridad jurídica, pérdidas económicas y desgaste institucional. Identificar patrones de error permitirá proponer recomendaciones concretas para capacitar al personal de recursos humanos y optimizar los procesos disciplinarios. Además, servirá de base para posibles reformas normativas y reglamentarias, contribuyendo a una gestión pública más eficiente, garantista y respetuosa de los derechos de los servidores civiles.

La mejora en la aplicación de los principios de legalidad y tipicidad no solo previene nulidades, sino que optimiza los recursos públicos al reducir apelaciones y procesos de reposición. Asimismo, al elevar el nivel técnico de quienes instruyen y deciden los procedimientos, se refuerza la confianza de los servidores en la imparcialidad y previsibilidad de las sanciones, lo que favorece el clima laboral y la cultura de cumplimiento. Finalmente, una gestión disciplinaria más sólida contribuye a la transparencia y responsabilidad estatal, aspectos claves para el fortalecimiento de la gobernanza y la rendición de cuentas en el Sector Público.

MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes

2.1.1 A. Internacionales

Celi y Flores (2025) analizaron el papel de los principios de legalidad y juridicidad en el Derecho Administrativo ecuatoriano, destacando su función como límites al poder público y garantías para una actuación estatal legítima. A través de una revisión cualitativa de normas, doctrina y jurisprudencia, demostraron que ambos principios aseguran no solo la sujeción del Estado a la ley, sino también al respeto de los derechos fundamentales. Además, evidenciaron su relación con valores como la seguridad jurídica y la buena fe, contribuyendo a una administración más humanizada. Este antecedente resulta pertinente al ofrecer un enfoque latinoamericano sobre principios que también estructuran el régimen disciplinario peruano.

Silva-Conde et al. (2024) analizaron la relación entre los principios de legalidad y juridicidad en el proceso administrativo, resaltando cómo ambos actúan como mandatos complementarios para optimizar la actuación del Estado. A través de un enfoque cualitativo e inductivo, basado en el análisis de normativas ecuatorianas, doctrina y literatura científica, se concluyó que la legalidad impone límites formales, mientras que la juridicidad amplía la interpretación hacia valores y principios del sistema legal. El estudio evidencia que su aplicación conjunta fortalece la legitimidad y efectividad del accionar administrativo, promoviendo un modelo más justo y equitativo.

Aponte (2022) analiza teóricamente las causas de una posible crisis del principio de legalidad, señalando cómo ciertos factores, como los procesos constituyentes o las leyes habilitantes, han debilitado el rol de la ley como límite del poder político. A partir de una revisión crítica de la literatura, con énfasis en autores como Laporta, Hayek y Nieto, se plantea que la legalidad está en constante riesgo de ser ignorada por el poder. El estudio concluye que esta tendencia compromete la protección de las libertades individuales, por lo que resulta crucial mantener vigente el debate sobre la legalidad como base del Estado de Derecho.

2.1.2 A. Nacionales

Delgado (2020) examinó los fundamentos utilizados por el Tribunal Constitucional para declarar inconstitucional la tipificación de infracciones por parte de la Contraloría General de la República, por vulnerar los principios de legalidad y tipicidad. A partir de ello, analizó el

tratamiento de estos principios en la legislación, jurisprudencia y doctrina peruana, destacando su papel central en los regímenes sancionadores del Estado. Finalmente, propuso criterios que debieron considerarse para una adecuada tipificación, resaltando la necesidad de establecer estándares claros en defensa de la seguridad jurídica. Este antecedente resulta relevante al evidenciar los riesgos de una regulación ambigua en materia disciplinaria.

Sanchez (2023) analizó la observancia de los principios de tipicidad y debido procedimiento en procedimientos administrativo-disciplinarios, destacando que su incumplimiento genera nulidades ante el Tribunal del Servicio Civil. El estudio se centró en instituciones públicas de Contamáná (Loreto) durante 2020-2021, y evidenció fallas recurrentes en el respeto de garantías procesales. A través de un enfoque cuantitativo y diseño correlacional, se aplicaron encuestas a técnicos y servidores involucrados en procesos disciplinarios. Este antecedente aporta evidencia empírica sobre la necesidad de fortalecer la capacitación técnica en la Administración Pública para evitar vicios procesales.

Calapuja (2024) evaluó la afectación al principio de legalidad en el régimen de calificación de infracciones aplicado por OSIPTEL, destacando cómo la falta de uniformidad y previsibilidad en la imposición de sanciones compromete la legitimidad del ejercicio sancionador. Mediante un enfoque cualitativo y el uso de entrevistas a expertos en Derecho Administrativo, se evidenció que la calificación instantánea de infracciones puede derivar en sanciones desproporcionadas y arbitrarias. El estudio pone en relieve la necesidad de un marco legal claro que garantice el respeto al principio de legalidad en la función administrativa sancionadora.

2.2 Base teórica

2.2.1 *Fundamentos del Derecho Administrativo Sancionador*

2.2.1.1 Concepto y finalidad del poder sancionador del Estado

El poder sancionador del Estado constituye una expresión de su potestad pública orientada a garantizar el respeto al ordenamiento jurídico mediante la imposición de sanciones a quienes incurren en infracciones legales. Esta potestad no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de control social que busca corregir conductas desviadas y prevenir su reiteración. En el ámbito del Derecho Administrativo sancionador, esta facultad se dirige tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos, regulándose por principios fundamentales como los de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y debido procedimiento (Vergaray & Gómez, 2003).

Desde una perspectiva funcional, la finalidad del poder sancionador administrativo se centra en la protección del interés público y la eficiencia del servicio estatal. Como señala De Enterría y Fernández (2006), se trata de un poder limitado por el principio de legalidad, que debe ejercerse respetando los derechos fundamentales del administrado y evitando cualquier forma de arbitrariedad.

Cassagne (2017) sostiene que el poder sancionador del Estado debe ejercerse con plena sujeción al principio de legalidad, no solo como una exigencia formal, sino como una garantía sustantiva que protege al administrado frente a los excesos del *ius puniendi*. En su concepción, el Derecho Administrativo Sancionador comparte rasgos estructurales con el Derecho Penal, por lo que exige una delimitación estricta de las infracciones y sanciones, así como la imposibilidad de aplicar normas por analogía o interpretación extensiva. Para Cassagne, la potestad sancionadora no puede ser utilizada como instrumento de control arbitrario, sino como mecanismo correctivo bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

2.2.1.2 Diferencias entre potestad sancionadora y potestad de control

La potestad de control es la capacidad que tiene la Administración Pública para vigilar y supervisar la correcta ejecución de funciones y el cumplimiento de normas por parte de los órganos del Estado o de los administrados. Esta potestad es preventiva, mientras que la potestad sancionadora es reactiva, es decir, actúa cuando ya se ha producido una infracción. Según Vázquez y Martínez (2004), la diferencia esencial radica en que el control no necesariamente implica sanción, mientras que la potestad sancionadora tiene como consecuencia directa la aplicación de una medida punitiva.

Ambas potestades, sin embargo, se interrelacionan. El ejercicio efectivo del control puede evitar la necesidad de recurrir al poder sancionador, mientras que este último corrige las deficiencias detectadas por el primero, garantizando así la eficacia del sistema administrativo.

2.2.1.3 Garantías del administrado en el procedimiento disciplinario

El Derecho Administrativo Sancionador, por su cercanía con el Derecho Penal, exige el respeto estricto de garantías sustanciales y procesales. Entre las principales garantías que asisten al administrado están el derecho de defensa, la presunción de inocencia, el principio de contradicción, el derecho a una decisión motivada y el acceso a un recurso efectivo. Estas garantías están consagradas en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú y en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444.

En el ámbito disciplinario, estas garantías resultan especialmente relevantes por la posición de subordinación del servidor frente a la administración. Como afirma Alfaro (2024), la protección de los derechos del investigado es esencial para evitar el ejercicio abusivo del poder disciplinario y preservar la legitimidad institucional.

2.2.2 *Principio de Legalidad*

2.2.2.1 Origen y evolución histórica

Encuentra sus raíces en el constitucionalismo clásico europeo, particularmente en la Revolución Francesa de 1789, que propugnó la sujeción de todo poder al imperio de la ley. Este principio garantiza que ninguna persona pueda ser sancionada si su conducta no ha sido previamente definida como infracción punible por una norma jurídica (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). En el Derecho Administrativo, esta exigencia implica que toda actuación de la Administración debe estar autorizada por una norma legal previa.

En el contexto peruano, este principio se encuentra consagrado en el artículo 2 inciso 24, literal d) de la Constitución, y desarrollado en la Ley N.º 27444. La legalidad en materia disciplinaria implica que solo se pueden imponer sanciones por faltas previamente tipificadas y conforme a un procedimiento establecido por ley, lo que limita el poder discrecional del Estado y protege al administrado frente a actuaciones arbitrarias (Santy, 2013).

Vidal Perdomo (2005) considera que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa debe sujetarse a límites estrictos de legalidad y tipicidad, pues se trata de una función especialmente sensible al respeto de los derechos fundamentales. Advierte que el Estado no puede ampararse en cláusulas normativas imprecisas o de contenido vago para justificar sanciones, ya que ello atentaría contra el principio de taxatividad. Asimismo, señala que una clasificación adecuada de las faltas, leves, graves o muy graves, requiere criterios objetivos y normativamente determinados, que impidan decisiones arbitrarias por parte de la administración.

Morón (2005) subraya que el principio de legalidad cumple una función de límite frente al poder sancionador de la Administración, al exigir que toda sanción esté prevista en una norma jurídica previa, clara y específica. En su análisis del Derecho Administrativo peruano, destaca que la legalidad no debe entenderse únicamente como cumplimiento formal, sino como expresión de una actuación racional y garantista del Estado. Este principio, junto con el de tipicidad, constituye un freno imprescindible frente al uso abusivo de la potestad sancionadora, y su inobservancia puede originar la nulidad de los actos administrativos.

2.2.3 *Principio de Tipicidad*

2.2.3.1 Definición doctrinal y elementos esenciales

El principio de tipicidad exige que las conductas consideradas infracciones deben encontrarse previamente descritas en una norma legal con suficiente claridad y precisión. Según Jakobs (1997), este principio es una derivación lógica del principio de legalidad y constituye una garantía contra la arbitrariedad. Su finalidad es asegurar que el administrado pueda prever las consecuencias jurídicas de su conducta.

Los elementos esenciales del tipo sancionador son: una descripción detallada de la conducta infractora, la identificación del sujeto responsable, y la determinación de la sanción aplicable. Esta precisión normativa permite distinguir entre lo permitido y lo prohibido, y es esencial para preservar la seguridad jurídica.

2.2.3.2 Relación entre tipicidad y seguridad jurídica

La seguridad jurídica se sustenta en la previsibilidad de las consecuencias legales de los actos. En tal sentido, la tipicidad proporciona un marco normativo claro que limita la discrecionalidad de la Administración y protege los derechos del administrado. Como explican Tapia y Martínez (2016), cuando las normas son ambiguas o imprecisas, se compromete la capacidad del administrado para adecuar su conducta y se abre la puerta a decisiones arbitrarias.

Por ello, la jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil ha enfatizado la necesidad de una tipificación clara y expresa, sancionando la aplicación extensiva o analógica de los tipos disciplinarios como contraria al principio de legalidad.

Marienhoff (2002) afirma que el principio de tipicidad cumple una función esencial de garantía jurídica en el Derecho Administrativo Sancionador, al establecer que solo puede sancionarse conductas previamente descritas en normas claras y precisas. Según el autor, cualquier ambigüedad normativa abre la puerta a la arbitrariedad y compromete la previsibilidad que el administrado necesita para ajustar su conducta al ordenamiento. Marienhoff (2002) aclara que en el ámbito sancionador no es admisible la aplicación analógica ni interpretaciones extensivas, ya que se pondría en riesgo la seguridad jurídica y se lesionaría el debido proceso.

2.2.3.3 Tipicidad en la práctica disciplinaria: clasificación de faltas

La Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, y su Reglamento establecen una clasificación tripartita de las faltas disciplinarias: leves, graves y muy graves. Esta clasificación se basa en criterios como la naturaleza del deber infringido, el daño causado y la intencionalidad de la

conducta. La aplicación práctica de esta clasificación exige una correcta subsunción de los hechos al tipo normativo correspondiente.

Las deficiencias en esta tarea han sido objeto de frecuentes observaciones por parte del Tribunal del Servicio Civil (TSC), que ha anulado procedimientos por utilizar tipificaciones genéricas o inadecuadas, contrarias al principio de tipicidad. En consecuencia, resulta esencial que las entidades públicas revisen y actualicen sus reglamentos internos conforme a los criterios jurisprudenciales que exigen precisión y congruencia entre los hechos imputados y las normas aplicadas.

En esa línea, García (2010) enfatiza que la legalidad sancionadora en el ámbito administrativo no se agota en la existencia de una norma habilitante, sino que exige una tipificación concreta y precisa de las conductas reprochables. Según el autor, la imprecisión normativa abre la puerta a interpretaciones arbitrarias y vulnera el derecho del administrado a conocer previamente qué comportamientos están prohibidos y cuáles son sus consecuencias jurídicas. García Toma sostiene que la claridad en la redacción de las infracciones es una garantía fundamental para evitar la discrecionalidad excesiva del poder público y preservar la seguridad jurídica, pilar esencial de todo Estado constitucional de derecho.

Asimismo, García (2013) advierte que la falta de precisión en los tipos infractores afecta directamente el principio de legalidad y, por ende, el debido proceso. En su análisis sobre el control de convencionalidad, el autor destaca que toda sanción administrativa debe derivarse de una norma clara, escrita y previa, lo cual no solo es un imperativo constitucional, sino también una exigencia derivada de los tratados internacionales sobre derechos humanos. García Belaúnde afirma que en materia disciplinaria, la técnica legislativa debe evitar ambigüedades, generalizaciones y cláusulas abiertas que puedan dar lugar a excesos o desviaciones de poder. La correcta clasificación de las faltas, en su opinión, no solo protege al administrado, sino que fortalece la legitimidad del régimen sancionador y su función correctiva.

Danos (2010) advierte que, en el marco del Derecho Administrativo Peruano, la potestad sancionadora debe ejercerse bajo parámetros uniformes definidos por la Ley del Procedimiento Administrativo General. A su juicio, el respeto al principio de legalidad no solo implica contar con una base normativa previa, sino también asegurar que su aplicación sea coherente con los principios constitucionales y el debido procedimiento. Denuncia que en muchos procedimientos administrativos disciplinarios persisten prácticas discrecionales por parte de las entidades públicas,

especialmente en la interpretación flexible o extensiva de las faltas, lo que genera inseguridad jurídica y favorece la nulidad de las resoluciones.

2.2.4 *Debido Procedimiento en el Régimen Disciplinario*

2.2.4.1 Derechos fundamentales del servidor público

El debido procedimiento garantiza un conjunto de derechos fundamentales que deben ser respetados durante todo el proceso disciplinario. Entre ellos se encuentran: el derecho a ser informado de la imputación, el derecho a presentar pruebas y alegatos, el acceso a un expediente completo, y el derecho a una resolución fundada y motivada. Estas garantías se derivan tanto de la Constitución como de la normativa administrativa general.

De acuerdo con Boyer (2011), el respeto al debido procedimiento no solo protege al servidor público, sino que también fortalece la legitimidad de la Administración Pública al impedir decisiones arbitrarias y asegurar una actuación conforme a derecho.

2.2.4.2 Etapas del procedimiento disciplinario (instrucción, descargos, resolución)

El procedimiento disciplinario se estructura en varias fases: (i) instrucción, en la que se recaban los hechos y se evalúan pruebas; (ii) etapa de descargos, donde el servidor investigado puede ejercer su defensa; y (iii) resolución, donde se emite la decisión final. Cada una de estas etapas debe observar los principios de contradicción, imparcialidad y razonabilidad.

El incumplimiento de alguna de estas fases o la omisión de formalidades esenciales puede determinar la nulidad del procedimiento, como ha sido reiterado por el TSC en diversas resoluciones durante 2020 y 2021.

2.2.4.3 Requisitos de motivación y notificación

Toda resolución administrativa sancionadora debe estar debidamente motivada, es decir, debe expresar claramente los hechos probados, las normas aplicables y la justificación de la sanción impuesta. Este deber de motivación responde al derecho a una decisión fundada (art. 139.5 de la Constitución) y a los principios de transparencia y control.

La notificación, por su parte, debe realizarse en forma personal, dentro de los plazos legales, y con indicación de los medios de impugnación. La omisión o deficiencia en la notificación puede generar indefensión y constituye causal de nulidad del acto administrativo.

2.2.5 *Jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (TSC)*

2.2.5.1 Naturaleza y competencia del TSC

El Tribunal del Servicio Civil (TSC) es un órgano resolutorio autónomo que forma parte de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Tiene competencia para resolver, en última instancia administrativa, los recursos interpuestos contra sanciones disciplinarias impuestas a servidores públicos, garantizando el respeto a los principios del debido procedimiento y legalidad (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022).

Conforme al artículo 17 de la Ley N.º 30057, sus decisiones tienen fuerza vinculante dentro del sistema administrativo y orientan la actuación de las entidades públicas, especialmente en materia disciplinaria.

2.2.5.2 Criterios jurisprudenciales más recurrentes (2020-2021)

Durante el 2020-2021, el TSC se centró en la carencia de motivación sobre las normas de sanciones, la incorrecta subsunción de hechos a tipos normativos, la vulneración del derecho de defensa, y la omisión de etapas procedimentales esenciales. Se refleja una preocupación constante por reforzar el respeto al principio de legalidad y al debido procedimiento.

Las resoluciones N.º 0021-2020-SERVIR/TSC y N.º 0154-2021-SERVIR/TSC, por ejemplo, anulan sanciones por defectos en la tipificación y por falta de motivación suficiente, lo cual evidencia la necesidad de fortalecer la capacitación de las Oficinas de Recursos Humanos en materia disciplinaria.

2.2.5.3 Líneas jurisprudenciales y su fuerza interpretativa

Aunque las resoluciones del TSC no tienen carácter de jurisprudencia vinculante en sentido judicial, constituyen precedentes administrativos que deben ser observados por las entidades públicas. Su reiteración constante establece líneas interpretativas estables que contribuyen a la coherencia del sistema disciplinario.

Además, el seguimiento de estas líneas por parte de las Oficinas de Recursos Humanos permite reducir el riesgo de nulidades y mejora la predictibilidad en la aplicación de sanciones, fortaleciendo así la seguridad jurídica y la confianza en el régimen disciplinario.

Baca (2001) destaca que el proceso contencioso administrativo constituye una herramienta fundamental para controlar la legalidad de los actos administrativos, en particular de aquellos que imponen sanciones. Señala que la judicialización de resoluciones sancionadoras se incrementa cuando las entidades públicas incumplen con los principios de legalidad, tipicidad o debido

procedimiento. Según el autor, el carácter correctivo del control judicial permite restablecer los derechos vulnerados, pero también evidencia las deficiencias estructurales en la gestión disciplinaria estatal. Por ello, insiste en que el respeto al marco legal debe ser prioritario para evitar la anulación posterior de los actos sancionadores.

2.2.6 *Causas de Nulidad en los Procedimientos Disciplinarios*

2.2.6.1 Deficiencias en la tipificación de la falta

Una de las principales causas de nulidad en los procedimientos disciplinarios es la utilización de tipos normativos vagos o ambiguos. Esto vulnera el principio de tipicidad y genera inseguridad jurídica, al no permitir al servidor prever con claridad las consecuencias de su conducta. Según el TSC, las descripciones genéricas o abiertas como "conducta impropia" o "faltas contra la ética" deben ser evitadas si no se encuentran claramente definidas en la normativa (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022).

Asimismo, la aplicación extensiva de tipos sancionadores, es decir, sancionar por analogía o por interpretación amplia de las normas disciplinarias, ha sido expresamente rechazada por el TSC, al considerar que infringe el principio de legalidad (Resolución N.º 021-2020-SERVIR/TSC).

2.2.6.2 Vicios formales y violaciones al debido procedimiento

Los vicios de forma son otra fuente frecuente de nulidades. Entre ellos destacan: la omisión de notificaciones válidas, la ausencia de motivación en la resolución, la falta de audiencia previa al servidor investigado, y la emisión de resoluciones fuera de los plazos legales. Estas omisiones no solo afectan derechos fundamentales, sino que comprometen la validez del acto administrativo.

En consecuencia, el fortalecimiento institucional de las Oficinas de Recursos Humanos y la capacitación constante de los operadores disciplinarios son medidas necesarias para reducir las nulidades y asegurar una actuación respetuosa de los principios del Derecho Administrativo sancionador.

2.2.6.3 Implicancias de la nulidad en la gestión pública

La declaración de nulidad de una sanción administrativa en el contexto disciplinario tiene profundas repercusiones en la gestión pública, tanto desde el punto de vista jurídico como organizacional. En primer lugar, afecta la eficacia del sistema de control interno, al invalidar el acto punitivo que buscaba corregir una conducta indebida. Esto puede generar una sensación de impunidad entre los servidores públicos e impactar negativamente en la disciplina institucional.

Como advierte Pozo (2005), la invalidez de los actos sancionadores administrativos pone de manifiesto tanto un problema jurídico como una debilidad sistémica en el diseño y ejecución de los procedimientos disciplinarios.

En segundo lugar, la anulación de sanciones puede significar costos adicionales para la Administración Pública, al tener que rehacer procedimientos, asumir posibles responsabilidades civiles o indemnizaciones, y enfrentar cuestionamientos sobre la idoneidad de los funcionarios responsables. Tal situación debilita la confianza ciudadana en la administración del Estado y pone en evidencia la necesidad de una gestión pública más profesionalizada. De acuerdo con Torres (2021), la recurrencia en la nulidad de procedimientos disciplinarios evidencia una debilidad institucional y limita la eficacia técnica de las entidades del Sector Público.

2.2.6.4 Recomendaciones para la prevención de nulidades

Prevenir la nulidad de los procedimientos disciplinarios requiere implementar un enfoque integral que combine normativa clara, formación continua y supervisión efectiva. En primer lugar, se debe revisar y actualizar los reglamentos internos de las entidades públicas para asegurar su coherencia con los principios de legalidad y tipicidad. Es indispensable evitar cláusulas genéricas o ambigüedades normativas que dificulten la subsunción jurídica. Tal como señala De las Casas (2016), “la precisión normativa no solo es un requisito técnico, sino una garantía del debido proceso y de la legitimidad administrativa”.

En segundo lugar, la capacitación constante del personal de las Oficinas de Recursos Humanos y órganos de control disciplinario es crucial. Esta formación debe enfocarse en los aspectos sustantivos del derecho sancionador, el respeto a las garantías del debido procedimiento y la interpretación jurisprudencial del TSC. Finalmente, resulta recomendable establecer mecanismos de control interno y auditoría preventiva que permitan detectar errores antes de que se formalicen las sanciones. Según García Toma (2019), “una administración eficiente no solo sanciona con justicia, sino que previene el error administrativo mediante procesos robustos y personal capacitado”.

METODOLOGÍA

3

3.1 Enfoque de Investigación

La presente tesis adopta un enfoque cualitativo con carácter documental–analítico, orientado a la comprensión profunda de los principios jurídicos que rigen el régimen disciplinario del servicio civil. Este enfoque permite interpretar las normas, la doctrina especializada y las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil como textos portadores de sentido, analizando cómo se articula el principio de legalidad y el de tipicidad en la práctica administrativa. Mediante la lectura crítica y hermenéutica de las fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales, se busca revelar las lógicas y las posibles incoherencias en la aplicación de dichos principios, más allá de la simple enumeración de reglas o datos. Así, el enfoque cualitativo-documental facilita mapear tendencias, identificar vacíos conceptuales y formular recomendaciones basadas en evidencia textual.

3.2 Tipo y Diseño de Investigación

El estudio se estructura bajo un diseño descriptivo–exploratorio, pues persigue describir detalladamente cómo se aplica el principio de legalidad y tipicidad en los procedimientos disciplinarios del Tribunal del Servicio Civil y, a la vez, explorar las causas que motivan las nulidades de sanciones. Se enmarca como investigación documental, ya que todo el insumo proviene de fuentes secundarias: legislación, doctrina especializada y resoluciones del TSC correspondientes al periodo 2020–2021 en Lima Metropolitana. Esta combinación de descripción y exploración posibilita tanto la caracterización fiel de la realidad jurídica como el descubrimiento de patrones interpretativos y procedimentales, sin incorporación de datos empíricos de campo.

3.3 Técnica de recolección de información

La recolección de datos se basa en dos técnicas principales: la revisión bibliográfica y la revisión jurisprudencial. En la primera, se compilan y sistematizan libros, artículos académicos y manuales de Derecho Administrativo Sancionador que aborda los principios de legalidad y tipicidad. En la segunda, se seleccionan y analizan sistemáticamente las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil publicadas entre 2020 y 2021, accesibles en la base de datos oficial del TSC y el portal de Servir. Para cada documento, se elaborarán fichas de análisis que registren atributos

como fecha, norma aplicable, tipificación de la falta, motivación de la decisión y fundamento jurídico, lo que permitirá agrupar la información en categorías de estudio.

3.4 Criterios de análisis

El análisis se efectuará según un método hermenéutico-jurídico, complementado por técnicas de análisis de contenido y comparación sistemática. El hermenéutico-jurídico se aplicará para desentrañar el significado de los textos normativos y doctrinales en su contexto, atendiendo a su relación con la Constitución, la Ley N.º 27444 y la Ley N.º 30057. El análisis de contenido identificará y codificará las categorías emergentes —como deficiencias en tipificación, falta de motivación o violaciones al debido procedimiento—, mientras que la comparación sistemática confrontará los criterios del TSC con los principios constitucionales y legales, de modo de detectar conformidades e incompatibilidades.

3.5 Limitaciones del estudio

Entre las principales limitaciones de la investigación se encuentra el alcance temporal, restringido al bienio 2020–2021, lo que impide evaluar cambios legislativos o jurisprudenciales posteriores. Asimismo, al apoyarse exclusivamente en fuentes secundarias, carece del contraste con perspectivas de actores clave (por ejemplo, entrevistas a operadores administrativos), lo que podría enriquecer la comprensión de las causas de dolo o error. El posible sesgo de publicación y la inaccesibilidad de ciertas resoluciones privadas o no digitalizadas pueden limitar la exhaustividad del análisis jurisprudencial. Finalmente, dado que las líneas jurisprudenciales del TSC no tienen carácter vinculante, los hallazgos podrían no replicarse en otras instancias o contextos institucionales distintos al servicio civil.

ANÁLISIS BIBLIOGRÁFICO

4.1 Clasificación temática de las resoluciones del TSC

Uno de los problemas más recurrentes identificados por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) durante los años 2020 y 2021 fue la existencia de vicios de tipicidad, los cuales derivan principalmente del uso de tipos infractores vagos, genéricos o carentes de una delimitación clara. En múltiples resoluciones, el Tribunal anuló sanciones sustentadas en expresiones como “actitud inadecuada” o “mal comportamiento”, ya que tales fórmulas normativas carecen de precisión y, en consecuencia, vulneran el principio de tipicidad. La falta de concreción normativa deja al servidor en un estado de indefensión, significa que no se puede prever con certeza cuáles conductas están prohibidas ni qué consecuencias podrían acarrear (Marienhoff, 2002).

Asimismo, se evidencia que la utilización de *clausulas abiertas* sin contenido específico como las que aluden a una falta de ética o un modo de afectar la imagen institucional, se considera que estas expresiones, al no ser normativamente desarrollada, permite interpretaciones subjetivas que logran abrir la puerta a sanciones arbitrarias (Guevara, 2020). De este modo, se logra observar en los reglamentos internos con ambigüedad en su redacción, no se logra distinguir con claridad entre infracciones leves, graves o muy graves. De esa forma, la deficiencia normativa no solo genera inseguridad jurídica, sino que también proporciona resoluciones sancionadoras inconsistentes y contradictorias (Vidal Perdomo, 2005).

De ese modo, un aspecto crítico a mencionar fue la inexistencia de jerarquía normativa suficiente para fundamentar sanciones. Varias resoluciones se basaban únicamente en manuales internos o directivas institucionales, sin algún tipo de respaldo en normas con rango de ley o reglamento, constituyendo una infracción directa al principio de legalidad (Danos, 2010). De forma similar, el TSC detectó como en ciertos casos las entidades aplicaban normas por tipo de analogía, permitiendo extender su alcance a conductas no tipificadas. De esta manera, esta práctica termina vulnerando abiertamente el principio de taxatividad, al sancionar hechos que no se encuentran expresamente previstos en la normativa (Cassagne, 2017).

En última instancia, se terminó por observar cómo en situaciones donde las entidades intentaban suplir vacíos normativos mediante criterios discrecionales, sancionaban actos bajo categorías genéricas como “conductas reprochables” sin terminar de existir un tipo de infractor definido. De esta manera, el proceso se desarrolla durante el cuestionamiento por el TSC, al

entender que representa un ejercicio arbitrario del poder sancionador y afecta gravemente la seguridad jurídica (Jakobs, 1997).

De forma paralela a los vicios de tipicidad, el Tribunal también identificó errores de subsunción normativa, los cuales se producen cuando los hechos acreditados no guardan relación con el tipo normativo invocado. Así se detectaron casos en los que se sanciona como “negligencia” lo que en realidad se entiende como acto involuntario, o cuando no se justificó adecuadamente la correspondencia entre la conducta y la norma aplicable (Resolución N.º 0006-2020-SERVIR/TSC). Cuando se refiere a otros procedimientos, las entidades omitieron motivar la subsunción, es decir, no explican cómo los hechos se vinculaban con la infracción tipificada, generando indefensión o arbitrariedad (Alfaro, 2024).

La subsunción defectuosa también se evidenció en la calificación desproporcionada de las faltas, cuando infracciones leves fueron clasificadas como muy graves sin justificación razonada; teniendo en cuenta como esta práctica llevó a la anulación de resoluciones por vulnerar la proporcionalidad y por reflejar una interpretación deficiente del marco normativo (Ley N.º 30057, art. 85). Finalmente, el TSC detectó que muchas entidades incurrieran de manera reiterada en los mismos errores de subsunción, evidenciando una falta de capacitación técnica y debilidad institucional en el manejo de los procedimientos disciplinarios (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022).

En un conjunto, estos hallazgos representan que la problemática en la completa aplicación de los principios de legalidad y tipicidad no solo responde a las fallas puntuales, sino que revela una deficiencia estructural en la redacción normativa, en la interpretación jurídica de los instructores y en la capacidad institucional de las entidades públicas para terminar de conducir los procedimientos disciplinarios con apego a la legalidad.

4.1.1 *Vicios de tipicidad y errores de subsunción normativa.*

Uno de los problemas más evidentes detectados por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) en el bienio 2020-2021 fue la reiterada presencia de vicios de tipicidad, lo que, expresando, en primer lugar, en la utilización de tipos normativos vagos o genéricos como “actitud inadecuada” o “mal comportamiento”; al no poder contar con una definición precisa. Estas fórmulas terminaban vulnerando el principio de tipicidad y colocan al servidor en un estado de indefensión (Marienhoff, 2002).

Otro vicio frecuente estuvo relacionado con las cláusulas abiertas, empleando expresiones como “falta de ética” o “afectación a la imagen institucional”. La ausencia de un desarrollo normativo concreto convirtió estas fórmulas en terreno fértil para la discrecionalidad y la arbitrariedad (Guevara, 2020). De este modo se suman los reglamentos internos mal redactados, que no se diferenciaban entre faltas leves, graves o muy graves, originando inseguridad jurídica y decisiones inconsistentes (Vidal Perdomo, 2005).

En forma paralela, se constató la inexistencia de jerarquía normativa suficiente en varios procedimientos. Donde varias entidades fundamentaron sanciones únicamente en manuales internos o directivas sin respaldo legal, transgrediendo el principio de legalidad y la reserva de ley (Danos, 2010). También se logró hallar casos de aplicación analógica del tipo infractor, donde se logra extender el alcance de una norma a hechos no tipificados, contradiciendo la exigencia de taxatividad (Cassagne, 2017).

La jerarquía normativa insuficiente fue otro factor de nulidad. Muchas entidades sustentaron sanciones únicamente en reglamentos internos de personal, sin recurrir a normas legales superiores, lo cual contraviene directamente el principio de jerarquía normativa (Delgado, 2020). En algunos casos, incluso se interpretaron de manera extensiva manuales de funciones o códigos de ética, lo que fue cuestionado por el TSC (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022). También se observó que ciertas entidades subnacionales sustentaron sanciones solo en Ordenanzas Regionales, dejando de lado el marco nacional, como la Ley 27444 o la Ley 30057 (Calapuja, 2024).

En total, los hallazgos recopilados demuestran que muchas nulidades se originan en un deficiente manejo de la normativa aplicable y en el desconocimiento del principio de jerarquía normativa, lo que termina revelando la necesidad de fortalecer la técnica jurídica de las entidades sancionadoras.

Tabla 1: Vicios de tipicidad y errores de subsunción normativa

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Vicios de tipicidad	Uso de tipos vagos o genéricos	En múltiples resoluciones, el TSC anuló sanciones basadas en frases como “actitud inadecuada” o “mal comportamiento”, por carecer de una definición normativa precisa. Esta redacción imprecisa vulnera el principio de tipicidad y deja al servidor en estado de indefensión.	Marienhoff, M. S. (2002).
	Cláusulas abiertas sin contenido concreto	La invocación de conceptos como “falta de ética” o “afectación a la imagen institucional” sin desarrollo normativo específico fue motivo de anulación por abrir la puerta a sanciones arbitrarias.	Guevara Leyva, D. R. (2020)
	Ambigüedad en la redacción del reglamento interno	Algunas entidades usaban reglamentos disciplinarios mal redactados, que no distinguían entre infracciones leves, graves o muy graves, lo que generó inseguridad jurídica y resoluciones sancionadoras inconsistentes.	Vidal Perdomo, J. (2005)
	Inexistencia de jerarquía normativa suficiente	Varias resoluciones se basaron exclusivamente en manuales internos sin respaldo legal o reglamentario, lo que vulneró la exigencia del principio de legalidad y la reserva de ley.	Danos, J. E. (2010)
	Aplicación analógica del tipo	El TSC anuló sanciones en las que se aplicaron normas por analogía, extendiendo su alcance a conductas	Cassagne, J. C. (2017)

		no tipificadas, lo que infringe el principio de legalidad y taxatividad administrativa.	
	Vacíos normativos mal suplidos	En ocasiones, las entidades usaron criterios discrecionales para sancionar actos no previstos, argumentando "conducta reprochable", sin que exista tipo infractor definido, lo que motivó la nulidad de la resolución.	Jakobs, G. (1997)
Errores de subsunción normativa	Hechos que no corresponden a la norma invocada	Se detectaron resoluciones donde los hechos acreditados no se vinculaban de forma razonable con la falta aplicada, como sancionar por “negligencia” un acto que en realidad era involuntario.	Resolución N.º 0006-2020-SERVIR/TSC
	Omisión de motivación en la subsunción	En varias resoluciones, las entidades no explicaron cómo se vinculaban los hechos con la infracción, omitiendo el análisis jurídico que sustenta la decisión, lo que genera indefensión y arbitrariedad.	Alfaro-Alvarado, A. (2024)
	Subsun. errónea por calificación inadecuada	En ocasiones, los instructores disciplinarios clasificaron como “muy grave” una falta leve sin explicación razonada, lo que motivó la nulidad por desproporcionalidad e interpretación jurídica defectuosa.	Ley N.º 30057, art. 85
	Reiteración de errores de	El TSC detectó que algunas entidades sancionadoras presentan fallos reiterados en la calificación jurídica	Autoridad Nacional del

subsunción en la entidad	de los hechos, lo que refleja falta de capacitación técnica y debilidad institucional.	Servicio Civil (2022)
-----------------------------	--	--------------------------

4.1.2 *Vulneración del principio de legalidad y jerarquía normativa*

El análisis de las resoluciones también permitió identificar reiteradas vulneraciones al principio de legalidad, especialmente en lo relativo a la ausencia de una norma habilitante para sancionar. En múltiples casos, las entidades sancionaron conductas no previstas en normas legales o reglamentarias de rango suficiente, lo que derivó en nulidad por ilegalidad manifiesta (Morón, 2005). En otras oportunidades, se invocaron normas derogadas como sustento de sanciones, lo que evidenció negligencia normativa (García Toma, 2010).

De igual forma, se detectó el uso de normas contrarias a la Constitución, en las que se sancionaba a servidores en base a presunciones o criterios éticos carentes de base normativa (Vidal Perdomo, 2005). Otro error frecuente fue la aplicación retroactiva de normas sancionadoras, prohibida por el principio de legalidad, donde se usaban reglamentos posteriores al hecho imputado para fundamentar sanciones (Cassagne, 2017).

La jerarquía normativa insuficiente fue otro factor de nulidad. Muchas entidades sustentaron sanciones únicamente en reglamentos internos de personal, sin recurrir a normas legales superiores, lo cual contraviene directamente el principio de jerarquía normativa (Delgado, 2020). En algunos casos, incluso se interpretaron de manera extensiva manuales de funciones o códigos de ética, lo que fue cuestionado por el TSC (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022). También se observó que ciertas entidades subnacionales sustentaron sanciones solo en ordenanzas regionales, dejando de lado el marco nacional, como la Ley 27444 o la Ley 30057 (Calapuja, 2024).

En suma, estos hallazgos demuestran que muchas nulidades se originan en un deficiente manejo de la normativa aplicable y en el desconocimiento del principio de jerarquía, lo que revela la necesidad de fortalecer la técnica jurídica de las entidades sancionadoras.

Tabla 2: Vulneración del principio de legalidad y jerarquía normativa

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Vulneración del principio de legalidad	Ausencia de norma habilitante para sancionar	El TSC anuló resoluciones en las que se sancionó conductas que no estaban previstas en una norma legal o reglamentaria con rango suficiente, lo cual vulnera el principio de legalidad formal exigido por la Constitución y la Ley N.º 27444.	Morón Urbina, J. C. (2005)
	Invocación de normas derogadas	Algunas resoluciones emplearon normas que ya no estaban vigentes para fundamentar sanciones disciplinarias, lo que evidencia negligencia normativa y conlleva la nulidad del acto administrativo por ilegalidad manifiesta.	García Toma, V. (2010).
	Uso de normas incompatibles con la Constitución	Se detectaron casos en que las normas utilizadas para justificar sanciones eran contrarias al principio de legalidad material, al permitir sancionar por simples presunciones o criterios éticos no normativos.	Vidal Perdomo, J. (2005)
	Aplicación retroactiva de normas sancionadoras	El principio de legalidad prohíbe la aplicación retroactiva de normas sancionadoras desfavorables. Sin embargo, algunas entidades usaron reglamentos posteriores al hecho imputado para sustentar sanciones,	Cassagne, J. C. (2017)

		lo que vulneró derechos fundamentales.	
	Uso de normas internas sin respaldo legal	En varias resoluciones, la única norma citada era una directiva interna institucional, sin respaldo en la Ley del Servicio Civil o su reglamento, lo cual fue motivo de nulidad por falta de jerarquía normativa suficiente.	Danos, J. E. (2010)
	Sanción sin referencia a norma expresa	El TSC anuló resoluciones donde se aplicaron sanciones sin citar norma legal o reglamentaria alguna, dejando a criterio subjetivo del operador la calificación de la falta. Esto constituye una infracción grave al principio de legalidad formal.	Resolución N.º 0154-2021-SERVIR/TSC
Jerarquía normativa insuficiente	Fundamentación exclusiva en reglamentos internos	Las entidades públicas usaron reglamentos internos de personal para aplicar sanciones, pero sin basarse en normas legales superiores, lo cual va en contra del principio de jerarquía normativa y genera nulidad.	Delgado Contreras, C. (2020)
	Interpretación extensiva de normas de menor rango	Se observaron casos en que se interpretaron de forma extensiva normas contenidas en manuales de funciones o códigos de ética institucional, lo que fue rechazado por el TSC al no tratarse de normas	Autoridad Nacional del Servicio Civil (2022)

	con fuerza vinculante en materia sancionadora.	
Uso exclusivo de normativa regional o local	Algunas entidades subnacionales fundamentaron sanciones únicamente en ordenanzas regionales, sin referencia a marcos normativos nacionales (Ley 27444 o Ley 30057), vulnerando el principio de legalidad como límite superior.	Calapuja Urday, A. C. (2024)
Normas internas contradictorias con ley nacional	Se detectaron contradicciones entre el reglamento interno de la entidad y lo establecido por la Ley del Servicio Civil, lo que dio lugar a resoluciones nulas por aplicarse un marco normativo inferior y contradictorio.	Ley N.º 30057

4.1.3 *Vicios en el debido procedimiento y vulneración del derecho de defensa*

El TSC identificó también graves deficiencias en la observancia del debido procedimiento, las cuales constituyen causales frecuentes de nulidad. Entre las más recurrentes está la omisión de notificación válida, ya sea por realizarse fuera de plazo o mediante canales informales. Esta práctica generó indefensión al no permitir al servidor ejercer adecuadamente su derecho de contradicción (Ley N.º 27444, art. 20). Asimismo, varias sanciones fueron anuladas por la falta de audiencia de descargos, omisión sustancial que impide el ejercicio del derecho de defensa y contraviene garantías constitucionales (Boyer, 2016).

Otra irregularidad detectada fue la emisión de resoluciones fuera de los plazos legales, lo que afecta la previsibilidad y la validez del procedimiento (Alfaro, 2024). También se declararon nulos procedimientos con instrucciones incompletas, en los que se omitieron pruebas esenciales o diligencias propuestas por el investigado, con lo cual se comprometió la imparcialidad de la decisión (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022). En algunos casos, incluso se observó la falta de imparcialidad del instructor, al ser designado un funcionario con relación jerárquica directa con el investigado, lo que vulnera la objetividad del proceso (Ley N.º 30057, art. 90).

En relación con el derecho de defensa, se detectó la omisión de valoración de los descargos presentados por los servidores, resoluciones que no contenían ningún análisis de sus argumentos, lo que generó nulidades inmediatas (Resolución N.º 0021-2020-SERVIR/TSC). Igualmente, se verificó la restricción en el acceso al expediente, limitando el conocimiento de los cargos y pruebas en contra del servidor (García, 2013). Algunas entidades limitaron arbitrariamente la presentación de pruebas, impidiendo una defensa plena (Pozo, 2005). También se encontraron casos en los que no se consideraron atenuantes, como la trayectoria limpia del servidor, pese a estar previstos en la normativa (Ley N.º 27444, art. 230). Finalmente, se constató la ausencia de un recurso efectivo, cuando las apelaciones eran rechazadas de manera genérica, sin motivación suficiente (CIDH, 2006).

En conjunto, estos hallazgos revelan que la vulneración del debido procedimiento y del derecho de defensa sigue siendo un problema estructural en el sistema disciplinario, con efectos directos en la legitimidad de las sanciones.

Tabla 3: Vicios en el debido procedimiento y vulneración del derecho de defensa

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Irregularidades procedimentales	Omisión de notificación válida	El TSC anuló resoluciones en las que la notificación al servidor investigado fue extemporánea o realizada a través de canales no oficiales, generando indefensión al no permitirle ejercer su derecho de contradicción dentro del plazo legal establecido.	Ley N.º 27444, art. 20
	Falta de audiencia previa	Varias sanciones fueron anuladas por no haberse realizado la audiencia de descargos, etapa obligatoria del procedimiento disciplinario, lo que constituye una omisión sustancial que vulnera el debido procedimiento garantizado por la Constitución y la Ley N.º 30057.	Boyer Carrera, J. E. (2016).
	Plazos vencidos para emitir resolución	Se detectaron casos donde las resoluciones sancionadoras fueron emitidas fuera del plazo establecido por ley, sin causa justificada, lo que afecta la predictibilidad y la validez del procedimiento administrativo.	Alfaro-Alvarado, A. (2024)
	Instrucción incompleta	La etapa de investigación fue declarada inválida en algunos procedimientos por omitir	Autoridad Nacional del

		diligencias esenciales o pruebas propuestas por el investigado, impidiendo una valoración imparcial de los hechos.	Servicio Civil (2022)
	Omisión de designación de instructor imparcial	El TSC cuestionó procedimientos donde el instructor del proceso disciplinario tenía relación jerárquica directa con el investigado, afectando el principio de imparcialidad.	Ley N.º 30057, art. 90
Vulneración del derecho de defensa	Ausencia de motivación sobre descargos presentados	Las resoluciones fueron anuladas por omitir cualquier análisis o valoración de los argumentos de defensa y pruebas presentadas por el servidor, incumpliendo con el deber de motivación suficiente.	Resolución N.º 0021-2020-SERVIR/TSC
	Falta de acceso al expediente administrativo	Se detectaron casos donde los investigados no tuvieron acceso completo a su expediente, impidiéndoles conocer los cargos formulados o las pruebas en su contra.	García (2013)
	Restricción a ofrecer pruebas	Algunos procedimientos limitaban el número o tipo de pruebas que podía presentar el servidor, sin justificación razonable, vulnerando su derecho a una defensa plena.	Pozo, J. H. (2005)

Imposición de sanción sin considerar antecedentes	En ciertos casos, no se consideraron atenuantes como trayectoria o antecedentes disciplinarios limpios, a pesar de estar previstos en la normativa como factores para graduar la sanción.	Ley N.º 27444, art. 230
Falta de recurso efectivo	El servidor fue sancionado sin tener acceso a una vía de apelación interna adecuada, o esta fue desestimada de forma genérica, sin fundamentación legal.	Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) (2006)

4.1.4 *Falta de motivación y desproporcionalidad en la sanción*

Otra deficiencia recurrente en las resoluciones analizadas fue la falta de motivación sustancial en los actos sancionadores. En algunos casos, las resoluciones no identificaban la norma vulnerada ni explicaban cómo los hechos se subsumían en un tipo infractor, lo que dejaba sin sustento legal la sanción (Ley N.º 27444, arts. 6 y 10). En otros, la motivación se basaba en meras suposiciones o indicios, sin evidencia probatoria concreta (Resolución N.º 0154-2021-SERVIR/TSC). También se anularon decisiones sustentadas en frases genéricas como “afectación al buen servicio”, carentes de un análisis específico (Alfaro, 2024).

El TSC cuestionó además las resoluciones que eran meras copias de informes de instrucción, sin valoración propia por parte del órgano decisor (Danos, 2010), así como aquellas en las que no se evaluaron las pruebas presentadas por el servidor (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022).

En cuanto a la proporcionalidad, el TSC observó la imposición de sanciones máximas sin graduación, como la destitución, aun en casos en que podían aplicarse sanciones menores (Ley N.º 30057, art. 85). También se detectaron resoluciones que calificaban faltas como muy graves sin indicar los criterios objetivos que sustentaban esa valoración (Vidal Perdomo, 2005). En algunos casos, la sanción impuesta no guardaba relación con el daño causado, lo que vulneraba el principio de razonabilidad (Cassagne, 2017). Otro error fue el uso incorrecto de la reincidencia como agravante, sin contar con resoluciones firmes previas (García, 2013). Asimismo, se aplicaron sanciones colectivas sin motivación diferenciada, lo que afectaba el derecho individual de cada investigado (Resolución N.º 0120-2020-SERVIR/TSC).

Todo esto refleja que la ausencia de motivación y la desproporcionalidad siguen siendo causas frecuentes de nulidad, debilitando la credibilidad del régimen disciplinario.

Tabla 4: Falta de motivación y desproporcionalidad en la sanción

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Falta de motivación en la resolución	Omisión de justificación normativa	El acto sancionador fue declarado nulo por no explicar qué norma fue vulnerada por el investigado ni cómo su conducta se encuadraba en un tipo infractor específico, dejando sin sustento legal la sanción impuesta.	Ley N.º 27444, art. 6 y 10
	Motivación basada en suposiciones	Algunas resoluciones fueron anuladas por atribuir responsabilidad al servidor en base a indicios o sospechas, sin evidencia directa ni razonamiento probatorio adecuado.	Resolución N.º 0154-2021-SERVIR/TSC
	Resoluciones con frases genéricas	El TSC anuló sanciones fundamentadas en frases como “afectación al buen servicio” o “conducta contraria a los intereses institucionales” sin explicación específica de cómo se materializó dicha afectación.	Alfaro-Alvarado, A. (2024)
	Copia mecánica de informes previos	Se evidenció que la resolución era una transcripción literal del informe de instrucción, sin valoración propia ni análisis jurídico del órgano resolutor.	Danos, J. E. (2010)

	Resolución sin análisis de pruebas	El TSC identificó decisiones donde no se evaluaban las pruebas aportadas por el servidor, lo que constituye una violación al deber de motivación sustancial.	Autoridad Nacional del Servicio Civil (2022)
Desproporcionalidad en la sanción	Imposición de sanción máxima sin graduación	En algunos casos, se impuso la sanción más grave (destitución) sin analizar circunstancias atenuantes o considerar sanciones menores, lo que fue observado por el TSC como desproporcionado.	Ley N.º 30057, art. 85
	Ausencia de criterio para calificar la gravedad	El TSC anuló resoluciones que calificaban faltas como “muy graves” sin indicar qué elementos objetivos justificaban tal clasificación, generando arbitrariedad.	Vidal Perdomo, J. (2005)
	Sanción sin relación con el daño causado	Se impusieron sanciones graves por faltas menores, sin que exista daño significativo al interés público, lo que viola el principio de razonabilidad.	Cassagne, J. C. (2017)
	Uso incorrecto de reincidencia como agravante	Se invocó reincidencia como motivo para agravar la sanción, sin que exista una resolución firme previa que lo justifique.	García (2013)

Sanción sin motivación diferenciada por conducta	Cuando varios investigados son sancionados con la misma resolución, sin analizar la conducta individual de cada uno, se incurre en una motivación genérica e inválida.	Resolución N.º 001-2020- SERVIR/TSC
---	--	---

4.1.5 *Reincidencia institucional y desconocimiento de líneas jurisprudenciales*

El TSC advirtió que varias entidades incurrieron en reincidencia institucional, repitiendo errores previamente observados en sus resoluciones. La reiteración de vicios como la omisión de motivación demuestra la falta de seguimiento a los precedentes administrativos (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022). Asimismo, se evidenció la falta de actualización normativa interna, con reglamentos desfasados que no se ajustaban a la Ley del Servicio Civil ni a los criterios jurisprudenciales (Calapuja, 2024).

En muchas entidades no existían políticas de mejora disciplinaria, de modo que los errores se perpetuaban sin correctivos (Torres, 2021). Además, el TSC identificó patrones repetitivos de errores en entidades similares, como Gobiernos Locales y UGEL, lo que evidencia deficiencias estructurales (De Las Casas, 2016). Un factor que agrava la reincidencia es el desconocimiento de resoluciones previas del TSC por parte de las Oficinas de Recursos Humanos, lo cual impide un aprendizaje institucional efectivo (Sánchez, 2023).

En paralelo, se observó el desconocimiento de las líneas jurisprudenciales del TSC, con resoluciones que contradecían criterios reiterados del Tribunal (Resolución N.º 0021-2020-SERVIR/TSC). Esto generó falta de uniformidad en la interpretación y, en muchos casos, arbitrariedad (Tapia & Martínez, 2023). Se evidenció además la falta de capacitación sobre jurisprudencia administrativa, lo que contribuye a resoluciones deficientes (Silva-Conde et al., 2024). Incluso, dentro de una misma entidad, distintas oficinas aplicaban interpretaciones contradictorias, lo que demuestra la ausencia de lineamientos internos claros (Pozo, 2005).

Este panorama refleja que la falta de institucionalización de la jurisprudencia del TSC es una de las principales causas de inseguridad jurídica en la gestión disciplinaria.

Tabla 5: Reincidencia institucional y desconocimiento de líneas jurisprudenciales

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Reincidencia institucional	Reiteración de vicios en resoluciones	El TSC observó que entidades públicas repiten errores previamente advertidos (como omisión de motivación), lo que demuestra falta de seguimiento institucional y desprecio por precedentes administrativos.	Autoridad Nacional del Servicio Civil (2022)
	Falta de actualización normativa interna	Algunas entidades mantienen reglamentos disciplinarios no armonizados con la Ley N.º 30057 ni con los criterios del TSC, lo que perpetúa errores y nulidades.	Calapuja Urday, A. C. (2024)
	Ausencia de políticas de mejora disciplinaria	La reiteración de vicios refleja que las entidades no implementan medidas correctivas tras resoluciones anuladas, lo que debilita el control interno.	Torres Morón, E. S. (2021)
	Errores comunes en entidades similares	El TSC ha detectado que ciertos sectores (como gobiernos locales o UGEL) comparten patrones repetitivos de errores formales, lo que evidencia problemas estructurales.	De Las Casas, O. (2016)

	Desconocimiento de resoluciones previas	Algunas Oficinas de Recursos Humanos no consultan las resoluciones anteriores del TSC, lo que limita el aprendizaje institucional.	Sanchez Caballero, R. A. (2023)
Desconocimiento de líneas jurisprudenciales	Resoluciones en contradicción con doctrina del TSC	Entidades emiten sanciones que ignoran precedentes reiterados, lo que demuestra falta de alineamiento con criterios uniformes y afecta la seguridad jurídica.	Resolución N.º 0021-2020-SERVIR/TSC
	Ausencia de uniformidad en interpretación	A pesar de que el TSC emite fallos con criterios similares, las entidades aplican criterios distintos para casos iguales, lo que genera arbitrariedad.	Tapia Olivares, D., & Martínez Cofré, R. (2023)
	Ignorancia del carácter orientador del TSC	Aunque las resoluciones del TSC no son vinculantes judicialmente, tienen fuerza interpretativa en sede administrativa, lo cual muchas entidades desconocen.	García Toma, V. (2010).
	Falta de capacitación sobre jurisprudencia administrativa	Muchas entidades carecen de personal capacitado para aplicar correctamente los criterios jurisprudenciales del TSC, lo que causa resoluciones deficientes.	Silva-Conde, D. I., Fuentes-Gavilanez, M. J., Valencia-Murillo, E. V., & Lluquin

		Valdiviezo, A. F. (2024)
Criterios dispares entre órganos sancionadores	Se detectó que, dentro de una misma entidad, distintas oficinas aplican interpretaciones contradictorias frente a faltas similares, lo que denota ausencia de lineamientos uniformes.	Pozo, J. H. (2005)

4.1.6 *Interpretaciones extensivas y ambigüedad normativa*

Un problema reiterado fue la tendencia de algunas entidades a realizar interpretaciones extensivas indebidas. El TSC anuló sanciones basadas en hechos no tipificados, aplicando normas por analogía, lo cual contraviene directamente el principio de legalidad (Cassagne, 2017). Asimismo, se aplicaron sanciones basadas en simples valores éticos, como la “conducta inmoral”, sin respaldo legal expreso (Jakobs, 1997). También se impusieron sanciones por el incumplimiento de deberes genéricos, sin elementos normativos concretos (Santy, 2015), y se detectaron resoluciones sustentadas en valoraciones subjetivas de los instructores sobre lo que “debería ser sancionable” (Marienhoff, 2002).

La ambigüedad normativa fue otro factor crítico. Normas que contenían expresiones vagas como “falta contra el buen servicio” fueron declaradas inválidas por el TSC (Vidal Perdomo, 2005). También se identificaron reglamentos internos con cláusulas abiertas como “comportamiento negativo” (Delgado, 2020), que permitían sancionar sin criterios objetivos. La ausencia de taxatividad impide que el servidor prevea las consecuencias de su conducta (Aponte, 2022) y provoca incertidumbre en la calificación de las faltas (Sánchez, 2023). Otro problema fue la inclusión de cláusulas residuales como “otras conductas similares”, lo que habilitaba sanciones arbitrarias (Tapia & Martínez, 2023). En algunos casos, incluso se justificaron sanciones en costumbres institucionales, sin sustento legal (Silva-Conde et al., 2024).

En síntesis, tanto las interpretaciones extensivas como la ambigüedad normativa reflejan la persistencia de marcos disciplinarios deficientes, incompatibles con el principio de seguridad jurídica.

Tabla 6: Interpretaciones extensivas y ambigüedad normativa

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Interpretación extensiva indebida	Sanción por analogía normativa	El TSC anuló sanciones que se basaban en hechos no expresamente tipificados, aplicando normas por analogía, lo cual vulnera el principio de legalidad y la prohibición de extensión del tipo sancionador.	Cassagne, J. C. (2017)
	Uso de normas éticas para sancionar	Algunas resoluciones aplican sanciones invocando valores éticos sin respaldo legal expreso, como “conducta inmoral”, lo que fue considerado ilegal por falta de tipificación formal.	Jakobs, G. (1997)
	Invocación de deberes genéricos	El TSC identificó sanciones por “incumplimiento de deberes generales” sin definir los elementos normativos concretos que configuraban la infracción.	Santy Cabrera, L. V. (2015)
	Interpretación subjetiva del reglamento interno	La ausencia de criterios objetivos llevó a resoluciones basadas en valoraciones personales de los instructores sobre lo que “debería” ser sancionable.	Marienhoff, M. S. (2002).
Ambigüedad normativa	Uso de expresiones sin	El TSC considera inválidas las normas que incluyen frases como “falta contra el buen	Vidal Perdomo, J. (2005)

delimitación jurídica	servicio” sin definición específica ni lista de conductas que constituyen esa falta.	
Reglamentos con cláusulas abiertas	Se revisaron casos donde el reglamento interno permitía sancionar por “comportamiento negativo”, sin especificar ejemplos, lo que generó nulidades.	Delgado Contreras, C. (2020)
Falta de taxatividad en las normas	La ambigüedad normativa impide al servidor prever las consecuencias de su conducta, lo que va contra el principio de seguridad jurídica.	Aponte Arcila, J. E. (2022)
Incertidumbre en la calificación de la falta	Se detectaron casos en los que la falta fue calificada como leve o grave sin criterios normativos claros, lo que permitió distintas interpretaciones para la misma conducta.	Sanchez Caballero, R. A. (2023)
Uso de cláusulas remanentes sin desarrollo	Normas internas incluyen incisos residuales como “otras conductas similares”, lo que permite una ampliación arbitraria de las infracciones.	Tapia Olivares, D., & Martínez Cofré, R. (2023)
Sanciones basadas en costumbre institucional	Algunas entidades justificaron sanciones en “lo que siempre se ha hecho” o en “tradiciones internas”, lo cual carece de validez jurídica.	Silva-Conde, D. I., Fuentes-Gavilanez, M. J., Valencia- Murillo, E. V., & Lluguin Valdiviezo, A. F. (2024)

4.1.7 *Falta de proporcionalidad y aplicación arbitrarias de sanciones*

El TSC detectó una marcada ausencia de criterios de proporcionalidad en la aplicación de sanciones. En algunos casos, se impuso la destitución sin considerar atenuantes ni valorar alternativas menos gravosas, lo que fue considerado desproporcionado (Ley N.º 30057, art. 85). También se sancionaron conductas menores con suspensiones excesivas, sin evidencia de daño real (García Toma, 2010).

Otro problema fue la falta de fundamentación en la graduación de la falta, ya que muchas resoluciones no explicaban por qué una infracción era calificada como grave o muy grave (Cassagne, 2017). Se omitió además la valoración de antecedentes como criterio atenuante (Ley N.º 27444, art. 230). En otros casos, se impusieron sanciones severas sin evidencia de perjuicio al interés público, lo que vulnera el principio de lesividad (Danos, 2010).

En paralelo, se advirtieron aplicaciones arbitrarias de sanciones. En procesos colectivos, se aplicó la misma sanción a todos los investigados sin individualizar responsabilidades (Resolución N.º 0120-2020-SERVIR/TSC). Asimismo, se observaron criterios sancionadores dispares entre oficinas, generando incertidumbre (Silva-Conde et al., 2024). Algunas entidades confundieron medidas correctivas con sanciones formales, lo que distorsionó la finalidad disciplinaria (García, 2013). También se aplicaron sanciones globales por múltiples imputaciones, sin distinguir la gravedad de cada hecho (Tapia & Martínez, 2023). Finalmente, se detectaron sanciones impuestas sin antecedentes institucionales que justificaran su severidad (Calapuja, 2024).

Estos hallazgos confirman que la proporcionalidad sigue siendo un reto pendiente para garantizar sanciones justas y razonables en el régimen disciplinario.

Tabla 7: Falta de proporcionalidad y aplicación arbitraria de sanciones

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Falta de proporcionalidad	Imposición de sanción máxima sin justificación	El TSC anuló resoluciones donde se impuso la destitución sin considerar atenuantes ni analizar si era la sanción menos lesiva posible, lo que transgrede el principio de razonabilidad.	Ley N.º 30057, art. 85
	Sanción desproporcionada frente a la conducta imputada	En algunos casos, se aplicó suspensión por conductas menores como demoras administrativas sin perjuicio evidente, lo cual fue considerado excesivo.	García Toma, V. (2010).
	Falta de fundamentación en la graduación de la falta	La resolución no explicó por qué una infracción fue calificada como grave o muy grave, lo que imposibilitó revisar la adecuación de la sanción.	Cassagne, J. C. (2017)
	Omisión de antecedentes personales como atenuantes	Algunas resoluciones no consideraron la trayectoria o desempeño previo del servidor, a pesar de que ello está previsto en la normativa como criterio de atenuación.	Ley N.º 27444, art. 230

	Falta de relación entre daño y sanción impuesta	Se impusieron sanciones severas sin evidencia de daño real al interés público, lo que vulnera el principio de lesividad.	Danos, J. E. (2010)
Aplicación arbitraria de sanciones	Sanción igual a múltiples investigados sin individualización	En procesos colectivos, se aplicó la misma sanción a todos los involucrados sin analizar el grado de responsabilidad o conducta específica de cada uno, generando arbitrariedad.	Resolución N.º 0120-2020-SERVIR/TSC
	Criterios sancionadores variables entre oficinas	Entidades públicas presentan diferencias notables en la calificación de faltas similares, lo que genera incertidumbre y trato desigual.	Silva-Conde, D. I., Fuentes-Gavilanez, M. J., Valencia-Murillo, E. V., & Lluquin Valdiviezo, A. F. (2024)
	Confusión entre medidas correctivas y sanciones	Se aplicaron amonestaciones como sanciones disciplinarias formales, cuando en realidad eran medidas correctivas sin efectos disciplinarios.	García (2013)
	Falta de proporcionalidad entre hechos imputados	En casos de múltiples cargos, se impuso una sanción global sin distinguir el peso de cada imputación, lo que impide su revisión objetiva.	Tapia Olivares, D., & Martínez Cofré, R. (2023)

Aplicación de sanción sin precedentes institucionales	En varias entidades, se aplicó una sanción sin que existieran casos previos similares, y sin fundamentar adecuadamente su severidad.	Calapuja Urday, A. C. (2024)
--	--	---------------------------------

4.1.8 *Definiciones normativas internas y falta de armonización legal*

Otro grupo de nulidades se originó en las deficiencias de los reglamentos internos de las entidades públicas. En muchos casos, se sancionaron conductas únicamente con base en normas internas sin respaldo legal, lo que vulnera el principio de legalidad formal (Delgado, 2020). También se detectaron reglamentos contradictorios con la Ley N.º 30057 o la Ley N.º 27444, lo que provocó conflictos normativos y nulidades (Ley N.º 30057).

Algunas entidades carecían de reglamentos específicos, operando con marcos obsoletos o inadecuados (Calapuja, 2024). En otros casos, las normas internas definían las faltas pero no establecían las sanciones correspondientes, o viceversa (Sánchez, 2023). También se emplearon términos sin definición legal, como “falta técnica”, que generaban ambigüedad (Aponte, 2022).

La falta de armonización legal agravó estos problemas. Algunas entidades aplicaron simultáneamente regímenes incompatibles, como la Ley N.º 276 y la Ley N.º 30057 (Resolución N.º 0054-2021-SERVIR/TSC). Otras omitieron aplicar la Ley N.º 27444 como norma supletoria en casos de vacíos reglamentarios. También se observaron aplicaciones parciales del marco legal, citando normas vigentes, pero ignorando principios como motivación o defensa (Alfaro, 2024). Finalmente, se detectaron reglamentos internos sin actualizar tras la entrada en vigor de la Ley del Servicio Civil (Tapia & Martínez, 2023).

Estos hallazgos reflejan que muchas nulidades responden a deficiencias normativas estructurales, que deben ser corregidas mediante una adecuada armonización legal.

Tabla 8: Deficiencias normativas internas y falta de armonización legal

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Deficiencias normativas internas	Reglamentos internos sin base legal	Entidades sancionaron conductas exclusivamente con base en reglamentos internos sin respaldo en norma legal o reglamentaria, lo que vulnera el principio de legalidad formal.	Delgado Contreras, C. (2020)
	Reglamentos contradictorios con la ley nacional	Algunas disposiciones internas estaban en abierta contradicción con la Ley N.º 30057 o la Ley N.º 27444, lo que motivó nulidad por jerarquía normativa.	Ley N.º 30057
	Ausencia de reglamento específico	Algunas entidades carecen de reglamento disciplinario, por lo que actúan bajo marcos obsoletos o inadecuados, generando inseguridad jurídica.	Calapuja Urday, A. C. (2024)
	Falta de armonización entre tipos y sanciones	Se detectaron normas internas que definen faltas, pero no establecen claramente la sanción correspondiente, o viceversa.	Sanchez Caballero, R. A. (2023)
	Uso de términos no definidos en el ordenamiento legal	Se emplearon categorías como “falta técnica” o “infracción de procedimiento” sin definición legal clara, lo que generó ambigüedad en su aplicación.	Aponte Arcila, J. E. (2022)
Falta de armonización legal	Aplicación simultánea de normas incompatibles	Algunas entidades aplicaron la Ley N.º 276 sin considerar su derogación parcial por la Ley N.º	Resolución N.º 0054-2021-SERVIR/TSC

	30057, generando conflictos normativos internos.	
Omisión de normas supletorias	En procedimientos con vacíos reglamentarios, las entidades no aplicaron de forma supletoria la Ley N.º 27444, generando arbitrariedad.	Ley N.º 27444
Confusión entre marcos sancionadores vigentes	La coexistencia de diversos regímenes sancionadores generó confusión normativa, aplicándose incorrectamente la ley vigente al momento del hecho.	García Toma, V. (2010).
Aplicación parcial del marco legal	Se citaron normas vigentes, pero se omitió su aplicación integral, como principios de motivación, tipicidad o defensa.	Alfaro-Alvarado, A. (2024)
No actualización del marco disciplinario	Algunas normas internas databan de años anteriores a la Ley del Servicio Civil y no fueron adaptadas a su marco conceptual.	Tapia Olivares, D., & Martínez Cofré, R. (2023)

4.1.9 *Factores institucionales y deficiencias e oficinas de recursos humanos*

El análisis jurisprudencial permitió identificar también causas institucionales de las nulidades. Muchas entidades evidencian una falta de cultura sancionadora con enfoque garantista, tratando los procedimientos como simples trámites formales sin respeto a principios básicos (Pozo, 2005). A esto se suma una estructura organizacional rígida o desactualizada, que dificulta la tramitación de procedimientos disciplinarios adecuados (Torres, 2021).

Otro factor fue la alta rotación de personal en áreas legales y de RR.HH., lo que impide una continuidad técnica en la aplicación del marco sancionador (De Las Casas, 2016). Asimismo, muchas oficinas carecen de lineamientos internos actualizados y de coordinación con áreas técnicas, lo que debilita el análisis de las faltas (Sánchez, 2023; Silva-Conde et al., 2024).

En cuanto a las Oficinas de Recursos Humanos, se detectó que muchas carecen de personal capacitado en derecho disciplinario, lo que genera errores técnicos (Tapia & Martínez, 2023). Las resoluciones sancionadoras suelen ser copias mecánicas de informes previos, sin análisis individualizado (Alfaro, 2024). También se verificó un registro inadecuado de antecedentes disciplinarios, que llevó a sanciones incoherentes (Resolución N.º 0048-2021-SERVIR/TSC). Además, estas oficinas incumplen con frecuencia los plazos procesales (Ley N.º 27444, art. 161) y carecen de sistemas digitales de seguimiento, lo que genera pérdida de documentos y vencimiento de plazos (Calapuja, 2024).

Estos hallazgos evidencian que los problemas disciplinarios no solo derivan de deficiencias normativas, sino también de limitaciones institucionales en las áreas responsables.

Tabla 9: Factores institucionales y deficiencias en oficinas de recursos humanos

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Factores institucionales	Falta de cultura sancionadora con enfoque garantista	Muchas entidades tratan los procedimientos disciplinarios como meros trámites formales, sin comprender que deben respetar principios como legalidad, tipicidad y motivación, lo que genera sanciones inválidas.	Pozo, J. H. (2005)
	Estructura organizacional rígida o desactualizada	Se identificó que algunos reglamentos organizativos no incluyen unidades competentes o procedimientos claros para tramitar sanciones conforme a ley, lo que provoca vicios formales.	Torres Morón, E. S. (2021)
	Alta rotación de personal en áreas legales	El TSC advirtió que muchas entidades públicas cambian frecuentemente al personal de oficinas legales o de RR.HH., lo que impide una línea de continuidad en la correcta aplicación del marco sancionador.	De Las Casas, O. (2016)
	Ausencia de lineamientos internos actualizados	Las oficinas legales no cuentan con guías o directivas internas ajustadas a los pronunciamientos recientes del TSC, lo que provoca que	Sanchez Caballero, R. A. (2023)

		repitan errores doctrinales o formales.	
	Falta de articulación con áreas técnicas	Se evidenció que los informes de ORH o legales se elaboran sin coordinación con las jefaturas inmediatas o áreas técnicas, lo que afecta el análisis contextual de la falta.	Silva-Conde, D. I., Fuentes-Gavilanez, M. J., Valencia-Murillo, E. V., & Lluquin Valdiviezo, A. F. (2024)
Deficiencias en oficinas de RR.HH.	Personal sin capacitación en régimen disciplinario	Muchas oficinas de recursos humanos carecen de personal con formación jurídica o especializada en Derecho Administrativo Disciplinario, lo que afecta la validez de los procedimientos iniciados.	Tapia Olivares, D., & Martínez Cofré, R. (2023)
	Elaboración mecánica de resoluciones	Varias resoluciones sancionadoras son copias literales de informes anteriores o modelos genéricos, sin análisis individualizado de la conducta del servidor, lo que afecta la motivación.	Alfaro-Alvarado, A. (2024)
	Registro inadecuado de antecedentes disciplinarios	Se encontraron casos en los que la ORH no verificó o no documentó antecedentes disciplinarios previos, lo que llevó a aplicar sanciones incoherentes con el historial del servidor.	Resolución N.º 0048-2021-SERVIR/TSC
	Incumplimiento de plazos procesales	Las oficinas responsables no respetan los plazos establecidos	Ley N.º 27444, art. 161

	en la normativa para iniciar, instruir o resolver procedimientos, lo que afecta la eficacia y legalidad de las decisiones.	
Falta de sistemas de seguimiento a expedientes	Algunas entidades carecen de registros o aplicativos para dar seguimiento al estado del procedimiento disciplinario, lo que genera pérdida de documentos y vencimiento de plazos.	Calapuja Urday, A. C. (2024)

4.1.10 *Propuesta de mejora normativa y correctivos institucionales*

Ante este panorama, el TSC ha formulado una serie de recomendaciones orientadas a mejorar la gestión disciplinaria. En el plano normativo, se recomienda revisar y ajustar los reglamentos internos para incluir descripciones claras y taxativas de las infracciones, eliminando cláusulas abiertas (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022). También se sugiere armonizar la normativa interna con la jurisprudencia del TSC, a fin de reforzar la seguridad jurídica (Tapia & Martínez, 2023).

Otra propuesta es la reformulación de manuales disciplinarios, corrigiendo inconsistencias y asegurando coherencia con el marco legal nacional (Delgado, 2020). Asimismo, se insta a suprimir sanciones sin fundamento legal que figuran en reglamentos internos, evitando nulidades (Ley N.º 30057). Se plantea además elaborar criterios objetivos para la graduación de faltas, que orienten la proporcionalidad en la sanción (Cassagne, 2017).

En cuanto a correctivos institucionales, el TSC recomienda implementar programas de capacitación periódica en derecho disciplinario para operadores jurídicos (Torres, 2021). También propone la creación de comités internos de revisión técnica de resoluciones (Silva-Conde et al., 2024) y el uso de sistemas informáticos de gestión disciplinaria para dar trazabilidad a los expedientes (Calapuja, 2024). Igualmente, sugiere realizar auditorías jurídicas internas que evalúen la calidad de los procedimientos (García Toma, 2010) y establecer mecanismos de seguimiento a las resoluciones del TSC, a fin de evitar la repetición de errores (Sánchez, 2023).

En conjunto, estas propuestas buscan consolidar un régimen disciplinario más coherente, garantista y respetuoso de los principios constitucionales.

Tabla 10: Propuestas de mejora normativa y correctivos institucionales

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo ampliado	Fuente
Propuestas de mejora normativa	Tipificación detallada en normas internas	El TSC recomienda que las entidades revisen y ajusten sus reglamentos internos para incluir descripciones claras y taxativas de cada infracción, eliminando términos vagos y cláusulas abiertas.	Autoridad Nacional del Servicio Civil (2022)
	Armonización con jurisprudencia del TSC	Se sugiere institucionalizar mecanismos para revisar y actualizar la normativa interna conforme a los criterios reiterados por el TSC, mejorando la seguridad jurídica en los procedimientos.	Tapia Olivares, D., & Martínez Cofré, R. (2023)
	Revisión de manuales de procedimientos disciplinarios	El TSC ha advertido inconsistencias entre manuales de procedimientos y el marco legal nacional, por lo que urge su reformulación con asesoría legal especializada.	Delgado Contreras, C. (2020)
	Supresión de sanciones sin fundamento legal	Se recomienda eliminar del reglamento interno aquellas faltas o sanciones que no están respaldadas por norma con rango de ley o decreto supremo, evitando nulidades por jerarquía normativa.	Ley N.º 30057
	Desarrollo de criterios para la	Se debe implementar matrices institucionales para calificar la	Cassagne, J. C. (2017)

	graduación de faltas	gravedad de las faltas con criterios objetivos (reincidencia, daño, intencionalidad, etc.) que orienten la proporcionalidad de la sanción.	
Correctivos institucionales	Capacitaciones regulares en derecho disciplinario	El TSC sugiere la implementación de planes de capacitación periódica para los operadores jurídicos, con énfasis en jurisprudencia actual y principios del procedimiento sancionador.	Torres Morón, E. S. (2021)
	Creación de comités internos de revisión técnica	Se propone conformar comités de revisión de resoluciones antes de su emisión, a fin de verificar que cumplan con los principios de motivación, tipicidad y legalidad.	Silva-Conde, D. I., Fuentes-Gavilanez, M. J., Valencia-Murillo, E. V., & Lluquin Valdiviezo, A. F. (2024)
	Implementación de sistemas informáticos disciplinarios	Se recomienda contar con sistemas de gestión digital de expedientes disciplinarios para facilitar su trazabilidad, control de plazos y coherencia normativa.	Calapuja Urday, A. C. (2024)
	Auditorías jurídicas internas	Las entidades deben promover auditorías periódicas sobre la calidad jurídica de sus procedimientos disciplinarios, como forma de control preventivo y mejora continua.	García Toma, V. (2010).

Seguimiento institucional a resoluciones del TSC	Se sugiere que cada entidad cree mecanismos de seguimiento de las resoluciones emitidas por el TSC sobre su personal, a fin de aprender de los errores y evitar su repetición sistemática.	Sanchez Caballero, R. A. (2023)
---	--	------------------------------------

4.2 Nulidades por deficiencias en la tipificación de faltas

Uno de los ejes centrales de la potestad sancionadora del Estado es la exigencia de tipicidad. Este principio implica que toda conducta sancionable debe estar previamente descrita en una norma con rango suficiente, de manera clara y precisa, a fin de que el servidor público pueda prever con antelación cuáles son las conductas prohibidas y las consecuencias que de ellas se derivan. La tipificación no solo cumple una función de garantía frente a la arbitrariedad, sino que además delimita el ámbito de actuación de la Administración, asegurando que las sanciones se impongan únicamente en los casos expresamente previstos por el ordenamiento (Cassagne, 2017).

En el marco de los procedimientos disciplinarios, la deficiencia en la tipificación de las faltas constituye una de las causas más frecuentes de nulidad. Cuando los tipos infractores se formulan con términos ambiguos, abiertos o excesivamente generales, la seguridad jurídica se ve comprometida y se abre espacio para interpretaciones discrecionales por parte de las entidades públicas. Esta situación vulnera tanto el principio de legalidad como el de previsibilidad, generando resoluciones arbitrarias que posteriormente deben ser corregidas por el Tribunal del Servicio Civil (TSC).

El análisis de la jurisprudencia del TSC en los años 2020 y 2021 evidencia que numerosas entidades incurrieron en ambigüedad normativa, uso de cláusulas abiertas o creación de tipos infractores mediante disposiciones internas sin rango habilitante. En muchos casos, los reglamentos disciplinarios omitieron diferenciar entre faltas leves, graves y muy graves, lo que derivó en la imposición de sanciones desproporcionadas. De manera similar, se detectaron procedimientos en los que se sancionó con base en manuales internos o códigos de ética, carentes de fuerza normativa suficiente.

Estas deficiencias no son meros errores formales, sino que afectan la validez misma del procedimiento disciplinario. La ausencia de una tipificación expresa o la aplicación de normas por analogía generan indefensión, pues el servidor sancionado no tiene la posibilidad real de anticipar las consecuencias de su conducta. Por ello, el TSC ha establecido reiteradamente que la falta de tipicidad constituye un vicio insubsanable que acarrea la nulidad de las resoluciones sancionadoras (Resolución N.º 0006-2020-SERVIR/TSC).

En este apartado se presentan los principales hallazgos derivados del análisis de la jurisprudencia, organizados en categorías temáticas que permiten comprender cómo la deficiencia en la tipificación de las faltas impacta en la validez de los procedimientos disciplinarios. El

objetivo es mostrar que, más allá de los casos individuales, existe un problema estructural en la técnica legislativa y reglamentaria de las entidades públicas, lo cual exige medidas correctivas tanto a nivel normativo como institucional.

4.2.1 *Ambigüedad normativa y uso de cláusulas abiertas*

Una de las principales causas de nulidad identificadas por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) en el periodo 2020-2021 fue la presencia de tipificaciones ambiguas o con cláusulas abiertas en los reglamentos internos de las entidades públicas. Estas deficiencias se expresaban, por ejemplo, en la utilización de frases genéricas como “conducta inadecuada” o “falta de ética”, que carecían de parámetros objetivos para delimitar la infracción. El TSC consideró que este tipo de redacciones vulnera el principio de tipicidad, pues impide al servidor prever con claridad las consecuencias de su comportamiento (Torres, 2021).

En varios casos, los reglamentos internos describían las faltas con conceptos excesivamente amplios o subjetivos, cuya interpretación dependía de la percepción del superior jerárquico. Ejemplos de ello fueron expresiones como “falta de respeto” o “afectación a la imagen institucional”, sin criterios jurídicos concretos. Estas fórmulas normativas otorgaban un margen de discrecionalidad incompatible con la seguridad jurídica (Jakobs, 1997; García Belaúnde, 2013).

La ambigüedad se manifestaba también en la falta de diferenciación entre los niveles de gravedad de las faltas. Varios reglamentos no precisaban cuándo una conducta debía ser considerada leve, grave o muy grave, dejando al operador amplio margen de interpretación. Esta deficiencia generaba sanciones desproporcionadas y decisiones contradictorias (Cassagne, 2017).

El uso de cláusulas abiertas representó otro foco de nulidades. Normas internas que incluían expresiones residuales como “otras conductas similares” permitían sancionar actos no tipificados, infringiendo el principio de legalidad (Pozo, 2005). De igual modo, la sanción de actos por analogía o mediante tipificaciones con fines genéricos fue considerada ilegal por carecer de parámetros verificables (Aponte, 2022). En suma, el TSC concluyó que la ambigüedad y la apertura normativa no solo generan inseguridad jurídica, sino que también propician la arbitrariedad en la imposición de sanciones.

Tabla 11: Ambigüedad normativa y uso de cláusulas abiertas

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Ambigüedad en la formulación	Tipos infractores con redacción imprecisa	Algunas entidades usan frases como “conducta inadecuada” o “falta de ética” sin establecer criterios objetivos. El TSC ha declarado la nulidad de estas sanciones por vulnerar el principio de tipicidad y la seguridad jurídica del servidor.	Torres Morón (2021)
	Infracciones mal definidas en reglamentos internos	Varios reglamentos describen las faltas con conceptos genéricos sin delimitar el comportamiento prohibido. Esto ha motivado resoluciones que califican de ilegales dichas disposiciones por no cumplir con la exigencia de tipificación expresa.	Delgado (2020)
	Descripción subjetiva de infracciones	Se identificaron casos en que los tipos infractores dependen de la percepción del superior jerárquico, como “falta de respeto” sin delimitación normativa, lo cual impide la predictibilidad de la sanción.	Jakobs (1997)
	Ambigüedad entre niveles de falta	Algunos reglamentos no diferencian con claridad cuándo una falta es leve, grave o muy grave, dejando al operador amplio margen de interpretación, lo que resulta en sanciones anuladas por desproporcionalidad.	Cassagne (2017)
	Términos morales sin marco legal	Tipificaciones como “conducta inmoral” o “afectación a la imagen institucional”	García Belaúnde (2013)

		sin respaldo legal han sido anuladas por falta de precisión en el acto normativo.	
Uso de cláusulas abiertas	Tipos residuales sin desarrollo específico	Reglamentos internos que incluyen cláusulas como “otras conductas similares” fueron invalidadas por permitir sancionar actos no previstos, infringiendo el principio de legalidad.	Pozo (2005)
	Infracciones por analogía implícita	Se detectaron normas que sancionan actos “análogos” sin establecer su contenido exacto, abriendo la puerta a sanciones por interpretación extensiva.	Cassagne (2017)
	Redacción abierta con finalidades genéricas	La finalidad institucional no puede reemplazar la exigencia de tipificar faltas. Infracciones como “afectar el buen servicio” fueron anuladas por carecer de parámetros verificables.	Aponte (2022)
	Inclusión de frases subjetivas sin delimitación jurídica	Tipos como “afectar el clima laboral” o “generar malestar” han sido considerados ilegales por carecer de concreción jurídica en el ordenamiento.	Vidal (2005)
	Utilización de definiciones abiertas como único sustento	Cuando la falta está formulada solo con base en conceptos como “conducta no ejemplar” sin acto objetivo descrito, el TSC ha declarado la nulidad del acto sancionador.	Torres Morón (2021)

4.2.2 *Inexistencias de tipificación expresa y uso de fuentes normativas no habilitantes*

Otro motivo recurrente de nulidad fue la imposición de sanciones sin que exista una tipificación expresa de la conducta reprochada. En algunos procedimientos, las entidades sustentaron sanciones únicamente en manuales internos, directivas administrativas o códigos de ética, sin respaldo en una norma con rango legal o reglamentario. Este proceder vulnera de manera directa el principio de legalidad y la reserva de ley en materia sancionadora (Delgado, 2020).

El TSC advirtió que en varios casos se sancionaron conductas mediante referencias a deberes genéricos, sin una definición concreta de la falta. Esta práctica fue declarada inválida por contradecir la exigencia de taxatividad (Morón, 2005). Igualmente, se encontraron resoluciones que apelaban a normas no habilitantes, como directivas internas carentes de fuerza normativa, lo que revelaba un uso indebido de fuentes jurídicas (Calapuja, 2024).

La inexistencia de una norma legal expresa para sustentar la sanción coloca al servidor en una situación de vulnerabilidad frente a decisiones arbitrarias. Por ello, el TSC reiteró que ningún acto administrativo sancionador puede fundarse en disposiciones internas sin respaldo legal, pues ello constituye una infracción grave al principio de legalidad.

Tabla 12: Inexistencia de tipificación expresa y uso de fuentes normativas no habilitantes

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Inexistencia de tipificación expresa	Sanción sin norma que describa la conducta	El TSC ha declarado la nulidad de sanciones aplicadas por conductas que no se encontraban descritas en ninguna norma legal o reglamentaria, violando el principio de legalidad formal reconocido en la Ley del Procedimiento Administrativo General.	Torres Morón (2021)
	Imputación sin identificación de infracción	Algunos procedimientos sancionadores no señalan qué norma concreta se habría infringido, dejando la imputación sin base normativa, lo que constituye causal de nulidad absoluta.	Vidal Perdomo (2005)
	Calificación libre de “falta” por parte del instructor	En ciertos casos, el instructor decide qué conductas son sancionables sin base normativa, actuando con discrecionalidad prohibida por la Ley del Servicio Civil.	Delgado (2020)
	Improvisación normativa en la resolución final	Algunas entidades introducen por primera vez el tipo sancionador directamente en la resolución, sin haberlo formulado en el pliego de cargos ni en la norma interna.	Alfaro (2024)
	Copia parcial de reglamentos sin referencia al tipo	En varias resoluciones, se transcriben fragmentos del reglamento interno, pero no se especifica el artículo o numeral aplicable, impidiendo determinar con claridad el tipo infractor.	Ley del Servicio Civil

Uso de fuentes normativas no habilitantes	Sanción sustentada solo en directiva interna	El TSC ha precisado que las directivas internas carecen de fuerza legal para imponer sanciones si no se respaldan en normas con rango legal o reglamentario.	Resolución N.º 0054-2021-SERVIR/TSC
	Referencia exclusiva a manual de funciones	Se observan resoluciones que utilizan el incumplimiento del manual de funciones como única justificación de la sanción, sin enlazarlo a una norma que tipifique como infracción esa omisión.	Torres Morón (2021)
	Aplicación de código de ética institucional	El código de ética puede orientar el comportamiento, pero no sustituye la obligación de establecer tipos legales con consecuencias jurídicas.	Santy Cabrera (2015)
	Uso de circulares u oficios como base sancionadora	Algunas entidades han intentado justificar sanciones invocando oficios, memorandos o comunicaciones internas, lo cual ha sido rechazado por carecer de carácter normativo vinculante.	García Belaúnde (2013)
	Normas derogadas o incompatibles con la ley vigente	Se detectaron sanciones emitidas con base en normas ya derogadas o sin vigencia, lo cual constituye una violación del principio de legalidad y fue declarado nulo.	Tapia & Martínez (2023)

4.2.3 *Interpretación excesiva del tipo y subsunción defectuosa*

La jurisprudencia analizada también mostró que muchas nulidades obedecieron a la interpretación excesiva de los tipos sancionadores. Varias entidades extendieron el alcance de normas que describían conductas específicas a hechos que no estaban previstos, lo que configuró una aplicación analógica contraria al principio de tipicidad (Cassagne, 2017).

En paralelo, se detectaron frecuentes errores de subsunción normativa, es decir, decisiones en las que los hechos no se correspondían con la infracción invocada. Un ejemplo fue la sanción por negligencia en casos donde los actos del servidor fueron involuntarios y no constituían descuido intencional. En otras resoluciones, la subsunción se realizó sin motivación suficiente, omitiendo explicar la relación entre hechos y norma aplicable (Alfaro, 2024).

El TSC también cuestionó la calificación errónea de la gravedad de las faltas, como cuando se sancionó como muy grave lo que, en realidad, era una falta leve. Esta práctica evidencia deficiencias en la interpretación jurídica y ocasiona resoluciones desproporcionadas (Ley N.º 30057, art. 85).

En suma, tanto la interpretación extensiva como la subsunción defectuosa constituyen problemas persistentes en la práctica disciplinaria, que comprometen la validez y razonabilidad de las sanciones.

Tabla 13: Interpretación excesiva del tipo y subsunción defectuosa

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Interpretación extensiva del tipo	Aplicación por analogía o extensión no prevista	En múltiples resoluciones, se detecta que las entidades aplican tipos infractores por analogía, extendiendo el alcance de la norma sancionadora a conductas no previstas expresamente. Esto vulnera el principio de legalidad, pues se sanciona sin respaldo normativo suficiente.	García Cerrón (2022)
	Expansión del tipo a partir de circulares o directivas	Las entidades intentan justificar sanciones invocando directivas o documentos administrativos internos sin rango normativo, lo cual genera nulidad. El TSC ha reiterado que solo las normas con jerarquía suficiente pueden crear infracciones.	Jiménez Alemán (2018)
	Inclusión de interpretaciones técnicas subjetivas	En algunos casos, se extiende el tipo infractor a través de interpretaciones técnicas o reglamentarias no previstas en la norma legal, utilizando manuales o informes como si fueran norma, lo que infringe el principio de tipicidad.	Torres Morón (2021)
	Redacción amplia y ambigua que permite aplicación variable	El uso de tipos amplios como “conducta impropia” o “afectación a la imagen institucional” permite interpretaciones arbitrarias que varían según el caso, vulnerando la seguridad jurídica del servidor sancionado.	Cassagne (2017)
	Sanción por omisión no	Algunas sanciones se basan en “deberes implícitos” o supuestas omisiones sin estar tipificadas como falta, generando	Linares Tenicela & Sihuas

	tipificada expresamente	nulidad por afectación al derecho de defensa y por carecer de previsión legal clara.	Baltodano (2024)
Subsunción defectuosa	Hechos probados que no coinciden con el tipo aplicado	Se sanciona por una infracción tipificada, pero los hechos probados durante la instrucción no corresponden al contenido del tipo, generando una disociación que invalida la subsunción jurídica.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Sustitución arbitraria del tipo en la resolución final	Durante el procedimiento se imputa una infracción, pero en la resolución final se sanciona por otra, sin notificar ni permitir defensa sobre el nuevo tipo. Esto constituye una transgresión del debido procedimiento y del principio de imputación concreta.	Torres Morón (2021)
	Inexacta calificación de la gravedad de la falta	Algunas entidades califican como grave o muy grave una falta sin exponer motivos objetivos ni comparar con los criterios establecidos por ley, lo que conduce a sanciones desproporcionadas y anulables.	Aponte Arcila (2022)
	Omisión de elementos esenciales del tipo normativo	En los fundamentos de la resolución no se describe el tipo completo: se omiten elementos esenciales como la intencionalidad, la habitualidad o el impacto institucional, haciendo imposible verificar si hubo correspondencia entre los hechos y la infracción.	Delgado Contreras (2020)
	Uso de plantillas sin individualización del hecho	Algunas resoluciones se limitan a copiar textos genéricos o modelos prediseñados, sin vincular adecuadamente el hecho concreto con el tipo normativo, lo que	Jiménez Alemán (2018)

vulnera el principio de motivación y
justificación del acto sancionador.

4.2.4 *Falta de Correlación normativa y creación de tipos por acto interno*

Otro hallazgo importante fue la falta de correlación normativa en la tipificación de las faltas. En algunos casos, las entidades sancionaron conductas apoyándose en normas internas que no guardaban relación con la legislación nacional vigente, lo que produjo resoluciones contradictorias y nulas.

Se observó también la creación de tipos infractores mediante actos internos, como directivas o memorandos institucionales. Estas disposiciones, carentes de rango normativo suficiente, pretendían introducir infracciones nuevas sin respaldo en la Ley N.º 30057 ni en su reglamento. El TSC declaró nulas estas sanciones al considerar que excedían la potestad reglamentaria de las entidades y violaban el principio de legalidad (Delgado, 2020).

Este tipo de prácticas revela una peligrosa tendencia a ampliar arbitrariamente el marco disciplinario, generando inseguridad jurídica y afectando el debido procedimiento.

Tabla 14: Falta de Correlación normativa y creación de tipos por acto interno

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Falta de correlación normativa	Discrepancia entre reglamento interno y norma legal	Se han detectado casos donde las infracciones tipificadas en reglamentos internos no guardan relación con la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), lo que ha derivado en nulidades por falta de respaldo legal.	Prado Bringas & Zegarra Valencia (2023)
	Inconsistencia en los elementos del tipo entre normas	Algunos reglamentos internos omiten elementos clave del tipo infractor (intencionalidad, resultado, sujeto activo), lo que impide establecer homología con la norma madre y condena el acto a la nulidad por subsunción defectuosa.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Normas internas sin correspondencia a la ley del Servicio Civil	Se nombran como infracción conductas que no están tipificadas en la Ley del Servicio Civil, generando sanciones aplicadas sin cobertura legal.	Prado Bringas & Zegarra Valencia (2023)
	Tipificación alternativa sin base formal	En ciertos reglamentos, se incluyó un tipo por "conducta impropia" como alternativa, sin que exista norma expresa, lo que fue anulado por irregularidad normativa.	Villalobos Villalobos (2023)
Creación de tipos por acto interno	Introducción de tipo en resoluciones sin normar en reglamento	Algunas resoluciones sancionadoras presentan un tipo infractor formulado en la resolución, sin estar en reglamento interno ni en ley, lo que ha sido declarado nulo por creación ex novo de normas sancionadoras.	Torres Morón (2021)

Sanción basada en memorandos o circulares	En ocasiones, se sanciona con base en documentos internos sin valor normativo, lo cual contraviene el principio de jerarquía normativa y resulta en nulidad.	Prado Bringas & Zegarra Valencia (2023)
Cláusulas ad hoc inventadas por la administración	Se han detectado “tipos ad hoc” creados en el procedimiento disciplinario sin respaldo legal, lo que provoca que el TSC anule tales actos por falta de tipicidad.	Aponte Arcila (2022)
Modificación retroactiva de tipos en la fase final	Algunas resoluciones sancionan por un tipo inexistente al momento del hecho, porque fue creado durante el trámite, lo que infringe el principio de irretroactividad y lleva a la nulidad.	Linares Tenicela & Sihuas Baltodano (2024)
Tipos formulados en manuales no actualizados	Los instructores sancionaron basándose en manuales anticuados que no reflejan cambios legales recientes, generando nulidades por desactualización del marco normativo sancionador.	Prado Bringas & Zegarra Valencia (2023)
Utilización de definiciones internas no validadas	Incluye casos donde definiciones internas fueron usadas como base de tipo sin validación jurídica previa, lo que resultó en nulidad del acto sancionador.	Villalobos Villalobos (2023)

4.2.5 *Interpretación extensiva del tipo y subsunción defectuosa*

La jurisprudencia analizada también mostró que muchas nulidades obedecieron a la interpretación excesiva de los tipos sancionadores. Varias entidades extendieron el alcance de normas que describían conductas específicas a hechos que no estaban previstos, lo que configuró una aplicación analógica contraria al principio de tipicidad (Cassagne, 2017).

En paralelo, se detectaron frecuentes errores de subsunción normativa, es decir, decisiones en las que los hechos no se correspondían con la infracción invocada. Un ejemplo fue la sanción por negligencia en casos donde los actos del servidor fueron involuntarios y no constituían descuido intencional. En otras resoluciones, la subsunción se realizó sin motivación suficiente, omitiendo explicar la relación entre hechos y norma aplicable (Alfaro, 2024).

El TSC también cuestionó la calificación errónea de la gravedad de las faltas, como cuando se sancionó como muy grave lo que, en realidad, era una falta leve. Esta práctica evidencia deficiencias en la interpretación jurídica y ocasiona resoluciones desproporcionadas (Ley N.º 30057, art. 85).

En suma, tanto la interpretación extensiva como la subsunción defectuosa constituyen problemas persistentes en la práctica disciplinaria, que comprometen la validez y razonabilidad de las sanciones.

Tabla 15: Interpretación extensiva del tipo y subsunción defectuosa

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Falta de imputación concreta	Ausencia de descripción detallada de la conducta imputada	El TSC ha declarado nulas resoluciones en las que se sancionó sin una imputación detallada de los hechos, afectando el derecho de defensa del administrado. No basta una mención genérica; debe indicarse con precisión el qué, cómo, cuándo y por qué de la conducta reprochada.	García Ascencios & Ocaña Cerro (2024)
	Acusaciones con redacción ambigua	Se ha advertido el uso de frases como “conducta inadecuada” o “faltó al deber funcional” sin mayor especificidad, lo que impide una defensa técnica adecuada y genera indefensión.	Aponte Arcila (2022)
	Falta de correlación entre imputación y sanción impuesta	En ocasiones, la conducta imputada no coincide con la falta por la que finalmente se sanciona, lo cual vulnera los principios de congruencia y legalidad y constituye causa de nulidad.	Alfaro-Alvarado (2024)
	No individualización del servidor en procedimientos colectivos	Algunos expedientes colectivos carecen de claridad sobre quién realizó qué conducta específica, lo que ha llevado a nulidades por falta de individualización de la imputación.	Torres Morón (2021)
	Imputación basada en informes no firmados o sin fecha	Se detectan imputaciones sustentadas en documentos internos carentes de autenticidad formal, lo que invalida la carga probatoria y genera inseguridad jurídica.	Linares Tenicela & Sihuas Baltodano (2024)

Uso indebido del principio de ejemplaridad	Justificación de la sanción solo por “dar ejemplo”	Algunas resoluciones invocan el principio de ejemplaridad como único fundamento, lo que ha sido declarado nulo por ausencia de tipificación expresa. El ejemplo no puede sustituir la ley.	Santy Cabrera (2015)
	Exceso en la graduación de la falta por presión institucional	Se evidencian casos donde se impone una sanción severa para “sentar precedente” o “preservar la imagen”, sin proporcionalidad ni justificación normativa.	Torres Morón (2021)
	Sanción desproporcionada frente a infracción menor	El TSC ha identificado sanciones ejemplificadoras impuestas por faltas leves, generando nulidades por desproporcionalidad manifiesta.	Cassagne (2017)
	Ausencia de motivación que conecte gravedad y medida impuesta	En resoluciones que aplican sanciones máximas sin explicar su relación con el hecho probado, el TSC ha anulado el acto por motivación insuficiente.	Delgado Contreras (2020)
	Uso retórico del daño institucional sin prueba objetiva	Se ha recurrido a alegatos como “afectación al buen nombre de la institución” sin evidencia concreta, lo que ha sido desestimado por el TSC como insuficiente para fundar una sanción.	Vidal Perdomo (2005)

4.2.6 *Calificación errónea de la gravedad y delegación indebida de la potestad sancionadora*

En múltiples resoluciones, el TSC advirtió problemas en la calificación de la gravedad de las faltas. En algunos casos, se aplicaron sanciones máximas como la destitución sin que existieran elementos objetivos que justificaran tal severidad. La ausencia de criterios claros para graduar las sanciones generó nulidades por desproporcionalidad (Vidal Perdomo, 2005).

Asimismo, se detectó la delegación indebida de la potestad sancionadora, cuando autoridades sin competencia emitieron resoluciones disciplinarias. Estas decisiones fueron anuladas por violar los principios de competencia y legalidad (Ley N.º 30057, art. 90). El TSC subrayó que la potestad sancionadora no puede ser ejercida por órganos no autorizados, pues ello compromete la validez del procedimiento y vulnera la seguridad jurídica.

Tabla 16: Calificación errónea de la gravedad y delegación indebida de la protestad sancionadora

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Calificación errónea de la gravedad	Sanción máxima aplicada sin justificar la gravedad	Se han identificado casos en que se impone destitución u otra sanción grave sin justificar el carácter de “falta muy grave”, lo cual vulnera el principio de proporcionalidad e implica una subsunción jurídica deficiente que invalida el acto administrativo.	Delgado Contreras (2020)
	Aplicación automática del régimen sancionador sin análisis de caso	Algunas entidades aplican de forma mecánica el reglamento sin analizar las circunstancias del hecho concreto, lo que ha sido observado por el TSC como causal de nulidad por falta de razonabilidad.	Cassagne (2017)
	Elevación indebida del nivel de gravedad para eludir prescripción	El tipo infractor es reclasificado como “grave” o “muy grave” con el único fin de evitar que opere la prescripción. El TSC ha considerado estas prácticas como infracciones al principio de legalidad.	Torres Morón (2021)
	Imposición de sanción sin fundamentar grado de reprochabilidad	El acto sancionador omite cualquier análisis sobre la intencionalidad, reincidencia o contexto del servidor, lo que genera indefensión y nulidad del acto por falta de motivación.	Santy Cabrera (2015)
	No distinción entre error administrativo y falta disciplinaria	En múltiples procedimientos se confunde el error funcional sin dolo con faltas tipificadas, lo que da lugar	Alfaro-Alvarado (2024)

		a sanciones injustificadas anuladas por el TSC.
Delegación indebida de la potestad sancionadora	Firma de resoluciones por personal no autorizado	Algunas resoluciones sancionadoras fueron suscritas por funcionarios sin competencia legal, lo cual implica una nulidad absoluta del acto según la Ley del Procedí

4.2.7 *Tipos inexistentes en el momento del hecho y uso retroactivo de normativa interna*

Otra práctica que generó nulidades fue la aplicación retroactiva de normas sancionadoras. Algunas entidades utilizaron reglamentos internos emitidos después de la comisión de la conducta para fundamentar la sanción, lo cual contraviene el principio de irretroactividad de la ley sancionadora desfavorable (Cassagne, 2017).

Desde el punto de vista del derecho internacional, la aplicación retroactiva de normas sancionadoras también vulnera estándares consagrados en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíben expresamente sancionar por hechos que no eran considerados infracciones al momento de su comisión. En este sentido, el vicio de retroactividad no solo afecta el Derecho Administrativo interno, sino que coloca al Estado en una situación de incumplimiento de obligaciones internacionales de protección de derechos humanos (García Belaúnde, 2013).

La retroactividad sancionadora detectada en las resoluciones disciplinarias invalida de manera absoluta las sanciones impuestas, pues desconoce el derecho a la legalidad previa y cierta. Además, genera un impacto institucional negativo, al debilitar la confianza de los servidores en la imparcialidad del régimen disciplinario y transmitir la idea de que las entidades pueden “crear” faltas a conveniencia. Por ello, el TSC ha sido enfático en declarar nulas todas las resoluciones basadas en esta práctica, reafirmando que la irretroactividad es un límite infranqueable al poder sancionador de la administración.

Tabla 17: Tipos inexistentes en el momento del hecho y uso retroactivo de normativa interna

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Tipos inexistentes al momento del hecho	Sanción basada en normas posteriores al hecho imputado	El TSC ha declarado nulas varias sanciones aplicadas con base en normas que no estaban vigentes al momento del hecho, en vulneración directa al principio de irretroactividad establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General.	Aponte Arcila (2022)
	Aplicación de tipos no publicados ni notificados	Se han sancionado conductas con base en reglamentos o manuales que, aunque aprobados internamente, no fueron publicados conforme a ley, afectando el derecho al conocimiento previo de la norma.	Vidal Perdomo (2005)
	Retroactividad oculta en reformas internas	Algunas entidades han modificado sus reglamentos durante el procedimiento y aplicado la nueva versión al hecho ya cometido, anulando el acto por afectación al principio de seguridad jurídica.	Torres Morón (2021)
	Inclusión de faltas no previstas en el régimen disciplinario vigente	En ciertos casos se ha imputado como infracción una conducta no tipificada ni en la ley ni en el reglamento vigente, generando nulidad por inexistencia de base normativa.	Tapia & Martínez (2023)

	Referencia a leyes derogadas sin justificación	Se evidencia el uso de normas ya derogadas como fundamento para sancionar, sin advertir su pérdida de vigencia, lo que constituye una afectación a la legalidad y produce nulidad.	Delgado Contreras (2020)
Uso retroactivo de normativa interna	Aplicación de resoluciones de presidencia o gerencia como norma	Algunas entidades han pretendido sancionar basándose en resoluciones internas emitidas con posterioridad al hecho, sin fuerza legal retroactiva, lo cual ha sido declarado inválido.	Cassagne (2017)
	Uso de manuales modificados durante el proceso	Se ha identificado el cambio de manuales de funciones en medio del procedimiento para acomodar la infracción, lo que ha sido anulado por vulnerar el principio de legalidad y confianza legítima.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Modificación sustancial del tipo en directiva interna vigente	Las directivas internas que alteran el contenido del tipo infractor de forma sustancial no pueden aplicarse retroactivamente, aun si conservan la misma denominación.	Linares Tenicela & Sihuas Baltodano (2024)
	Aplicación de jurisprudencia interna sin marco legal previo	Algunas oficinas intentan imponer sanciones sobre la base de precedentes institucionales no respaldados por norma jurídica, afectando la previsibilidad del derecho sancionador.	Prado & Zegarra (2023)
	Sanción sustentada en “uso común” no normado	Se han anulado resoluciones donde se invocó como falta una práctica “no permitida” por costumbre	Villalobos Villalobos (2023)

institucional, sin norma legal que lo
prohíba expresamente.

4.2.8 *Motivación insuficiente del tipo y uso inadecuado de precedentes*

En varias resoluciones, el TSC anuló sanciones por motivación insuficiente del tipo infractor. En estos casos, las entidades no explicaban de qué manera los hechos se subsumían en la falta tipificada, limitándose a citar la norma sin análisis detallado. Esta práctica vulnera el derecho a una decisión fundada y deja al servidor en estado de indefensión (Ley N.º 27444, art. 6).

La ausencia de motivación clara tiene efectos concretos sobre el derecho de defensa. Si la resolución no explica por qué la conducta investigada encaja en el tipo sancionador, el servidor queda en un estado de indefensión, pues no puede controvertir con precisión los fundamentos de la decisión. El TSC ha enfatizado que la motivación es el puente que conecta los hechos probados con la consecuencia jurídica, y su omisión constituye un vicio insubsanable. En la Resolución N.º 0045-2020-SERVIR/TSC, por ejemplo, se anuló la sanción por falta de motivación suficiente en la subsunción.

Otro hallazgo relevante fue el uso inadecuado de precedentes jurisprudenciales. Algunas entidades invocaron decisiones previas del propio TSC, pero de manera aislada o fuera de contexto, aplicándolas a casos con hechos y circunstancias distintas. Este manejo deficiente no solo refleja una comprensión superficial de la jurisprudencia, sino que además debilita la coherencia argumentativa de las resoluciones. El precedente administrativo, para ser válido, requiere un análisis comparativo detallado que explique la similitud de supuestos y la pertinencia de su aplicación (Danós, 2010).

La motivación insuficiente y el uso incorrecto de precedentes convergen en un mismo problema: la fragilidad argumentativa de las resoluciones disciplinarias. Cuando las entidades se limitan a copiar normas o a citar precedentes sin razonamiento, el procedimiento pierde legitimidad y las sanciones resultan inválidas. Por ello, el TSC ha declarado nulas estas resoluciones y ha recordado que la motivación debe ser completa, congruente y contextualizada, garantizando que cada sanción se fundamente en razones verificables y controlables.

Tabla 18: Motivación insuficiente del tipo y uso inadecuado de precedentes

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Motivación insuficiente del tipo	Falta de justificación legal de la infracción imputada	Algunas resoluciones sancionadoras no explican cómo el hecho encaja jurídicamente en el tipo infractor, generando nulidad por violación del principio de motivación previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Resoluciones sin desarrollo de los elementos del tipo	Se detectan actos sancionadores que citan solo el número del artículo infringido, pero no desarrollan los elementos típicos, como intencionalidad, afectación institucional o conducta funcional, lo cual impide la comprensión del hecho y la defensa técnica.	Torres Morón (2021)
	Aplicación genérica sin análisis normativo específico	La falta de análisis normativo individualizado por parte de la autoridad administrativa ha llevado a la nulidad de resoluciones que simplemente replican fórmulas sin adecuarlas al caso concreto.	Prado & Zegarra (2023)
	Actos basados en “notoriedad” sin respaldo normativo	Algunas entidades justifican la sanción alegando “hechos notorios” o “reconocidos públicamente” sin ofrecer base normativa ni evidencia suficiente, lo cual afecta la legalidad y la motivación.	Santy Cabrera (2015)

	Falta de nexo entre motivación y tipo imputado	Se han detectado resoluciones donde se invoca una conducta, pero la motivación aborda otra distinta, sin establecer conexión lógica ni jurídica entre ambas, lo que ha sido anulado por el TSC por incoherencia e insuficiencia motivacional.	Delgado Contreras (2020)
Uso inadecuado de precedentes	Desconocimiento de precedentes obligatorios del TSC	Las resoluciones sancionadoras que no aplican criterios establecidos en precedentes de observancia obligatoria del TSC incurren en nulidad por infracción al principio de legalidad y uniformidad administrativa.	Autoridad Nacional del Servicio Civil (2022a)
	Uso selectivo o contradictorio de precedentes	En ciertos casos, se observa la aplicación arbitraria de un precedente favorable a la entidad y la omisión de otros similares que favorecerían al servidor, lo cual genera nulidad por vulneración al principio de igualdad ante la ley.	Prado & Zegarra (2023)
	Interpretación errónea del contenido del precedente	Se presentan resoluciones en las que la autoridad invoca un precedente, pero tergiversa su contenido jurídico, aplicándolo de forma incorrecta y forzada, lo cual ha sido observado por el TSC como vicio de motivación y de legalidad.	Linares Tenicela & Sihuas Baltodano (2024)
	Aplicación de jurisprudencia no vigente o superada	Algunas entidades citan precedentes antiguos o modificados sin advertir su vigencia, lo cual afecta la solidez del	Vidal Perdomo (2005)

	razonamiento jurídico y puede anular el acto.	
Omisión de precedente relevante aplicable al caso	Omitir el análisis de un precedente vigente y directamente aplicable al caso en cuestión ha sido considerado como omisión de motivación y ha generado nulidad del acto por falta de fundamento suficiente.	Tapia & Martínez (2023)

4.2.9 *Legalidad material y formulas normativas vacías*

Uno de los hallazgos más relevantes en materia de tipificación defectuosa fue la presencia de fórmulas normativas vacías en algunos reglamentos disciplinarios. Estas disposiciones establecían prohibiciones generales como “mantener conducta adecuada” o “respetar la buena imagen institucional”, sin detallar de manera concreta las conductas que constituían infracción. Según Vidal Perdomo (2005), este tipo de redacciones vulneran la exigencia de legalidad material, que obliga a la Administración a definir con precisión las conductas reprochables, de modo que los destinatarios de la norma puedan prever las consecuencias jurídicas de sus actos.

El Tribunal del Servicio Civil ha cuestionado reiteradamente el uso de estas fórmulas abiertas, pues lejos de cumplir una función normativa real, trasladan al instructor del procedimiento una discrecionalidad excesiva para decidir qué conductas sancionar. En varios expedientes, las entidades invocaron cláusulas de carácter meramente declarativo como base sancionadora, lo que fue considerado inválido. Este proceder vulnera el principio de tipicidad, ya que convierte el tipo infractor en un casillero vacío susceptible de llenarse arbitrariamente con cualquier conducta (Cassagne, 2017).

La falta de contenido operativo en estas disposiciones también afecta de manera directa la seguridad jurídica. Un régimen disciplinario que sanciona con base en normas vagas e indeterminadas genera incertidumbre, pues los servidores no saben con claridad qué comportamientos están prohibidos. Como sostiene García Belaúnde (2013), la previsibilidad es un componente esencial del Estado de derecho: sin reglas claras, los ciudadanos no pueden ajustar razonablemente su conducta a lo que la norma exige.

Las fórmulas normativas vacías no cumplen con la función garantista del derecho sancionador, que consiste en limitar el poder punitivo del Estado y proteger a los administrados contra la arbitrariedad. Por ello, el TSC declaró nulas las resoluciones sustentadas en este tipo de cláusulas, reafirmando que toda falta debe estar expresamente prevista, descrita de manera concreta y vinculada a un tipo infractor claro y verificable.

Tabla 19: Legalidad material y formulas normativas vacías

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Vulneración del principio de legalidad material	Sanción sin base legal sustantiva	Se han detectado sanciones impuestas sobre la base de normas con apariencia formal válida, pero que carecen de contenido sustantivo para establecer un tipo infractor claro. El TSC ha declarado nulas estas resoluciones por violar el principio de legalidad material.	Cassagne (2017)
	Aplicación de tipo contradictorio con derechos fundamentales	Algunas entidades han sancionado actos que estaban protegidos por la libertad de expresión o el derecho a petición, sin evaluar el conflicto de normas. Estas resoluciones han sido declaradas inválidas por aplicación ilegítima del tipo.	Prado & Zegarra (2023)
	Tipificación que resulta contraria al principio de tipicidad	La formulación ambigua del tipo infractor impide su aplicación coherente, generando incertidumbre jurídica. El TSC ha indicado que esto contraviene el principio de legalidad en su vertiente material.	Morón Urbina (2005)
	Uso de tipos para controlar relaciones laborales sin previsión legal	Algunas resoluciones sancionan por “faltas de respeto” o “indisciplina” sin definir estas conductas en normas legales, constituyendo una intromisión en el vínculo laboral que excede los límites legales.	Torres Morón (2021)
	Sanción aplicada por interpretación	En ciertos casos, se sanciona no por una infracción concreta, sino por la	Linares Tenicela &

	política del comportamiento	interpretación ideológica o política del hecho, lo cual ha sido considerado ilegal por violar la neutralidad administrativa y carecer de respaldo jurídico.	Sihuas Baltodano (2024)
Reiteración de fórmulas normativas vacías	Uso repetitivo de frases como “contraviene el orden institucional”	Diversas resoluciones repiten frases como “afecta el interés público” sin definir en qué consiste tal afectación ni relacionarla con el hecho concreto, lo que constituye una motivación aparente y lleva a la nulidad del acto.	Santy Cabrera (2015)
	Redacción automática sin individualización del tipo	Algunos expedientes contienen textos idénticos entre casos distintos, lo cual revela la ausencia de valoración específica del hecho y constituye vicio de motivación.	Torres Morón (2021)
	Referencias genéricas al “deber de probidad” sin contexto	Se imputa la transgresión de principios como probidad, veracidad o neutralidad sin precisar cómo se vulneraron, lo que impide el derecho de defensa.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Invocación del “interés de la administración” sin relación fáctica	Muchas resoluciones mencionan que la conducta afectó el “interés de la administración” sin explicar cómo, lo que ha sido calificado como un uso vacío y retórico de fórmulas normativas.	Delgado Contreras (2020)
	Sustento normativo en principios sin conexión con la conducta	En lugar de un tipo normativo específico, se cita un principio general como justificación de la sanción. Esto ha sido considerado un uso indebido	Vidal Perdomo (2005)

de la doctrina jurídica y motivo de nulidad.

4.2.10 *Remisiones genéricas y tipificación no aplicable al sujeto sancionaría*

Finalmente, se detectaron nulidades por el uso de remisiones genéricas en las normas disciplinarias. Algunas entidades sancionaron a servidores citando de manera amplia disposiciones reglamentarias sin especificar el tipo exacto que se había infringido. Esta práctica fue considerada inválida por el TSC, al no permitir una correspondencia clara entre hechos y norma (Resolución N.º 021-2020-SERVIR/TSC).

También se evidenciaron casos de tipificación no aplicable al sujeto sancionado, en los que se pretendía sancionar a servidores bajo normas diseñadas para otros colectivos o con requisitos distintos. Este proceder fue declarado nulo por vulnerar el principio de tipicidad y por desconocer la correcta delimitación del sujeto infractor.

Se detectaron casos en los que se sancionó a servidores con tipificaciones no aplicables al sujeto infractor. En estos supuestos, se pretendió imponer sanciones a trabajadores de regímenes especiales bajo disposiciones diseñadas para otros colectivos (por ejemplo, aplicar normas del régimen CAS a funcionarios de carrera administrativa, o normas de policía a personal civil). Esta práctica vulnera de manera directa el principio de tipicidad, pues la norma no estaba dirigida al sujeto sancionado. El TSC declaró nulas estas resoluciones, subrayando que la imputación debe realizarse con normas pertinentes al régimen jurídico aplicable al servidor.

Tanto las remisiones genéricas como la aplicación de tipificaciones improcedentes constituyen errores sustantivos de legalidad. No se trata de defectos formales, sino de vicios que privan de certeza, previsibilidad y legitimidad a la sanción. La reiteración de estos hallazgos refleja la necesidad de reforzar la técnica normativa y la capacitación de las oficinas disciplinarias, para asegurar que cada procedimiento se funde en disposiciones claras, específicas y correctamente aplicables al sujeto investigado. Solo así podrá garantizarse un régimen sancionador coherente y respetuoso de los principios de legalidad y tipicidad.

Tabla 20: Remisiones genéricas y tipificación no aplicable al sujeto sancionaría

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Uso indebido de remisiones genéricas	Citas globales sin indicar artículos o numerales específicos	Algunas resoluciones sancionadoras remiten genéricamente a todo un reglamento o capítulo legal sin identificar el artículo infringido, impidiendo al servidor conocer con claridad la conducta reprochada. Esto vulnera el principio de imputación concreta.	Torres Morón (2021)
	Remisión a normas múltiples sin priorización o análisis	Se observa el uso de múltiples referencias normativas sin establecer jerarquía ni justificación de cuál es aplicable al caso. El TSC ha considerado esta práctica como una falta de claridad que invalida el razonamiento sancionador.	Cassagne (2017)
	Cita de marcos normativos sin relación con la conducta imputada	En ciertas resoluciones se invoca un conjunto normativo completo (por ejemplo, el Código de Ética) sin establecer conexión con el hecho, lo que deriva en una motivación genérica e insuficiente.	Vidal Perdomo (2005)
	Inclusión de artículos solo por apariencia legal	Algunas entidades incluyen artículos completos en las resoluciones con el fin de otorgar apariencia de legalidad, sin vinculación fáctica con el caso, lo que constituye motivación aparente.	Prado & Zegarra (2023)
	Uso de referencias obsoletas sin advertencia o actualización	Se identificaron resoluciones que citan artículos ya modificados o derogados, sin advertir su desactualización normativa, lo que genera error sustancial en la imputación.	Tapia & Martínez (2023)
Tipificación no aplicable al sujeto	Aplicación de tipos dirigidos a personal directivo a servidores operativos	Se han sancionado a servidores sin capacidad decisora con normas pensadas para jefaturas, lo cual ha sido anulado por el TSC por violación al principio de adecuación normativa.	Linares Tenicela & Sihuas Baltodano (2024)

Responsabilización de subordinados por fallos del superior	En algunos casos se imputa responsabilidad al personal de ejecución por decisiones administrativas tomadas por los directivos, lo cual ha sido considerado una imputación desproporcionada y contraria al principio de culpabilidad.	Aponte Arcila (2022)
Aplicación de infracciones genéricas a personal especializado	Se imputa “falta de diligencia” a personal técnico especializado sin tomar en cuenta estándares técnicos de su función, lo que genera una valoración ajena al tipo previsto y vulnera el principio de legalidad.	Alfaro-Alvarado (2024)
Uso de un mismo tipo para diversas funciones sin adaptación	En reglamentos se observa que un mismo tipo infractor se aplica a administrativos, operativos y funcionarios sin diferenciar su nivel de responsabilidad, lo cual impide aplicar adecuadamente el principio de proporcionalidad.	Santy Cabrera (2015)
Sanción por incumplimientos atribuibles a condiciones estructurales	Se han sancionado a servidores por no cumplir funciones que en realidad son imposibles de realizar debido a carencias institucionales, lo cual ha sido declarado nulo por el TSC por falta de atribución real del hecho.	Torres Morón (2021)

4.3 Nulidades por vulneración del principio de legalidad

El principio de legalidad constituye uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo sancionador, pues asegura que toda actuación de la Administración se encuentre previamente delimitada por la ley. En términos simples, nadie puede ser sancionado si no existe una norma legal o reglamentaria válida que así lo disponga. Este principio, recogido tanto en la Constitución como en la Ley N.º 27444, opera como una garantía frente al poder sancionador del Estado y protege a los servidores de decisiones arbitrarias. Sin embargo, el análisis de la jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (TSC) revela que en los últimos años han sido frecuentes las nulidades ocasionadas por el desconocimiento o la aplicación incorrecta de este principio.

Una de las prácticas más problemáticas ha sido la imposición de sanciones sin norma habilitante suficiente, es decir, con base en directivas internas, manuales de funciones o simples disposiciones administrativas que carecen de rango legal. En este tipo de casos, las entidades prescindieron de la exigencia de reserva de ley, lo que significa que castigaron conductas que no estaban expresamente previstas en normas con jerarquía adecuada. El TSC ha sido claro al respecto: la potestad sancionadora solo puede ejercerse dentro de los márgenes establecidos por la ley, y cualquier intento de ampliarla mediante normas inferiores genera nulidad inmediata. Este hallazgo es particularmente grave, porque muestra que algunas oficinas disciplinarias siguen actuando bajo la lógica de que basta con un reglamento interno para justificar la sanción, cuando en realidad se requiere un sustento normativo de mayor jerarquía.

Otra fuente de vulneraciones al principio de legalidad proviene de la aplicación retroactiva de normas sancionadoras. En varias resoluciones analizadas se detectó que las entidades utilizaron reglamentos emitidos con posterioridad al hecho imputado para fundamentar la sanción, lo que contraviene no solo la legalidad, sino también el principio de irretroactividad reconocido constitucionalmente. Este tipo de prácticas es especialmente riesgoso, porque deja al servidor en una posición de incertidumbre total: se le sanciona por un tipo infractor que ni siquiera existía en el momento en que actuó. La jurisprudencia del TSC ha insistido en que la previsibilidad es un componente esencial de la legalidad, y que sancionar retroactivamente equivale a castigar sin ley previa, lo cual es inaceptable en un Estado de derecho.

También se observaron errores en la jerarquía normativa, donde las entidades sustentaron sanciones en normas de rango inferior, como ordenanzas regionales o acuerdos de concejo

municipal, ignorando que los principios disciplinarios deben estar contenidos en leyes o reglamentos nacionales. En algunos casos, incluso se pretendió hacer prevalecer costumbres institucionales o códigos de ética internos sobre la legislación vigente, lo cual refleja una comprensión deficiente de la supremacía normativa. El TSC, en consecuencia, declaró la nulidad de estos actos por considerar que ninguna disposición sublegal puede suplir la ausencia de una ley en materia sancionadora.

Un problema adicional se relaciona con el uso de normas derogadas o inconstitucionales. En ciertos procedimientos disciplinarios, las entidades invocaron disposiciones que habían perdido vigencia o que resultaban incompatibles con la Constitución. Esta práctica, que puede deberse tanto a negligencia normativa como a falta de actualización, vulnera directamente el principio de legalidad. No basta con que exista cualquier norma, sino que debe tratarse de una disposición válida y vigente. La aplicación de normas derogadas constituye una infracción elemental que demuestra debilidad en la técnica jurídica de las oficinas de recursos humanos y asesoría legal de las entidades.

Todos estos hallazgos ponen de manifiesto que el principio de legalidad no siempre es entendido en su dimensión completa. Algunas entidades lo reducen únicamente a la existencia de un reglamento, cuando en realidad implica un marco mucho más riguroso: la exigencia de reserva de ley, la prohibición de retroactividad, la supremacía de normas jerárquicamente superiores y la obligación de aplicar únicamente normas vigentes. La vulneración de cualquiera de estas dimensiones conlleva la nulidad del procedimiento, porque se traduce en una sanción carente de sustento jurídico.

En definitiva, la jurisprudencia del TSC en los años 2020 y 2021 muestra que la desatención del principio de legalidad no es un error aislado, sino un problema recurrente en el sistema disciplinario peruano. Esta situación no solo afecta a los servidores públicos sancionados injustamente, sino que también erosiona la legitimidad de las propias entidades, al demostrar incapacidad para ejercer su potestad sancionadora dentro de los márgenes legales. El fortalecimiento de la cultura jurídica en las oficinas de recursos humanos y la capacitación permanente en materia de Derecho Administrativo sancionador aparecen, entonces, como tareas imprescindibles para revertir esta problemática.

4.3.1 *Inexistencia de norma legal expresa y referencias normativas sin legalidad*

Uno de los hallazgos más recurrentes en la jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (TSC) ha sido la imposición de sanciones sin contar con una norma habilitante suficiente. En numerosos procedimientos se sustentaron sanciones únicamente en manuales de funciones, directivas internas o códigos de ética institucionales. Si bien estos instrumentos pueden orientar la conducta de los servidores, carecen de la jerarquía normativa necesaria para configurar infracciones administrativas. El principio de legalidad establece que las faltas y sanciones deben estar previstas en una norma con rango de ley o reglamento, y no en simples actos administrativos (Morón, 2005).

Este proceder genera inseguridad jurídica, pues coloca al servidor en una situación de indefensión frente a sanciones arbitrarias. En la práctica, se castigaba por incumplir lineamientos internos que nunca fueron aprobados como norma general y abstracta. Como señala Cassagne (2017), la legalidad sancionadora exige que la Administración actúe siempre dentro de los márgenes normativos previamente definidos, sin extender su potestad más allá de lo expresamente previsto.

El TSC ha declarado nulas estas resoluciones, enfatizando que la carencia de norma habilitante es un vicio insubsanable. No se trata de un error menor, sino de una infracción directa al núcleo del principio de legalidad. De este modo, queda claro que las entidades públicas no pueden ampliar su poder sancionador apoyándose en disposiciones internas de carácter administrativo, ya que ello supone un exceso de competencia y, en consecuencia, la nulidad del procedimiento.

Tabla 21: Inexistencia de norma legal expresa y referencias normativas sin legalidad

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Inexistencia de norma legal expresa	Sanción impuesta sin que exista norma sancionadora aplicable	Se sancionó por una conducta que no estaba prevista en ninguna ley ni reglamento con fuerza normativa. El TSC declaró la nulidad por violación del principio de legalidad formal.	Calapuja Urday (2024)
	Imputación basada en “principios” sin norma específica	Algunas resoluciones recurren solo a principios generales (probidad, ética, diligencia) sin vincularlos a un tipo infractor definido, lo que ha sido considerado insuficiente para sustentar la sanción.	Vidal Perdomo (2005)
	Conductas sancionadas por su “gravedad” sin base normativa	Se aplicaron sanciones porque el hecho fue considerado “grave”, sin norma que así lo establezca ni artículo invocado. Esto genera inseguridad jurídica y vulnera el principio de taxatividad.	Torres Morón (2021)
	Uso de resoluciones internas como fuente normativa	Se detectó el uso de resoluciones de presidencia o jefatura como base exclusiva para sancionar, sin respaldo en norma con rango legal o reglamentario, lo cual fue declarado nulo.	Danos (2010)
	Tipificación creada por directiva interna	Algunas entidades sancionaron basándose únicamente en directivas internas que creaban nuevas infracciones sin rango legal, lo que ha sido declarado nulo por el TSC en varios precedentes.	Alfaro-Alvarado (2024)

Referencias normativas sin legalidad	Cita de normas derogada o no vigente	Se impuso una sanción en función de una norma ya derogada, sin reconocer su falta de vigencia. El acto fue declarado nulo por infracción del principio de legalidad.	Tapia & Martínez (2023)
	Sustento en códigos o manuales sin aprobación legal	Manuales internos sin aprobación normativa fueron usados como base sancionadora. El TSC anuló el acto por no constituir una fuente normativa válida.	Torres Morón (2021)
	Omisión de citar el artículo específico del reglamento	Algunas resoluciones mencionan “el reglamento de la entidad” sin precisar artículo ni conducta tipificada, lo que impide la defensa técnica y anula el acto.	Cassagne (2017)
	Remisión global a marcos normativos sin adecuación al hecho	Se invocaron normativas genéricas como el Código de Ética sin demostrar su relación específica con el hecho, lo que constituye una imputación abstracta incompatible con el principio de legalidad.	Vidal Perdomo (2005)
	Base legal incompleta en el pliego de cargos	En algunos casos, el pliego de cargos no contenía la base legal correspondiente, pero sí se aplicó una sanción, lo que fue considerado una omisión que afectó el derecho de defensa.	Calapuja Urdy (2024)

4.3.2 *Interpretación errónea y uso desviado de normas*

Otro problema reiterado es la aplicación retroactiva de normas disciplinarias. En varios procedimientos, las entidades utilizaron reglamentos internos aprobados después de ocurridos los hechos para justificar la sanción. Este proceder contraviene la Constitución y la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444), que prohíben expresamente la aplicación retroactiva de normas sancionadoras desfavorables (García Toma, 2010).

El principio de irretroactividad busca asegurar que los administrados conozcan de antemano las consecuencias jurídicas de sus actos. Cuando se aplica una norma posterior, se desconoce este principio y se sanciona al servidor por una infracción inexistente en el momento de su conducta. El TSC ha considerado este vicio como una de las vulneraciones más graves, pues equivale a sancionar sin ley previa (Resolución N.º 0006-2020-SERVIR/TSC).

Además, esta práctica no solo contradice el Derecho Administrativo interno, sino que también vulnera estándares internacionales de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) ha señalado que la previsibilidad de la sanción es un elemento indispensable del debido proceso. En consecuencia, la aplicación retroactiva de normas desfavorables constituye una vulneración estructural que invalida por completo el procedimiento disciplinario.

Tabla 22: Interpretación errónea y uso desviado de normas

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Interpretación errónea de la norma	Aplicación de norma ajena al hecho imputado	Se ha sancionado por normas referidas a supuestos diferentes, sin verificar que el hecho imputado encaje dentro del tipo normativo, lo que el TSC ha considerado como vicio de legalidad.	Danos (2010)
	Lectura parcial del artículo que regula la falta	Las resoluciones aplican un inciso o párrafo sin considerar el contexto normativo completo, lo que distorsiona el sentido del tipo infractor y genera nulidad.	Vidal Perdomo (2005)
	Omisión del elemento intencional exigido por la norma	Algunas normas exigen dolo o negligencia, pero se sanciona sin analizar estos elementos subjetivos, lo que vulnera el principio de tipicidad y legalidad.	Calapuja Urday (2024)
	Confusión entre tipos funcionales y éticos	Se sanciona con base en un tipo ético, cuando la conducta encajaba en un tipo funcional o viceversa, lo que genera incorrecta subsunción normativa.	Torres Morón (2021)
	Normas interpretadas extensivamente sin sustento legal	Las entidades extienden el alcance de la norma sancionadora sin base legal habilitante, lo que infringe el principio de legalidad material.	Alfaro-Alvarado (2024)
Uso desviado de la norma	Sanción aplicada para fines ajenos al derecho disciplinario	El TSC ha detectado casos en que la sanción se impone como represalia por conflictos personales o	Aponte Arcila (2022)

	institucionales, utilizando el marco legal como fachada.	
Aplicación del tipo como mecanismo de presión o intimidación	Algunas autoridades usan el régimen disciplinario como herramienta de control laboral, imponiendo sanciones sin sustento normativo para disuadir comportamientos incómodos.	García (2013)
Uso de norma sancionadora sin respetar su finalidad reguladora	El tipo sancionador se aplicó sin considerar su finalidad normativa, desconectando la sanción del objetivo regulador (por ejemplo, protección del interés público), lo que fue considerado indebido por el TSC.	Cassagne (2017)
Reinterpretación interesada del tipo en segunda instancia	Se modifica el tipo en resolución final para justificar la sanción, sin que este encaje con el hecho investigado, lo cual fue declarado nulo.	Delgado Contreras (2020)
Inversión del sentido lógico de la norma para encajar el hecho	El acto administrativo sancionador altera el sentido natural del artículo legal para que el hecho imputado aparente encajar, lo que vulnera el principio de legalidad formal y material.	Tapia & Martínez (2023)

4.3.3 *Falta de competencia normativa y remisiones indebidas*

Las entidades fundamentaron sanciones en normas que habían sido derogadas o carecían de vigencia al momento de los hechos. Esta práctica refleja una seria deficiencia en el manejo normativo y vulnera directamente el principio de legalidad, que exige la aplicación de disposiciones válidas y vigentes (Vidal Perdomo, 2005).

El uso de normas derogadas genera una doble afectación: por un lado, el servidor es sancionado con base en disposiciones inexistentes, y por otro, se evidencia la falta de actualización normativa en las oficinas de recursos humanos. Para el TSC, esta omisión resulta inadmisibles, pues la vigencia de la norma constituye un requisito esencial para cualquier acto sancionador (Resolución N.º 021-2020-SERVIR/TSC).

En este sentido, García Belaúnde (2013) enfatiza que la legalidad no puede reducirse a la mera existencia de una norma, sino que debe verificarse también su validez formal y su vigencia material. La utilización de disposiciones derogadas supone, por tanto, una violación elemental al derecho sancionador.

Tabla 23: Falta de competencia normativa y remisiones indebidas

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Aplicación de normas sin competencia legal	Uso de directivas internas como si fueran normas legales	Algunas entidades invocan directivas institucionales como si fueran leyes o reglamentos, utilizándolas como base sancionadora sin sustento legal, lo que el TSC ha declarado nulo por falta de competencia normativa.	Danos (2010)
	Imposición de sanción con base en instructivos sin rango normativo	Se han aplicado sanciones amparadas en instructivos operativos sin valor normativo vinculante, afectando el principio de reserva de ley en materia sancionadora.	Meza Astuvilca (2024)
	Creación de tipo infractor en documento administrativo interno	Algunas entidades tipifican nuevas infracciones mediante manuales o memorandos internos, careciendo de competencia para legislar en materia disciplinaria.	Delgado Estrada (2021)
	Extensión de tipos por resolución de jefatura	Se sancionó en función de una resolución de jefatura que excedía su competencia normativa, lo que llevó al TSC a declarar la nulidad por infracción del principio de legalidad formal.	Vidal Perdomo (2005)
	Instrucciones del área legal asumidas como fuente normativa	Oficinas de recursos humanos sancionaron en base a opiniones legales internas, confundiéndolas con normas jurídicas, lo que generó nulidad del acto.	Torres Morón (2021)
Remisión indebida a normativa especial	Invocación de normativa penal sin conexión administrativa	En ciertos casos, se hace referencia al Código Penal o delitos como “colusión” o “cohecho” sin denuncia penal ni tipificación paralela en el régimen	Jakobs (1997)

	administrativo, lo cual es improcedente y lleva a nulidad.	
Cita de normas de control institucional como si fueran sancionadoras	Se sanciona con base en normas de la Contraloría o informes OCI sin que exista norma administrativa sancionadora que respalde la medida, lo cual ha sido observado por el TSC.	Aponte Arcila (2022)
Utilización de normativa internacional sin incorporación legal	Algunas entidades invocan instrumentos internacionales (como la Convención de las Naciones Unidas) sin que estos hayan sido desarrollados normativamente, lo que vulnera el principio de legalidad.	Calapuja Urdy (2024)
Aplicación de normas de otros sectores no competentes	Se ha detectado el uso de reglamentos diseñados para otros sectores (por ejemplo, salud o transporte) para sancionar conductas en ámbitos administrativos sin conexión funcional.	García (2013)
Remisión global al “ordenamiento jurídico vigente”	Se cita en bloque todo el ordenamiento jurídico para justificar la infracción, sin especificar norma alguna, lo que anula la resolución por falta de concreción y vulneración del principio de taxatividad.	Cassagne (2017)

4.3.4 *Normas constitucionales y omisión del control difuso*

El análisis jurisprudencial también reveló que algunas entidades invocaron normas que, si bien estaban formalmente vigentes, resultaban contrarias a la Constitución o a los principios del Derecho Administrativo sancionador. Se trataba, por ejemplo, de disposiciones que permitían sancionar en base a presunciones de culpabilidad o a criterios éticos vagos, lo que vulnera directamente el principio de tipicidad (Jakobs, 1997).

En estos casos, el TSC declaró inaplicables las normas invocadas, pues ningún procedimiento disciplinario puede sostenerse sobre disposiciones que contradicen el orden constitucional. Como sostiene Danós (2010), la legalidad debe entenderse en armonía con los principios constitucionales, lo que implica que una norma formalmente vigente no siempre es válida si desconoce garantías superiores.

Este tipo de hallazgos evidencia la necesidad de reforzar la capacitación de los operadores jurídicos, para que no se limite la legalidad a la vigencia formal de la norma, sino que se considere su compatibilidad con los valores y principios constitucionales.

Tabla 24: Normas constitucionales y omisión del control difuso

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Invocación de normas inconstitucionales	Aplicación de tipos declarados inconstitucionales	Se identificaron casos donde se sancionó en base a artículos previamente declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, lo cual invalida automáticamente la resolución.	García (2013)
	Tipificación que vulnera derechos fundamentales	Se aplicaron sanciones sustentadas en normas que restringían el ejercicio de derechos como la libertad de expresión o la estabilidad laboral, lo que fue considerado nulo por colisión con la Constitución.	Meza Astuvilca (2024)
	Imposición de sanción por desacuerdo ideológico	La aplicación de normas sancionadoras se empleó para castigar la disidencia interna o crítica institucional, lo que vulnera derechos constitucionales y ha sido anulado por el TSC y la Corte IDH.	Corte IDH (2006)
	Sanción sustentada en norma que impide la defensa	En algunos casos, se impuso sanción sin permitir descargos, bajo normativa que facultaba resoluciones sin audiencia, lo que fue invalidado por vulnerar el debido proceso.	Vidal Perdomo (2005)
	Uso de disposiciones administrativas que contravienen derechos laborales	Algunas resoluciones aplicaron reglamentos internos contrarios a convenios de la OIT o derechos constitucionales de trabajadores, generando su nulidad.	Danos (2010)
Omisión del control difuso en sede administrativa	No inaplicación de norma incompatible con la Constitución	Órganos administrativos aplicaron normas incompatibles con principios constitucionales sin ejercer control	Calapuja Urday (2024)

	difuso, como exige el artículo 138 de la Constitución y la jurisprudencia vinculante.	
Mantenimiento de normas derogadas por el TC	Pese a la derogación declarada por el Tribunal Constitucional, algunas entidades siguen aplicando normativas anuladas, lo cual ha sido detectado por el TSC como vicio de legalidad.	García (2013)
Rechazo a invocar jurisprudencia del TC	En resoluciones disciplinarias, se omite deliberadamente aplicar sentencias del TC que eran favorables al servidor público, afectando el estándar de motivación constitucionalmente exigido.	Dextre Irigoyen (2023)
Negativa a verificar el parámetro de control de legalidad	Las entidades aplican normas de menor jerarquía sin cotejar si contradicen derechos constitucionales, lo que vulnera la función garante del Estado y genera nulidad del acto.	Alfaro-Alvarado (2024)
Preferencia por interpretación institucional por encima del texto constitucional	Se antepone el criterio interno de la entidad sobre lo dispuesto en normas de rango constitucional, lo que constituye un acto contrario al principio de jerarquía normativa y ha sido corregido por el TSC.	Tapia & Martínez (2023)

4.3.5 *Inexistencia de ley habilitante y delegación normativa indebida*

La reserva de ley es un componente esencial del principio de legalidad, ya que establece que las conductas infractoras y las sanciones deben estar definidas en una norma con rango de ley. No obstante, en muchos procedimientos disciplinarios se observó la vulneración de esta exigencia, cuando las entidades pretendieron crear tipos infractores a partir de reglamentos internos o manuales de funciones.

El TSC anuló estas resoluciones por considerar que las entidades carecen de potestad para crear infracciones a través de normas sublegales. Como señala Morón (2005), la reserva de ley cumple una función de garantía frente a la arbitrariedad, asegurando que solo el legislador tenga competencia para establecer limitaciones a los derechos fundamentales.

En consecuencia, la vulneración del principio de reserva de ley no solo compromete la validez del procedimiento, sino que revela un entendimiento deficiente de la relación entre ley y reglamento en materia sancionadora.

Tabla 25: Inexistencia de ley habilitante y delegación normativa indebida

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Falta de ley habilitante en infracciones especiales	Sanción impuesta por órganos sin competencia normativa específica	Se detectan resoluciones en las que órganos técnicos o especializados sancionan sin ley habilitante que les delegue tal potestad, lo que vulnera el principio de reserva de ley y genera nulidad.	Serva Cárdenas (2018)
	Imposición de sanción sin ley sectorial que regule el tipo infractor	El TSC ha anulado resoluciones en las que se sancionó por faltas sectoriales sin contar con ley formal que determine la infracción, solo con resoluciones administrativas internas.	Danos (2010)
	Invocación de facultades genéricas como base sancionadora	Entidades justifican sanciones citando facultades amplias o genéricas (ej. “dirigir la administración”) sin norma sancionadora expresa, lo cual constituye uso ilegítimo del poder disciplinario.	Vidal Perdomo (2005)
	Imposición de multa por disposiciones reglamentarias sin ley previa	Se imponen multas sin que exista una norma con rango de ley que autorice esa consecuencia, generando vicio por falta de reserva de ley en materia punitiva.	Tapia & Martínez (2023)
	Uso de jurisprudencia sin respaldo legal como sustento punitivo	Se ha identificado el uso de precedentes institucionales como base sancionadora sin respaldo legal expreso, lo que el TSC ha declarado nulo por carecer de base normativa.	Chamilco Reyes (2019)

Delegación normativa indebida	Creación de infracciones por entes no autorizados por ley	Algunas oficinas administrativas (ej. Recursos Humanos) han establecido infracciones mediante directivas o instructivos, sin ley que les delegue esa potestad normativa, lo que ha sido corregido por el TSC.	Serva Cárdenas (2018)
	Redacción de tipos infractores en resoluciones administrativas	Existen resoluciones donde el propio acto sancionador crea el tipo, sin respaldo reglamentario ni legal, lo cual constituye vulneración frontal a la tipicidad y legalidad formal.	Chamilco Reyes (2019)
	Aprobación de reglamentos disciplinarios sin ley habilitante expresa	Algunas entidades aprueban sus propios reglamentos disciplinarios sin que exista norma con rango legal que los autorice a ello, lo que implica exceso de potestad normativa.	

4.3.6 *Retroactividad y uso vagos de conceptos jurídicos*

En varias resoluciones se detectó el uso indebido de normas de jerarquía inferior, especialmente en gobiernos locales y regionales. Estas entidades fundamentaron sanciones en ordenanzas o acuerdos de concejo, sin apoyo en la normativa nacional correspondiente. El TSC concluyó que esta práctica contraviene el principio de jerarquía normativa, pues ninguna disposición subnacional puede prevalecer sobre la legislación nacional (Calapuja, 2024).

La jerarquía normativa garantiza la coherencia del ordenamiento y evita que las entidades locales excedan sus competencias sancionadoras. Como advierte Cassagne (2017), el poder disciplinario debe ejercerse siempre bajo los marcos nacionales, ya que permitir lo contrario conduciría a una fragmentación del derecho sancionador.

La anulación de estas sanciones demuestra que la autonomía normativa de los gobiernos subnacionales no puede extenderse hasta desconocer los principios generales de legalidad y jerarquía.

Tabla 26: Retroactividad y uso vagos de conceptos jurídicos

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Aplicación retroactiva de normas sancionadoras	Imposición de sanción con norma posterior al hecho imputado	Se han declarado nulas resoluciones donde se sancionó por una norma que no estaba vigente al momento de los hechos, violando el principio de irretroactividad.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Modificación reglamentaria durante procedimiento disciplinario	El tipo infractor fue modificado o creado durante el proceso disciplinario y luego aplicado retroactivamente, lo que vulnera el principio de legalidad formal y la confianza legítima.	Vidal Perdomo (2005)
	Inclusión retroactiva de faltas por vía reglamentaria	Algunos reglamentos internos fueron modificados sin comunicación ni publicación adecuada, aplicándose retroactivamente a hechos anteriores a su vigencia.	Torres Morón (2021)
	Justificación de sanción con precedentes posteriores	Se invocan precedentes del TSC dictados con posterioridad al hecho como fundamento exclusivo, sin considerar la norma vigente al momento de la conducta.	Aponte Arcila (2022)
	Tipos no publicados aplicados a hechos pasados	El uso de normas no publicadas en el diario oficial para sustentar la sanción ha sido declarado nulo por falta de publicidad normativa y aplicación retroactiva.	Tapia & Martínez (2023)
Uso vago de conceptos	Sanción basada en términos genéricos sin definición legal	Se aplican tipos como “conducta impropia” o “afectación institucional” sin definir su contenido en la norma,	Chamilco Reyes (2019)

jurídicos	lo que el TSC ha considerado como		
indeterminados	violación a la tipicidad y legalidad material.		
Calificación subjetiva de la gravedad de la falta	Se impone sanción grave con base en apreciaciones subjetivas del instructor sin parámetros normativos, lo que genera indefensión y ha sido anulado por el TSC.	Calapuja Urday (2024)	
Inexistencia de criterios para términos como “desprestigio” o “deslealtad”	Se ha detectado que términos como “desprestigiar la institución” son invocados sin elementos objetivos, lo que genera nulidad por indeterminación normativa.	Vidal Perdomo (2005)	
Equivalencia errónea entre principios y tipos	Se impone sanción por “violar la ética pública” sin estar tipificada dicha conducta como infracción, solo por la invocación genérica a un principio.	Cassagne (2017)	
Uso de normas marco sin desarrollo reglamentario	Algunas leyes contienen tipos abiertos que requieren desarrollo posterior (por reglamento), pero se aplican sin que ese desarrollo haya ocurrido, lo que genera una sanción sin respaldo en contexto legal más enclara.	Alcedo Solano (2022)	

4.3.7 *Discrecionalidad abusiva y falta de control en la calificación*

Otro hallazgo preocupante fue la aplicación de costumbres institucionales como fundamento para imponer sanciones. Algunas entidades justificaron la sanción alegando que “siempre se había hecho así” o que determinadas conductas eran “mal vistas” en la institución, sin respaldo normativo expreso.

El TSC rechazó estas prácticas por considerarlas arbitrarias, pues las costumbres administrativas no constituyen fuente del derecho sancionador. Como explica Pozo (2005), la potestad disciplinaria no puede apoyarse en criterios subjetivos ni en prácticas consuetudinarias, ya que ello vaciaría de contenido al principio de legalidad.

Este hallazgo pone de relieve la necesidad de desterrar la informalidad en la gestión disciplinaria y reforzar la idea de que solo las normas válidas y vigentes pueden justificar sanciones.

Tabla 27: Discrecionalidad abusiva y falta de control en la calificación

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Discrecionalidad abusiva	Imposición de sanción por “mal ejemplo” sin norma tipificadora	Se han sancionado conductas por considerarse “mal ejemplo” sin norma que tipifique esa conducta, lo que evidencia un uso arbitrario de la potestad disciplinaria.	Arce Rodríguez (2022)
	Aplicación selectiva del régimen sancionador	El TSC ha anulado resoluciones donde la administración sancionó selectivamente a un servidor, sin justificar por qué no se aplicó igual criterio a otros casos similares, afectando el principio de igualdad y legalidad.	García (2013)
	Ampliación del tipo por criterio subjetivo del instructor	La subsunción del hecho se basó en interpretaciones personales del instructor, sin argumentación normativa, lo que vulneró el principio de legalidad material.	Vidal Perdomo (2005)
	Uso de apreciación de “actitud inadecuada” sin elementos objetivos	Sanciones impuestas por criterios como “desacato”, “actitud hostil” o “falta de colaboración” sin pruebas ni definición normativa clara han sido anuladas por el TSC.	Chamilco Reyes (2019)
	Sanción por perjuicio institucional sin identificar el daño	Se invoca “daño a la imagen de la institución” como motivo de sanción sin evidenciar en qué consistió, lo que ha sido considerado insuficiente por vulnerar el principio de legalidad.	Cassagne (2017)
Criterios sin control normativo	Clasificación arbitraria entre falta leve y grave	El tipo infractor permite una doble calificación (leve o grave), sin parámetros para determinar cuál aplicar. En varios	Gómez Ríos (2020)

	casos, se calificó como grave sin motivación, anulándose la resolución.	
Elevación del grado de la falta por reiteración no acreditada	Se agrava la falta por supuesta reincidencia, sin que esta esté acreditada en el expediente ni exista tipificación clara del efecto de la reiteración.	Torres Morón (2021)
Ausencia de reglas objetivas para calificar la intencionalidad	El grado de intención o negligencia se decide con base en criterios personales del instructor, sin norma que guíe esa interpretación, generando arbitrariedad.	Alfaro-Alvarado (2024)
Imposición de sanciones distintas para hechos idénticos	Se detectan casos en que, para la misma conducta, se aplican distintas sanciones sin explicación normativa clara. El TSC considera esto vulneración a la legalidad y al principio de igualdad.	Aponte Arcila (2022)
Reglamentos que delegan la calificación a “criterio del jefe inmediato”	Algunos reglamentos internos facultan al jefe inmediato a calificar la gravedad de la falta sin establecer criterios objetivos ni control posterior, lo que ha sido declarado incompatible con el principio de legalidad.	Gómez Ríos (2020)

4.3.8 *Contradicciones normativas y confusión entre fuentes*

La confusión entre normas de carácter ético y normas disciplinarias fue otra causa de nulidad identificada en la jurisprudencia. Varias entidades pretendieron sancionar conductas basándose únicamente en códigos de ética institucional, los cuales tienen un carácter orientador y no constituyen por sí mismos fuentes sancionadoras.

El TSC precisó que estos códigos solo pueden tener valor complementario cuando existe una norma legal que les otorgue fuerza sancionadora. En caso contrario, utilizarlos como único fundamento constituye una infracción al principio de legalidad (Silva-Conde et al., 2024).

Este hallazgo revela la necesidad de distinguir con claridad entre disposiciones de naturaleza ética, que buscan promover valores institucionales, y normas de carácter disciplinario, que imponen sanciones con respaldo legal. La confusión entre ambas categorías genera inseguridad jurídica y arbitrariedad.

Tabla 28: Contradicciones normativas y confusión entre fuentes

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Normas contradictorias o solapadas	Conflicto entre reglamento interno y ley del Servicio Civil	Se han identificado reglamentos disciplinarios internos que contradicen o exceden el marco de la Ley N.º 30057, aplicando tipos no previstos legalmente. El TSC anuló sanciones por basarse en normas de menor jerarquía incompatibles con la ley.	Delgado Estrada (2021)
	Aplicación simultánea de normas generales y sectoriales sin jerarquía clara	En algunos casos se sanciona invocando tanto normas generales como sectoriales, sin establecer cuál prevalece. Esta ambigüedad ha generado nulidades por inseguridad jurídica.	Meza Astuvilca (2024)
	Uso concurrente de reglamentos que definen la misma conducta de forma distinta	Se han detectado reglamentos dentro de una misma entidad que tipifican la misma conducta de modo diferente, sin aclarar cuál se aplica, generando vulneración al principio de legalidad.	Danos (2010)
	Normas internas que contradicen precedentes del TSC	Se aplican sanciones basadas en normas internas que han sido ya declaradas inaplicables o contradictorias por jurisprudencia del TSC, sin justificación alguna.	Vidal Perdomo (2005)
	Reglamentos funcionales usados como disciplinarios	Algunos manuales de funciones han sido aplicados como si fueran reglamentos disciplinarios, generando nulidad por indebida fuente normativa.	Torres Morón (2021)

Confusión entre fuentes jurídicas	Cita de principios generales como si fueran normas tipificadoras	Se confunde el principio jurídico (por ejemplo, “probidad”) con la existencia de un tipo infractor concreto, sin norma expresa que lo tipifique, generando nulidad por legalidad aparente.	Dextre Irigoyen (2023)
	Fundamento basado en jurisprudencia sin fuerza normativa	Se invocan precedentes como si fueran fuente normativa directa, sin ley habilitante ni tipificación expresa, lo que el TSC ha considerado vicio de legalidad.	Chamilco Reyes (2019)
	Invocación de códigos civiles o penales sin traducción administrativa	En algunos procedimientos, se sanciona invocando tipos penales sin que exista una norma administrativa que habilite su aplicación en sede disciplinaria.	Jakobs (1997)
	Mezcla de fuentes (manuales, directivas, resoluciones) sin jerarquía normativa	La resolución sancionadora combina diversas fuentes internas sin distinguir su valor legal, lo que genera confusión normativa y ha sido anulado por falta de motivación legal suficiente.	Meza Astuvilca (2024)
	Sustento en normas informativas o de orientación no vinculantes	Se ha invocado informes técnicos o guías no normativas como base de sanción, sin aclarar su carácter no vinculante, generando nulidad por confusión entre fuentes.	Dextre Irigoyen (2023)

4.3.9 *Ausencia de análisis normativo y formalismo vacío*

En ciertos procedimientos se detectó la imposición de sanciones con base en disposiciones administrativas de carácter interno, como memorandos, resoluciones de gerencia o circulares. Estas normas, por su naturaleza, carecen de fuerza sancionadora y no pueden configurar infracciones disciplinarias.

El TSC anuló estas resoluciones, señalando que la potestad sancionadora debe ejercerse únicamente con sustento en normas generales, abstractas y de rango legal o reglamentario (Resolución N.º 0048-2021-SERVIR/TSC). En línea con ello, Danós (2010) enfatiza que las disposiciones administrativas internas tienen un alcance limitado y no pueden sustituir la exigencia de legalidad formal.

Este hallazgo evidencia que muchas entidades siguen confundiendo las funciones administrativas de gestión con la potestad sancionadora, lo que conduce a resoluciones ilegales y arbitrarias.

Tabla 29: Ausencia de análisis normativo y formalismo vacío

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Omisión de análisis normativo mínimo	Resoluciones sin explicación de la norma aplicada	El TSC ha anulado resoluciones que se limitan a citar el artículo infringido sin desarrollar por qué encaja con la conducta, lo que vulnera el principio de motivación y legalidad.	Serva Cárdenas (2018)
	Fundamento normativo omitido o citado de forma parcial	Algunas resoluciones omiten mencionar los elementos esenciales del tipo o lo hacen de forma parcial, impidiendo una correcta subsunción jurídica.	Meza Astuvilca (2024)
	No se explica si la norma estaba vigente ni su aplicación correcta	Se impone una sanción con base en una norma sin verificar su vigencia o sin desarrollar su aplicabilidad al caso, lo que ha sido declarado como vicio por el TSC.	Vidal Perdomo (2005)
	Copia literal de normativas sin análisis en el caso concreto	El acto sancionador transcribe artículos completos sin demostrar cómo se relacionan con el hecho imputado, lo que ha sido considerado motivación aparente.	Alfaro- Alvarado (2024)
	Resolución redactada con plantillas sin adaptación al caso	Se evidencia el uso de formatos genéricos que reproducen fórmulas jurídicas estándar sin analizar el contenido específico del expediente, lo que vulnera el principio de individualización del acto.	Torres Morón (2021)
Preeminencia formal sobre legalidad	Excesiva carga en formalismos sin	El procedimiento se ajusta a pasos formales (notificación, plazos) pero carece de análisis jurídico sustantivo,	Gómez Ríos (2020)

sustento normativo real	con lo cual el acto pierde validez a pesar de su apariencia formal.	
Jerarquización del procedimiento sobre la sustancia del hecho	Se da prioridad a cumplir etapas procedimentales (firma de documentos, fechas) sin evaluar la legalidad sustantiva del hecho, lo que ha sido cuestionado por el TSC como vaciamiento del contenido del debido procedimiento.	Dextre Irigoyen (2023)
Reiteración de lenguaje técnico sin contenido interpretativo	Algunas resoluciones utilizan un lenguaje jurídico complejo y repetitivo para enmascarar la ausencia de un razonamiento claro, lo que se traduce en nulidad por motivación deficiente.	Chamilco Reyes (2019)
Resolución con estructura correcta, pero sin subsunción normativa clara	A pesar de respetar los elementos formales de una resolución, no se realiza un juicio de subsunción entre la conducta y el tipo infractor, lo que infringe el principio de legalidad.	Cassagne (2017)
Prioridad del expediente sobre la norma sustantiva	Se observa que el expediente es elaborado con más atención al cumplimiento documental que a la adecuación normativa de los hechos, lo que genera nulidad por falta de correspondencia legal.	Meza Astuvilca (2024)

4.3.10 *Régimen disciplinario instrumentalizado y legalidad aparente*

Finalmente, otra causa de nulidad identificada fue la falta de coherencia normativa en la aplicación del régimen disciplinario. En algunos casos, las entidades aplicaron de manera simultánea marcos legales incompatibles, como la Ley N.º 276 y la Ley N.º 30057, o seleccionaron de forma fragmentaria artículos de distintas normas, generando un marco sancionador contradictorio.

El TSC consideró que esta práctica vulnera el principio de legalidad, pues impide al servidor prever con certeza el marco normativo que regula su conducta. La seguridad jurídica exige que el régimen disciplinario se aplique de manera coherente y uniforme (Tapia & Martínez, 2023).

Esta falta de coherencia revela no solo deficiencias en la interpretación normativa, sino también la ausencia de lineamientos claros dentro de las entidades públicas. Corregir este problema requiere una mayor capacitación técnica y una coordinación más estrecha con la jurisprudencia del TSC, a fin de garantizar procedimientos disciplinarios predecibles y legítimos.

Tabla 30: Régimen disciplinario instrumentalizado y legalidad aparente

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Uso instrumental del régimen disciplinario	Sanciones utilizadas como forma de represalia o amedrentamiento	Se ha identificado que algunas sanciones se aplican como respuesta a reclamos, denuncias internas o tensiones laborales, sin sustento jurídico real, lo que constituye una desviación de poder incompatible con la legalidad.	Serva Cárdenas (2018)
	Disciplinamiento encubierto frente a conductas críticas	El régimen sancionador se aplica como herramienta para silenciar expresiones críticas o denunciar malas prácticas, vulnerando la libertad de expresión del servidor y el principio de legalidad sancionadora.	Arce Rodríguez (2022)
	Sanciones que buscan encubrir deficiencias institucionales	En ocasiones, se sanciona a personal operativo para desviar la atención de errores estructurales o decisiones jerárquicas, lo que ha sido declarado nulo por el TSC.	Torres Morón (2021)
	Uso del régimen disciplinario para disuadir el ejercicio de derechos laborales	Se ha detectado la aplicación de sanciones contra trabajadores que solicitaron mejoras o licencias, lo que evidencia un uso instrumental del derecho sancionador sin fundamento legal.	Dextre Irigoyen (2023)

	Persecución selectiva con base en interpretaciones forzadas de la norma	El tipo infractor es interpretado de forma forzada para poder sancionar al servidor, con evidente finalidad disuasiva o persecutoria, sin que el hecho constituya realmente una infracción legalmente prevista.	Chamilco Reyes (2019)
Legalidad aparente como justificación formal	Citación extensa de normas sin aplicabilidad real	La resolución recurre a una sobrecarga de artículos legales y doctrinas sin conexión efectiva con el hecho imputado, generando una falsa apariencia de legalidad.	Meza Astuvilca (2024)
	Uso decorativo de jurisprudencia o precedentes para “vestir” el acto	Algunas resoluciones citan precedentes o sentencias sin analizarlas ni demostrar su aplicabilidad, lo que ha sido calificado como motivación aparente.	Tapia & Martínez (2023)
	Repetición automática de fórmulas legales sin relación con el caso concreto	Se utilizan textos copiados de otras resoluciones o plantillas institucionales sin revisión sustantiva, lo que invalida la resolución por falta de análisis normativo real.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Simulación de motivación legal a través del lenguaje jurídico complejo	Se recurre a terminología legal sofisticada para aparentar motivación, pero sin argumentación sólida que conecte hechos y norma, lo que	Chamilco Reyes (2019)

	ha sido identificado como una táctica de legalidad aparente.	
Omisión de elementos esenciales del tipo encubierta en estructura formal perfecta	A pesar de tener una resolución formalmente correcta, no se desarrolla el nexo entre conducta y tipo infractor, lo que constituye vicio de legalidad no evidente a simple vista, pero sustancial.	Vidal Perdomo (2005)

4.4 Nulidades por violación del debido procedimiento

El derecho de defensa y el debido procedimiento constituyen garantías esenciales dentro del marco del Derecho Administrativo sancionador. En un Estado de derecho, ninguna sanción puede imponerse válidamente si el administrado no ha tenido la posibilidad de conocer los cargos en su contra, presentar descargos, ofrecer pruebas y obtener una resolución debidamente motivada. Estas garantías no son simples formalidades, sino mecanismos que aseguran que la actuación de la Administración se mantenga dentro de los límites de la legalidad y la justicia (García Toma, 2010).

La Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N.º 27444) y la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057) establecen expresamente la necesidad de que los procedimientos disciplinarios respeten el principio de contradicción, la imparcialidad de la autoridad instructora y la existencia de recursos efectivos. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (TSC) demuestra que muchas entidades públicas continúan vulnerando estas garantías, ya sea por desconocimiento normativo, por prácticas burocráticas deficientes o por una comprensión incompleta del alcance de los derechos involucrados (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022).

Las nulidades derivadas de la vulneración al debido procedimiento adoptan diversas formas: notificaciones defectuosas, ausencia de audiencia de descargos, instrucción incompleta, omisión de pruebas, falta de imparcialidad del instructor o limitaciones al acceso al expediente. Cada una de estas falencias afecta de manera directa la legitimidad del procedimiento y priva al servidor de una defensa efectiva. Como advierte Boyer (2016), un procedimiento administrativo que no garantiza la contradicción entre las partes no es un procedimiento justo, sino un acto unilateral de poder.

Asimismo, la jurisprudencia evidencia que en muchos casos los descargos de los servidores no fueron valorados, las apelaciones fueron rechazadas sin motivación suficiente o se omitió considerar factores como atenuantes y agravantes en la determinación de la sanción. Todo ello demuestra que las garantías procesales no siempre son entendidas como derechos sustanciales, sino como requisitos meramente formales que, en la práctica, pueden ser ignorados. Este enfoque erróneo debilita el sistema disciplinario y genera un número significativo de nulidades.

En este apartado se analizan las principales causas de nulidad vinculadas al derecho de defensa y al debido procedimiento, a partir de la jurisprudencia emitida por el TSC entre los años

2020 y 2021. El objetivo es demostrar que el respeto a estas garantías no solo es una exigencia legal, sino también un componente indispensable para asegurar la legitimidad, imparcialidad y eficacia de los procedimientos disciplinarios en la Administración Pública.

4.4.1 *Notificación inválida y notificaciones defectuosas*

Una de las vulneraciones más frecuentes al debido procedimiento en los expedientes revisados fue la omisión de notificación válida. En muchos casos, los servidores no fueron informados de los cargos en su contra o la notificación se realizó fuera de los plazos establecidos. La notificación es un acto esencial, pues garantiza que el investigado pueda conocer oportunamente los hechos que se le imputan y preparar su defensa (Ley N.º 27444, art. 20).

El Tribunal del Servicio Civil (TSC) ha declarado la nulidad de numerosos procedimientos por defectos en la notificación, ya que un acto sancionador carece de validez si el servidor no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción (Alfaro, 2024). La jurisprudencia coincide con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006), que considera la notificación como parte del derecho a ser oído en condiciones de igualdad.

En términos prácticos, la falta de notificación adecuada genera un desequilibrio procesal: mientras la entidad avanza con el procedimiento, el servidor permanece en desconocimiento de los cargos. Esto equivale a un juicio unilateral, contrario a los principios más básicos de justicia y legalidad.

El análisis de las resoluciones también revela que muchas entidades omiten la valoración de circunstancias atenuantes y agravantes al momento de imponer sanciones. El principio de proporcionalidad exige que estos elementos se consideren para graduar la sanción, pero en numerosos expedientes se sancionó a servidores con igual severidad, sin importar si tenían antecedentes disciplinarios o si habían mostrado buena trayectoria laboral.

Esta omisión genera sanciones homogéneas que no reflejan la realidad del caso concreto. Como señala Cassagne (2017), la proporcionalidad no se limita a comparar la falta y la sanción, sino que incluye la evaluación de factores personales y contextuales. Ignorar estos elementos convierte la sanción en un acto formal y deshumanizado, ajeno al principio de justicia administrativa.

El TSC ha declarado nulas varias resoluciones por esta razón, recordando que la omisión en la valoración de atenuantes constituye una vulneración al derecho de defensa, pues priva al servidor de que sus circunstancias particulares sean consideradas. Asimismo, la omisión de agravantes también es problemática, ya que puede llevar a sanciones demasiado leves frente a conductas graves, debilitando la confianza ciudadana en el sistema disciplinario.

La reiteración de este vicio revela que muchas entidades entienden la proporcionalidad de manera restringida, reduciéndola a una mera relación aritmética entre falta y sanción. En realidad, se trata de un principio más complejo que exige ponderar el contexto integral de la conducta y del servidor investigado.

Tabla 31: Notificación inválida y notificaciones defectuosas

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Falta de notificación válida	Ausencia total de notificación al servidor público	Se declara la nulidad de la resolución cuando no consta que el servidor fue notificado del inicio del procedimiento disciplinario, vulnerándose el principio de defensa y el derecho a ser oído.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Resoluciones emitidas sin haberse notificado el pliego de cargos	En ciertos casos, la resolución sancionadora se expide sin que haya mediado comunicación alguna del pliego de cargos, lo que constituye una infracción grave al debido procedimiento.	Boyer Carrera (2016)
	Notificación a una dirección incorrecta o inexistente	El TSC ha identificado notificaciones enviadas a domicilios equivocados, a pesar de que la entidad tenía registros actualizados, lo cual constituye una omisión sustancial.	García (2013)
	Falta de acreditación del acto de notificación	No consta en el expediente el cargo de notificación ni evidencia de su entrega o recepción, lo que ha sido motivo de nulidad por indefensión.	Dextre Irigoyen (2023)
	Uso exclusivo de correo electrónico sin confirmación de lectura	Se han anulado resoluciones notificadas por medios electrónicos sin acuse de recibo ni verificación de acceso del destinatario.	Tapia & Martínez (2023)
Notificaciones defectuosas	Entrega incompleta de documentos notificados	En varios casos, el documento notificado carecía de anexos indispensables (pliego, informes), impidiendo al servidor conocer a cabalidad los hechos imputados.	Meza Astuvilca (2024)

Notificación realizada en día inhábil o fuera de horario	El TSC ha declarado nulas las notificaciones efectuadas en fechas no laborables o fuera del horario administrativo, lo cual contraviene los principios de razonabilidad y previsibilidad.	Torres Morón (2021)
Documento ilegible, mal escaneado o ininteligible	Se advierten resoluciones o cargos notificados con errores de escaneo o ilegibilidad que impidieron al sancionado conocer el contenido, generando nulidad.	Chamilco Reyes (2019)
Notificación realizada a terceros sin autorización	Se notificó a secretarios o personal no autorizado del área, sin dejar constancia de entrega directa al servidor, lo que ha sido considerado ineficaz.	Cassagne (2017)
Uso de medios físicos cuando el canal acordado era electrónico (o viceversa)	El incumplimiento del medio oficial de notificación establecido con el servidor (correo institucional, casilla electrónica, etc.) ha sido declarado vicio del procedimiento.	García (2013)

4.4.2 *Falta de oportunidad de defensa y omisión de descargos*

Otra causa frecuente de nulidad es la omisión de brindar al servidor la oportunidad de defensa mediante descargos efectivos. En muchos casos, las entidades formularon cargos sin conceder un plazo razonable para responder, o incluso omitieron por completo esta etapa. Esta práctica vulnera el principio de contradicción, núcleo esencial del debido procedimiento (Danós, 2010).

El TSC ha sostenido que la audiencia de descargos no puede considerarse un simple formalismo, sino un espacio real de participación. Su omisión convierte la sanción en un acto unilateral de la administración, desprovisto de legitimidad. En este sentido, los descargos constituyen un derecho fundamental y su ausencia invalida todo el procedimiento.

En algunos expedientes se concedió la oportunidad de descargo, pero bajo condiciones que imposibilitaban su ejercicio pleno, como plazos excesivamente cortos o limitaciones en el acceso al expediente. Estas restricciones también han sido consideradas por el Tribunal como vulneraciones graves al debido procedimiento, pues la defensa debe ser no solo formalmente garantizada, sino materialmente posible.

La reiteración de este vicio refleja una concepción autoritaria de la potestad disciplinaria, en la que la administración se reserva el derecho de sancionar sin permitir la participación del servidor. Esta práctica ha sido corregida mediante la declaración de nulidad, con la finalidad de reafirmar que el derecho de defensa no es negociable.

Tabla 32: Falta de oportunidad de defensa y omisión de descargos

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Falta de oportunidad de defensa	Sanción impuesta sin haber ofrecido audiencia o espacio de defensa	El TSC ha declarado nulas resoluciones sancionadoras en las que no se ofreció oportunidad de audiencia previa, contraviniendo el principio del contradictorio y el derecho de defensa.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Inicio del procedimiento sin informar al servidor	En varios casos, el servidor no fue formalmente comunicado del inicio del proceso disciplinario, impidiéndole ejercer su defensa desde la etapa inicial.	Dextre Irigoyen (2023)
	No se concedió plazo razonable para contestar el pliego	El procedimiento avanzó con plazos exigüos o nulos para responder los cargos, vulnerando el derecho de defensa efectiva.	Meza Astuvilca (2024)
	Sanción sin haber podido acceder al expediente	El sancionado no tuvo acceso al expediente administrativo, lo que fue considerado una grave omisión procedimental y causa de nulidad.	García (2013)
	Inexistencia de comunicación formal sobre la etapa de defensa	Se omite informar al servidor sobre la apertura de etapa probatoria o de descargos, lo cual vicia de nulidad todo el procedimiento por indefensión.	Boyer Carrera (2016)
Omisión del derecho a formular descargos	No se recibió ni evaluó el descargo presentado	En ciertos expedientes, se constata que el servidor presentó su descargo, pero este no fue considerado en la resolución, lo que	Tapia & Martínez (2023)

	constituye violación del principio de debido procedimiento.	
Rechazo injustificado del descargo sin motivación	El órgano instructor desestimó el descargo sin ofrecer razones ni fundamentos jurídicos, generando vicio de motivación.	Torres Morón (2021)
Descargo valorado superficialmente sin análisis del contenido	El contenido del descargo fue simplemente citado, sin que se realice análisis o contraposición alguna, lo que constituye una forma de motivación aparente.	Chamilco Reyes (2019)
Presentación de descargo fuera de plazo por error de notificación	El servidor presentó su descargo tarde debido a una notificación defectuosa. El TSC consideró que el error no debía perjudicar al administrado, declarando nulo el acto sancionador.	Cassagne (2017)
Falta de orientación sobre el derecho a formular descargo	Algunos procedimientos omiten señalar que el servidor tiene derecho a presentar descargo o no brindan canales accesibles para ello, lo que genera nulidad por falta de garantías mínimas.	Arce Rodríguez (2022)

4.4.3 *Falta de motivación clara y motivación aparente*

En varios casos, las entidades excedieron los plazos establecidos por la Ley N.º 27444 y la Ley N.º 30057, lo que afecta la validez de la decisión final. Los plazos en el procedimiento administrativo no son simples formalidades: cumplen la función de dar previsibilidad y certeza al administrado sobre la duración del proceso (Morón, 2005).

El incumplimiento de los plazos genera indefensión, pues mantiene al servidor en un estado de incertidumbre prolongada. Como advierte García Belaúnde (2013), la dilación indebida de los procedimientos administrativos constituye una forma indirecta de vulneración del derecho de defensa.

En este sentido, el TSC ha reiterado que la demora injustificada en resolver es una causal de nulidad, dado que afecta la seguridad jurídica y la confianza legítima del administrado en el actuar de la Administración.

La falta de motivación clara o la existencia de una motivación aparente constituyen otra causa común de nulidad. Varias resoluciones disciplinarias fueron emitidas con fundamentos genéricos, limitándose a afirmar que el servidor “afectó el servicio” o “incumplió sus funciones”, sin especificar cómo ocurrieron los hechos ni qué pruebas lo acreditaban.

El TSC ha establecido que la motivación es un requisito sustantivo que garantiza la transparencia y el control ciudadano sobre las decisiones administrativas. Una resolución sin motivación suficiente equivale a un acto arbitrario. Como señala Danós (2010), la motivación permite verificar la racionalidad del acto administrativo y constituye un límite esencial frente al poder sancionador del Estado.

La motivación aparente es igualmente problemática. Se presenta cuando la resolución utiliza frases estereotipadas sin vinculación con las pruebas del caso. Esta práctica no satisface el estándar exigido, pues no permite al servidor comprender las razones de la sanción ni al órgano revisor controlar la validez de la decisión.

La persistencia de este vicio demuestra que muchas entidades consideran la motivación como un requisito accesorio, cuando en realidad es un elemento central de validez. Por ello, el TSC ha declarado nulas estas resoluciones y ha enfatizado que la motivación debe ser clara, congruente y suficiente.

Tabla 33: Falta de motivación clara y motivación aparente

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Falta de motivación clara en la resolución	Resolución sancionadora sin desarrollo de fundamentos jurídicos	Se han anulado actos administrativos en los que simplemente se transcribe el tipo infractor sin explicar cómo los hechos encajan en él, vulnerando el principio de motivación exigido por la LPAG.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Ausencia de análisis individualizado de los hechos	Algunas resoluciones sancionadoras emplean fórmulas genéricas que no distinguen las circunstancias particulares del caso, lo que impide el control de legalidad y justifica la nulidad.	Torres Morón (2021)
	Falta de valoración de las pruebas ofrecidas por el servidor	El acto no incluye análisis ni ponderación de los medios probatorios del investigado, lo que infringe el derecho de defensa y el principio de verdad material.	Meza Astuvilca (2024)
	Omisión de respuesta a los argumentos del descargo	El descargo es citado, pero no respondido ni analizado, lo cual el TSC considera como vulneración al deber de motivación.	Chamilco Reyes (2019)
	Ausencia de cita normativa precisa en la parte considerativa	La resolución sancionadora no fundamenta su decisión en normas específicas, sino en enunciados generales o principios, lo que da lugar a nulidad.	Cassagne (2017)
Motivación aparente o contradictoria	Resolución que copia párrafos sin relación con el caso	Se ha detectado uso de plantillas genéricas que contienen apartados irrelevantes al caso concreto, lo que evidencia una motivación meramente formal.	Tapia & Martínez (2023)
	Contradicción entre hechos descritos y sanción aplicada	La resolución admite ciertos hechos, pero impone una sanción incompatible con ellos, sin explicar la razón, lo que ha sido considerado un vicio lógico y jurídico.	Dextre Irigoyen (2023)

Resoluciones contradictorias frente a casos idénticos sin justificación	Se emiten sanciones distintas frente a situaciones iguales sin fundamentar el cambio de criterio, lo que afecta el principio de igualdad y la motivación.	García (2013)
Uso de frases como “afectación al servicio” sin explicar en qué consistió	El TSC ha declarado nulas resoluciones en las que se afirma afectación institucional sin que se indique el daño específico o el nexo causal, por considerarlo un motivo vacío.	Boyer Carrera (2016)
Argumentos incompatibles dentro de la misma resolución	Existen resoluciones que, en sus considerandos, expresan razonamientos que se contradicen entre sí (por ejemplo, atribuir responsabilidad directa y luego afirmar que no hay evidencia directa), lo que invalida el acto por falta de coherencia.	Vidal Perdomo (2005)

4.4.4 *Ausencia de pruebas y falta de valoración probatoria*

En algunos procedimientos se evidenció que la fase de instrucción fue incompleta, omitiéndose la recopilación de pruebas relevantes o la valoración de los medios presentados por el investigado. Este déficit afecta directamente el principio de verdad material y vulnera el derecho de defensa, pues impide que la resolución final se base en una valoración objetiva de los hechos (Ley N.º 27444, art. 3).

El TSC ha anulado resoluciones en las que no se consideraron pruebas esenciales ofrecidas por el servidor, como documentos o testigos clave, lo que revela una instrucción parcializada (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2022). De acuerdo con Alfaro (2024), la omisión de prueba no es un error meramente formal, sino un vicio sustantivo que compromete la imparcialidad del procedimiento.

En numerosos procedimientos disciplinarios, el TSC encontró que las resoluciones sancionadoras carecían de pruebas suficientes o que estas no habían sido debidamente valoradas. En algunos casos, la sanción se basaba únicamente en informes administrativos sin corroboración, lo que vulnera el principio de verdad material.

El Derecho Administrativo sancionador exige que toda sanción esté respaldada en pruebas objetivas y legalmente obtenidas. La ausencia de estas convierte la sanción en una presunción arbitraria. Cassagne (2017) señala que el poder sancionador no puede ejercerse sobre la base de suposiciones, sino únicamente sobre hechos acreditados.

Asimismo, la falta de valoración probatoria constituye un vicio igualmente grave. En varios expedientes, los servidores presentaron documentos o testigos en su defensa, pero estos fueron ignorados en la resolución final. El TSC ha considerado esta práctica como una vulneración al derecho de defensa, pues priva al investigado de que sus argumentos sean considerados en la decisión.

En definitiva, sin pruebas suficientes ni valoración adecuada no existe procedimiento disciplinario legítimo. La nulidad de estas resoluciones busca reafirmar que el estándar probatorio es un requisito ineludible en todo proceso sancionador.

Tabla 34: Ausencia de pruebas y falta de valoración probatoria

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Ausencia de pruebas esenciales	Resolución sancionadora sin prueba directa del hecho imputado	El TSC ha declarado nulas resoluciones que sancionan sin contar con medio probatorio directo que vincule al servidor con el hecho, limitándose a conjeturas o afirmaciones no corroboradas.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Actos sancionadores sin medios de prueba anexados al expediente	En varios casos, no se incorporó ninguna prueba documentada al expediente, a pesar de afirmarse la existencia de infracción, lo cual constituye un vicio grave del procedimiento.	Torres Morón (2021)
	Inexistencia de prueba que permita calificar la conducta como falta	El procedimiento se desarrolla y concluye sin una prueba que permita subsumir la conducta dentro del tipo infractor invocado, lo que impide la configuración del ilícito disciplinario.	García (2013)
	Uso de denuncias verbales sin respaldo documental	Se impone sanción en base a denuncias de terceros no documentadas ni ratificadas, lo que ha sido considerado por el TSC como insuficiente para justificar un acto sancionador.	Boyer Carrera (2016)
	Sanción basada en prueba que no fue actuada en el proceso	En algunos casos, se incorporan documentos como prueba sin haber sido formalmente actuados ni puestos en conocimiento del	Meza Astuvilca (2024)

		servidor, lo cual vulnera el contradictorio.	
Falta de valoración probatoria	No se evalúan las pruebas presentadas por el investigado	Las pruebas de descargo son simplemente mencionadas pero no valoradas, lo que constituye un defecto de motivación material e infringe el derecho de defensa.	Dextre Irigoyen (2023)
	Preferencia injustificada por pruebas de la entidad	La resolución da valor a las pruebas aportadas por la entidad sin explicar por qué descarta las presentadas por el servidor, incurriendo en arbitrariedad probatoria.	Cassagne (2017)
	Valoración subjetiva de pruebas sin criterio jurídico	Algunas pruebas son desestimadas con base en percepciones personales o sin parámetros jurídicos establecidos, lo que vulnera el principio de objetividad en la función sancionadora.	Chamilco Reyes (2019)
	No se indica qué pruebas sirvieron como fundamento	El acto sancionador no menciona expresamente las pruebas que sirvieron de base para la conclusión, ni cómo fueron valoradas, lo cual infringe el deber de motivación probatoria.	Tapia & Martínez (2023)
	Omisión del principio de presunción de licitud de la conducta	El TSC ha indicado que, ante la falta de prueba suficiente, debe primar la presunción de inocencia, y su omisión constituye nulidad por falta de motivación y de respeto al debido proceso.	Vidal Perdomo (2005)

4.4.5 *Audiencias vacías y simulación del contradictorio*

Otro vicio relevante fue la falta de imparcialidad del instructor designado para conducir el procedimiento disciplinario. En algunos casos, el funcionario a cargo tenía una relación jerárquica directa con el investigado, lo que compromete su objetividad. El principio de imparcialidad exige que el órgano instructor sea independiente y neutral, a fin de garantizar la confianza en la decisión adoptada (Ley N.º 30057, art. 90).

El TSC ha advertido que la imparcialidad no solo debe existir en los hechos, sino también en la percepción de las partes, pues cualquier duda razonable sobre la objetividad del instructor resta legitimidad al procedimiento (Danos, 2010). Esta doctrina coincide con la jurisprudencia comparada, que resalta la importancia de la imparcialidad como requisito esencial del debido proceso (Corte IDH, 2006).

La designación de instructores con conflictos de interés no solo afecta la validez de la resolución, sino que además proyecta una imagen de arbitrariedad en la gestión disciplinaria, lo que mina la confianza de los servidores en la Administración Pública.

Otro hallazgo preocupante es la práctica de realizar audiencias vacías, es decir, audiencias meramente formales sin un verdadero debate probatorio o contradictorio. En varios casos, las entidades convocaron audiencias, pero estas se limitaron a leer los cargos sin permitir la intervención efectiva del servidor.

El TSC ha advertido que esta práctica constituye una simulación del contradictorio, que convierte la audiencia en un trámite vacío. Como explica Boyer (2016), el contradictorio no consiste en la mera presencia física de las partes, sino en la posibilidad real de debatir, cuestionar pruebas y plantear argumentos.

La simulación del contradictorio vulnera no solo el derecho de defensa, sino también la confianza en el procedimiento. Un servidor que percibe que la audiencia es una formalidad sin incidencia en la decisión final pierde toda confianza en la imparcialidad del proceso.

En este sentido, el TSC ha declarado nulas estas resoluciones y ha insistido en que las audiencias deben cumplir una función sustantiva, garantizando un espacio real de debate y de defensa material.

Tabla 35: Audiencias vacías y simulación del contradictorio

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Audiencias vacías	Actas de audiencia sin desarrollo argumentativo	El TSC ha identificado audiencias documentadas solo con asistencia formal, pero sin exposición real de argumentos ni debate, lo que invalida el procedimiento por simulación de contradicción.	Meza Astuvilca (2024)
	Entrevistas no registradas como audiencias	En algunos procedimientos se desarrollaron entrevistas informales sin acta ni garantías mínimas, pero fueron tratadas como audiencias válidas, lo cual constituye vicio de forma.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Uso de actas prellenadas sin contenido específico del caso	Se han anulado procedimientos que empleaban formatos estándar sin registrar los hechos debatidos ni la posición del servidor, lo que contradice la naturaleza misma del contradictorio.	Torres Morón (2021)
	Actas que omiten registrar la participación del sancionado	Algunas actas de audiencia no contienen intervención alguna del servidor ni resumen de sus argumentos, lo que evidencia un procedimiento aparente.	Chamilco Reyes (2019)
	Firma de asistencia como sustitución del acto de audiencia	Se ha considerado inválida la práctica de hacer firmar una hoja de asistencia en reemplazo del contenido sustantivo de la audiencia.	Cassagne (2017)
Simulación del contradictorio	Se recibe al servidor, pero no se permite refutar pruebas	Se permite que el servidor asista, pero no se le da acceso previo a la prueba ni se le permite objetarla, lo que constituye un contradictorio simulado.	Dextre Irigoyen (2023)

Ausencia de cuestionamiento al informe de instrucción	El investigado no tiene oportunidad real de discutir ni responder al informe de instrucción, lo que constituye una infracción grave al debido proceso.	Tapia & Martínez (2023)
Reunión sin garantía de bilateralidad ni imparcialidad	Algunas audiencias son dirigidas por personal que ya participó de la investigación, sin asegurar neutralidad ni espacio real de defensa, lo que ha sido anulado por el TSC.	Boyer Carrera (2016)
Plazo mínimo de audiencia sin posibilidad de preparación	Se han concedido audiencias con plazos muy reducidos (menos de 24h) lo que impidió al servidor preparar su defensa, vulnerando el principio de razonabilidad procesal.	Arce Rodríguez (2022)
Rechazo verbal de argumentos sin dejar constancia escrita	El servidor presenta argumentos que no son respondidos ni consignados en el acta de audiencia, lo que constituye una afectación directa a su derecho de defensa y genera nulidad del procedimiento.	Vidal Perdomo (2005)

4.4.6 *Autoridad incompetente y suscripción inválida de resoluciones*

En múltiples expedientes se detectó que las entidades omitieron valorar los descargos presentados por el servidor, limitándose a reiterar los argumentos de la acusación. Este vicio vulnera directamente el derecho de defensa, pues priva de eficacia real a la participación del investigado en el proceso.

El TSC ha señalado que la sola recepción de los descargos no satisface el derecho de defensa si estos no son evaluados en la resolución final (Resolución N.º 0021-2020-SERVIR/TSC). Como precisa Alfaro (2024), la motivación debe reflejar un análisis concreto de los argumentos presentados, incluso si se concluye en su rechazo.

Un vicio recurrente en los procedimientos disciplinarios es la emisión de resoluciones por parte de autoridades incompetentes o con firmas inválidas. En varios casos, las sanciones fueron dictadas por funcionarios que no tenían delegación legal para ejercer la potestad disciplinaria, o por instancias jerárquicamente inferiores que carecían de atribución normativa. Este defecto vulnera el principio de legalidad y convierte la resolución en un acto inexistente (Morón, 2005).

El TSC ha recordado que la competencia no es una formalidad menor, sino un requisito esencial de validez del acto administrativo. Una sanción emitida por una autoridad incompetente carece de eficacia jurídica, pues equivale a un acto dictado sin habilitación legal. En algunos expedientes, incluso se detectó que las resoluciones eran suscritas por secretarios técnicos o asesores, lo cual constituye una práctica irregular.

La firma inválida de resoluciones representa otra variante de este problema. En procedimientos donde la autoridad competente no suscribió personalmente la resolución, sino que delegó la firma a un tercero sin base normativa, el TSC declaró la nulidad. Este vicio afecta la autenticidad y credibilidad del acto administrativo, al no existir certeza sobre quién asumió la decisión final.

Estas irregularidades reflejan una deficiencia en la cultura de legalidad de las entidades públicas. La incompetencia de la autoridad o la delegación indebida de firmas no solo anulan la resolución, sino que debilitan la confianza institucional en la validez de los procedimientos disciplinarios.

Tabla 36: Autoridad incompetente y suscripción inválida de resoluciones

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Autoridad incompetente para resolver	Resolución emitida por órgano distinto al competente según normativa aplicable	El TSC ha declarado nulas las sanciones impuestas por funcionarios que no tienen la competencia legal para resolver procedimientos disciplinarios, infringiendo el artículo 6 de la Ley N.º 27444.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Decisión adoptada por jefe inmediato sin delegación ni competencia reglamentaria	En algunos casos, se detecta que el jefe inmediato resolvió el procedimiento sin norma que le delegue esa facultad, lo que genera nulidad absoluta del acto administrativo.	Torres Morón (2021)
	Órgano instructor que actúa como decisor final del procedimiento	Se evidencia que la misma persona o área que formuló cargos es la que resuelve la sanción, lo que contraviene los principios de imparcialidad y legalidad procedimental.	Chamilco Reyes (2019)
	Resoluciones dictadas por comisiones ad hoc sin base legal	Se crearon comisiones temporales para resolver procedimientos sin estar previstas en norma alguna, lo que ha sido considerado un defecto de origen que invalida todo el proceso.	Cassagne (2017)
	Aplicación de régimen especial por órgano general	Se ha detectado que un procedimiento disciplinario bajo régimen especial (como salud o educación) fue resuelto por órgano general, sin competencia funcional, generando nulidad por falta de legalidad.	García (2013)

Firma de resoluciones no habilitada	Firma de resolución por funcionario sin delegación formal	La resolución sancionadora fue firmada por un funcionario distinto al titular, sin que conste resolución de delegación ni fundamento legal, lo cual ha sido corregido por el TSC por vicio de competencia.	Dextre Irigoyen (2023)
	Acto suscrito por persona con cargo distinto al previsto en el reglamento	Se han anulado actos sancionadores firmados por personal administrativo sin la jerarquía necesaria conforme al reglamento interno o manual de organización y funciones (MOF).	Meza Astuvilca (2024)
	Uso de firma digital sin validación institucional o sin consentimiento	Algunos actos sancionadores fueron firmados digitalmente sin que conste validación formal del documento, lo que ha generado controversia sobre su autenticidad y validez jurídica.	Tapia & Martínez (2023)
	Delegación genérica no específica para el acto sancionador	Se invoca una delegación amplia o genérica sin especificar que incluya potestades disciplinarias, lo que ha sido declarado inválido por el TSC.	Arce Rodríguez (2022)
	Suscripción fuera de plazo por autoridad saliente	En ciertos casos, se identifican resoluciones firmadas por una autoridad cuya vigencia en el cargo ya había expirado al momento de suscribir el acto, lo cual implica nulidad por incompetencia sobrevenida.	Vidal Perdomo (2005)

4.4.7 *Procedimientos extemporáneos y omisión de plazos legales*

La omisión o el incumplimiento de los plazos legales constituye otra de las causas más frecuentes de nulidad. En múltiples casos, los procedimientos disciplinarios se tramitaron fuera del plazo establecido en la normativa, lo que generó resoluciones extemporáneas y, en consecuencia, inválidas.

El TSC ha enfatizado que el respeto de los plazos no es un aspecto formal, sino un elemento sustantivo del debido procedimiento. Los plazos garantizan la seguridad jurídica de los servidores y evitan que los procesos se conviertan en instrumentos de hostigamiento. García Belaúnde (2013) señala que la dilación excesiva constituye una forma de indefensión, pues coloca al servidor en un estado de incertidumbre prolongada.

En algunos expedientes se verificó que los procedimientos excedían en varios meses los plazos establecidos por la Ley del Servicio Civil. Esta demora generó resoluciones carentes de eficacia, dado que la potestad sancionadora se encontraba extinguida. El TSC declaró nulas estas resoluciones, recordando que el respeto del plazo es un límite material al poder sancionador.

La omisión de plazos legales refleja, además, deficiencias organizacionales y falta de planificación en la gestión disciplinaria. Este vicio no solo invalida sanciones, sino que transmite una imagen de ineficiencia institucional, lo que debilita la confianza en la administración pública.

Otra vulneración detectada fue la restricción en el acceso al expediente. En algunos procedimientos, los servidores no pudieron consultar la totalidad de los documentos que se utilizaban en su contra o se les entregaron copias incompletas. Este vicio afecta gravemente el derecho de defensa, pues impide conocer los fundamentos de la acusación y responder de manera adecuada (CIDH, 2006).

El TSC ha considerado que la transparencia en el acceso al expediente es un elemento indispensable del debido procedimiento. Como advierte Pozo (2005), un proceso en el que el investigado desconoce la totalidad de la prueba no es un proceso justo, sino un procedimiento unilateral y arbitrario.

En este sentido, toda limitación injustificada en el acceso al expediente debe considerarse causal de nulidad, dado que compromete la equidad del procedimiento disciplinario.

Tabla 37: Procedimientos extemporáneos y omisión de plazos legales

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Autoridad incompetente para resolver	Resolución emitida por órgano distinto al competente según normativa aplicable	El TSC ha declarado nulas las sanciones impuestas por funcionarios que no tienen la competencia legal para resolver procedimientos disciplinarios, infringiendo el artículo 6 de la Ley N.º 27444.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Decisión adoptada por jefe inmediato sin delegación ni competencia reglamentaria	En algunos casos, se detecta que el jefe inmediato resolvió el procedimiento sin norma que le delegue esa facultad, lo que genera nulidad absoluta del acto administrativo.	Torres Morón (2021)
	Órgano instructor que actúa como decisor final del procedimiento	Se evidencia que la misma persona o área que formuló cargos es la que resuelve la sanción, lo que contraviene los principios de imparcialidad y legalidad procedimental.	Chamilco Reyes (2019)
	Resoluciones dictadas por comisiones ad hoc sin base legal	Se crearon comisiones temporales para resolver procedimientos sin estar previstas en norma alguna, lo que ha sido considerado un defecto de origen que invalida todo el proceso.	Cassagne (2017)
	Aplicación de régimen especial por órgano general	Se ha detectado que un procedimiento disciplinario bajo régimen especial (como salud o educación) fue resuelto por órgano general, sin competencia funcional, generando nulidad por falta de legalidad.	García (2013)

Firma de resoluciones no habilitada	Firma de resolución por funcionario sin delegación formal	La resolución sancionadora fue firmada por un funcionario distinto al titular, sin que conste resolución de delegación ni fundamento legal, lo cual ha sido corregido por el TSC por vicio de competencia.	Dextre Irigoyen (2023)
	Acto suscrito por persona con cargo distinto al previsto en el reglamento	Se han anulado actos sancionadores firmados por personal administrativo sin la jerarquía necesaria conforme al reglamento interno o manual de organización y funciones (MOF).	Meza Astuvilca (2024)
	Uso de firma digital sin validación institucional o sin consentimiento	Algunos actos sancionadores fueron firmados digitalmente sin que conste validación formal del documento, lo que ha generado controversia sobre su autenticidad y validez jurídica.	Tapia & Martínez (2023)
	Delegación genérica no específica para el acto sancionador	Se invoca una delegación amplia o genérica sin especificar que incluya potestades disciplinarias, lo que ha sido declarado inválido por el TSC.	Arce Rodríguez (2022)
	Suscripción fuera de plazo por autoridad saliente	En ciertos casos, se identifican resoluciones firmadas por una autoridad cuya vigencia en el cargo ya había expirado al momento de suscribir el acto, lo cual implica nulidad por incompetencia sobrevenida.	Vidal Perdomo (2005)

4.4.8 *Falta de proporcionalidad y sanciones sin justificación de gravedad*

En algunos casos, las entidades restringieron de manera arbitraria la posibilidad de que el servidor presentara pruebas en su defensa. Estas limitaciones se justificaban con argumentos de “economía procesal”, pero en la práctica implicaban un recorte al derecho fundamental a probar.

El TSC ha reiterado que la libertad probatoria es una condición esencial del derecho de defensa (Resolución N.º 0154-2021-SERVIR/TSC). Como señala García (2013), negar la admisión de pruebas pertinentes equivale a una forma de indefensión material, pues priva al investigado de los medios necesarios para acreditar su versión de los hechos.

Este hallazgo demuestra la necesidad de que las entidades públicas comprendan que la economía procesal no puede justificar la restricción de garantías fundamentales, y que toda prueba relevante debe ser admitida y valorada en el procedimiento.

En varios procedimientos, el TSC detectó la imposición de sanciones sin la debida justificación de proporcionalidad. Las entidades aplicaron suspensiones prolongadas o destituciones sin explicar por qué la gravedad de la conducta merecía tal sanción. Esta práctica contradice el principio de razonabilidad y proporcionalidad, pilares del derecho sancionador (Cassagne, 2017).

El problema se presenta tanto en faltas leves como en graves o muy graves. En el primer caso, la aplicación de sanciones desmedidas constituye un exceso punitivo; en el segundo, la imposición automática de sanciones máximas refleja un uso mecánico de la norma sin valorar circunstancias particulares.

El TSC ha señalado que la proporcionalidad exige un análisis contextual: deben evaluarse factores como el daño al servicio público, la intencionalidad del servidor, la reincidencia o la existencia de atenuantes. La omisión de esta evaluación convierte la resolución en un acto arbitrario y desproporcionado.

En definitiva, la falta de proporcionalidad no solo genera nulidad, sino que afecta la percepción de justicia en el sistema disciplinario. Un régimen que sanciona sin justificación adecuada corre el riesgo de ser visto como autoritario y carente de legitimidad.

Tabla 38: Falta de proporcionalidad y sanciones sin justificación de gravedad

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Ausencia de proporcionalidad	Imposición de sanciones graves por faltas leves	El TSC ha anulado resoluciones en las que se impuso suspensión o destitución por conductas que no afectaban significativamente el servicio público ni configuraban falta grave, vulnerando el principio de proporcionalidad.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Sanción aplicada sin evaluación del contexto del hecho	En varios expedientes se sanciona sin considerar el entorno institucional, la intencionalidad del servidor ni los antecedentes, lo que demuestra ausencia de juicio de proporcionalidad.	Meza Astuvilca (2024)
	Desconocimiento de atenuantes presentados en el descargo	Algunas resoluciones omiten analizar factores atenuantes como conducta previa ejemplar, carga excesiva de trabajo o ausencia de daño, lo que constituye falta de razonabilidad.	Tapia & Martínez (2023)
	Aplicación automática del máximo de sanción posible	Se observa la práctica de imponer siempre la sanción más severa prevista, sin explicar por qué otras medidas menores (como amonestación) no serían suficientes.	Torres Morón (2021)
	Desproporción entre el hecho imputado y el daño real	Se imponen sanciones severas en casos donde no existe afectación objetiva al interés público ni perjuicio institucional, lo que ha sido declarado desproporcionado por el TSC.	Chamilco Reyes (2019)

Sanciones sin justificación de gravedad	Resolución no explica por qué califica la falta como grave	Se declara nulo el acto cuando no se justifica por qué la conducta debe considerarse grave, pese a existir otros tipos infractores leves o medios que podrían haber sido aplicables.	Dextre Irigoyen (2023)
	Falta de criterios objetivos para graduar la sanción	El acto sancionador no se basa en parámetros normativos ni guías institucionales para aplicar la sanción, lo que genera arbitrariedad.	García (2013)
	Resoluciones sin referencia a los criterios del artículo 248 de la Ley N.º 27444	El TSC observa que algunas resoluciones no aplican ni mencionan los criterios legales de graduación de sanciones establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, constituyendo omisión relevante.	Vidal Perdomo (2005)
	Calificación de “falta muy grave” sin criterios técnicos ni argumentación	Se asigna esa calificación solo por inercia institucional o por copia de procedimientos anteriores, sin demostrar su adecuación al caso concreto.	Cassagne (2017)
	Desigualdad frente a precedentes similares	El servidor es sancionado con mayor severidad que otros casos similares ya resueltos por la misma entidad o el TSC, sin que exista motivación que explique esa disparidad.	Boyer Carrera (2016)

4.4.9 *Evaluación deficiente del descargo y omisión de argumentos*

Otra irregularidad frecuente fue la omisión de considerar atenuantes y agravantes al momento de imponer la sanción. En muchos expedientes se aplicaron sanciones sin valorar antecedentes, conducta previa o la existencia de circunstancias que disminuyeran la responsabilidad del servidor.

El TSC ha subrayado que la proporcionalidad de la sanción exige evaluar estos factores, pues de lo contrario se incurre en decisiones arbitrarias (Ley N.º 27444, art. 230). Como explica Cassagne (2017), la graduación de la sanción no es un acto discrecional absoluto, sino que debe fundarse en parámetros objetivos de razonabilidad.

La omisión de atenuantes y agravantes no solo afecta la proporcionalidad, sino que también vulnera el derecho de defensa, al privar al servidor de un análisis justo de su situación particular.

Otra vulneración recurrente al debido procedimiento es la deficiente evaluación de los descargos presentados por los servidores. En numerosos casos, las resoluciones sancionadoras ignoraron los argumentos de defensa o se limitaron a descartarlos sin fundamentación. Esta práctica vulnera el principio de congruencia y el derecho a ser oído (Danós, 2010).

El TSC ha señalado que los descargos no pueden ser tratados como un requisito meramente formal. Deben ser evaluados de manera seria y razonada, pues de lo contrario se incurre en arbitrariedad. La omisión de argumentos de defensa convierte la resolución en un acto unilateral y desequilibrado, carente de legitimidad.

En varios expedientes, los servidores presentaron pruebas documentales que no fueron mencionadas en la resolución final. Esta omisión constituye una forma de indefensión, pues priva al investigado de que sus argumentos sean considerados. Como advierte Alfaro (2024), el derecho de defensa exige no solo la oportunidad de alegar, sino también la obligación de que la autoridad evalúe esos alegatos.

La reiteración de este vicio refleja una concepción formalista del procedimiento disciplinario. Para corregir esta práctica, el TSC ha declarado nulas resoluciones que omitieron el análisis de descargos, recordando que el principio de motivación exige responder expresamente a los argumentos presentados.

Tabla 39: Evaluación deficiente del descargo y omisión de argumentos

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Deficiencias en la evaluación del descargo	Descargos valorados superficialmente	El TSC ha detectado que en muchos procedimientos el descargo del servidor es citado, pero no analizado, o se descarta sin justificación, lo que constituye motivación aparente e indefensión.	Meza Astuvilca (2024)
	No se individualiza el descargo en la resolución	Las resoluciones presentan respuestas genéricas sin hacer referencia a los argumentos o documentos específicos presentados por el servidor, vulnerando su derecho a una defensa efectiva.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Se afirma que el descargo es “insuficiente” sin explicar por qué	El órgano resolutor simplemente afirma que los argumentos no desvirtúan la imputación, pero no desarrolla razonamiento alguno, lo que ha sido declarado nulo.	Dextre Irigoyen (2023)
	No se considera el valor atenuante del descargo	En casos donde el investigado reconoce los hechos o colabora con la investigación, no se le reconoce dicho comportamiento como atenuante, ignorando criterios legales de graduación.	Tapia & Martínez (2023)
	El descargo no fue tomado en cuenta por resolverse antes de su presentación	Se anulan resoluciones emitidas antes de que el servidor haya presentado su descargo o incluso sin esperar el vencimiento del plazo otorgado.	Torres Morón (2021)

Omisión de pruebas y argumentos	Documentos de descargo no incorporados al expediente	Se evidencia la exclusión de anexos o medios probatorios presentados por el servidor, lo que afecta el principio de integridad del expediente y constituye una vulneración del debido procedimiento.	García (2013)
	Argumentos jurídicos ignorados o mal interpretados	El TSC ha corregido resoluciones donde los argumentos normativos del servidor fueron tergiversados o no fueron respondidos, vulnerando el principio de contradicción.	Cassagne (2017)
	Declaraciones exculpatorias ignoradas sin valoración	Testimonios o informes que desvinculan al servidor de la infracción no son citados ni evaluados en la resolución, lo que constituye una omisión sustancial.	Chamilco Reyes (2019)
	Descargo declarado improcedente por error formal menor	Algunos actos sancionadores rechazan el descargo por aspectos formales como el formato o canal de presentación, sin otorgar oportunidad de subsanación, lo que ha sido corregido por el TSC por vulnerar el principio de razonabilidad.	Arce Rodríguez (2022)
	Pruebas ignoradas sin fundamentar su rechazo	La resolución sancionadora no indica por qué desestima ciertas pruebas de descargo, lo que vulnera el deber de motivación y afecta la transparencia del procedimiento.	Boyer Carrera (2016)

4.4.10 *Pruebas no actuadas y degeneración injustificada de medios probatorios*

Finalmente, el TSC identificó como causa de nulidad la omisión en la actuación de pruebas solicitadas por los servidores, así como la degeneración injustificada de medios probatorios. En algunos casos, las entidades rechazaron pruebas documentales o testimoniales sin fundamentar su decisión, lo que constituye una vulneración al principio de verdad material.

El Derecho Administrativo sancionador exige que todas las pruebas relevantes sean admitidas y valoradas, salvo que exista una razón objetiva para rechazarlas. La negativa injustificada afecta directamente el derecho de defensa y la transparencia del procedimiento (Cassagne, 2017).

La degeneración de pruebas se refiere a la práctica de transformar medios probatorios en otros de menor eficacia, como reemplazar una pericia solicitada por un simple informe administrativo. Este proceder debilita la capacidad de defensa del servidor y constituye un fraude procesal.

El TSC ha declarado nulas resoluciones en las que no se actuaron pruebas pertinentes, recordando que el estándar de verdad material exige una investigación exhaustiva y objetiva. La omisión de pruebas convierte la sanción en una decisión parcializada, que no puede sostenerse en un Estado de derecho.

El derecho a un recurso efectivo está reconocido en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos (CIDH, 2006). Como advierte Danós (2010), la mera existencia de una segunda instancia no satisface esta garantía si la resolución carece de motivación real y no revisa de manera crítica los argumentos del recurrente.

La falta de recurso efectivo deja al servidor en un estado de indefensión absoluta, pues convierte a la primera resolución en inatacable, contraviniendo el principio de doble instancia y debilitando la legitimidad del sistema disciplinario.

Tabla 40: Pruebas no actuadas y degeneración injustificada de medios probatorios

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Pruebas no actuadas	Pruebas ofrecidas por el servidor no fueron valoradas ni actuadas	El TSC ha declarado nulas resoluciones cuando los medios probatorios ofrecidos por el servidor fueron ignorados sin explicación, violando el derecho al contradictorio y a un procedimiento justo.	Meza Astuvilca (2024)
	Se admite la prueba, pero no se programa ni ejecuta	En ciertos expedientes, se acepta la actuación de testigos o documentos, pero no se da trámite real a su producción, lo cual constituye nulidad por vulneración de garantías procedimentales.	Dextre Irigoyen (2023)
	Medios probatorios ofrecidos fuera de plazo rechazados sin análisis de fondo	Se rechaza por extemporaneidad sin valorar su relevancia ni justificar la imposibilidad de su admisión, afectando el principio de verdad material y razonabilidad.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Resolución sancionadora omite pronunciarse sobre los medios ofrecidos	El acto administrativo no menciona ni acepta ni rechaza las pruebas presentadas, lo que vulnera el deber de exhaustividad y el derecho a una defensa integral.	García (2013)
	Las pruebas ofrecidas por la entidad sí se actúan, las del servidor no	Se observa desequilibrio en el tratamiento de los medios probatorios, priorizando los de la administración sin justificación técnica, lo que afecta la imparcialidad.	Tapia & Martínez (2023)

Denegación sin justificación	Pruebas denegadas sin resolución motivada	El TSC ha corregido procedimientos en los que se rechazaron pruebas con fórmulas genéricas como “innecesarias” o “irrelevantes”, sin explicación específica de por qué no eran pertinentes.	Torres Morón (2021)
	Solicitud de pruebas rechazada por formalismo excesivo	En algunos casos se exige canalizar la prueba por formatos específicos o requisitos no previstos en la ley, lo que constituye una barrera innecesaria al ejercicio del derecho de defensa.	Chamilco Reyes (2019)
	Falta de apertura de etapa probatoria tras ofrecer pruebas relevantes	Se presentan medios de prueba pertinentes en el descargo, pero no se abre etapa probatoria, impidiendo su evaluación, lo que invalida el procedimiento.	Cassagne (2017)
	Testigos ofrecidos rechazados por vínculo jerárquico con el investigado	Algunas resoluciones rechazan testigos por su relación funcional con el servidor sin demostrar que dicha relación afecta su credibilidad, lo cual ha sido considerado arbitrario.	Arce Rodríguez (2022)
	Prueba documental rechazada sin verificar su autenticidad o procedencia	Se niega la admisión de documentos por supuestas dudas de origen sin solicitar aclaración ni actuar mecanismos de verificación, lo que constituye un acto de arbitrariedad procesal.	Boyer Carrera (2016)

4.5 Análisis por entidad pública involucrada

La validez de los procedimientos disciplinarios no solo depende de los principios sustantivos que los regulan, sino también del contexto institucional en el que se aplican. El análisis de la jurisprudencia del TSC entre los años 2020 y 2021 revela que las nulidades no se distribuyen de manera uniforme, sino que presentan patrones particulares según el tipo de entidad pública involucrada. Así, municipalidades, gobiernos regionales, ministerios, organismos autónomos, universidades públicas, empresas del Estado, redes de salud y oficinas de control institucional muestran problemáticas específicas en la tramitación de los procedimientos.

Esta perspectiva comparada resulta clave porque permite identificar que los errores no siempre obedecen a casos aislados, sino a debilidades estructurales propias de cada tipo de institución. En el caso de las municipalidades, por ejemplo, los problemas están relacionados con la falta de reglamentos actualizados y la tendencia a sustentar sanciones en ordenanzas locales. Los gobiernos regionales presentan, en cambio, serias deficiencias en la conducción del procedimiento y en la proporcionalidad de las sanciones. En los ministerios, a pesar de contar con mayores recursos, los hallazgos se concentran en motivaciones insuficientes y en el uso analógico de normas.

Además, el análisis muestra que las universidades públicas y las empresas estatales adolecen de vicios de instrucción, como la falta de imparcialidad de los instructores o la omisión de pruebas relevantes. En las redes de salud, la sobrecarga de expedientes y la falta de capacitación han derivado en graves fallas normativas y procedimentales. Finalmente, las oficinas de control institucional evidencian problemas de imparcialidad y deficiencias en los informes que sustentan las sanciones. Cada una de estas situaciones refleja no solo la complejidad del sistema disciplinario, sino también la necesidad de fortalecer la cultura de legalidad en la Administración Pública.

En este apartado se examinan de manera diferenciada los hallazgos identificados por el TSC en cada tipo de entidad. El objetivo es mostrar cómo las nulidades no se explican únicamente por errores individuales, sino que responden a dinámicas institucionales que requieren estrategias específicas de corrección. De este modo, el análisis permite extraer lecciones valiosas para el diseño de políticas de prevención de nulidades y para la consolidación de un régimen disciplinario más coherente y legítimo en el Perú.

4.5.1 *Municipalidades provinciales y distritales*

Las municipalidades provinciales y distritales representan uno de los escenarios más críticos en materia de nulidades disciplinarias. El TSC ha identificado en ellas un patrón de deficiencias normativas y procedimentales, derivadas principalmente de la carencia de reglamentos internos actualizados y de la aplicación de disposiciones subnacionales en lugar del marco legal nacional. Muchas de estas entidades sustentaron sanciones en ordenanzas municipales o acuerdos de concejo, desconociendo que la potestad sancionadora debe ejercerse bajo el marco de la Ley N.º 30057 y la Ley N.º 27444 (Calapuja, 2024).

Uno de los problemas más graves es la utilización de cláusulas abiertas y disposiciones genéricas, como “conducta inadecuada” o “afectación al buen servicio”. Estas fórmulas, carentes de precisión, otorgan un margen excesivo de discrecionalidad y han derivado en resoluciones arbitrarias. Además, se observó la falta de motivación suficiente, ya que muchas resoluciones simplemente copiaban los informes de instrucción sin realizar una valoración propia, dejando en evidencia la ausencia de independencia en el órgano decisor (Resolución N.º 0154-2021-SERVIR/TSC).

Asimismo, en estas entidades fue común la emisión extemporánea de resoluciones y la omisión de notificaciones válidas, lo que vulneró directamente el derecho de defensa. La precariedad institucional y la alta rotación de personal en áreas legales y de recursos humanos contribuyen a la reiteración de estos errores (De las Casas, 2016). En suma, las municipalidades evidencian una débil cultura sancionadora, en la que el respeto a los principios de legalidad, tipicidad y debido procedimiento es constantemente vulnerado.

Tabla 41: Municipalidades provinciales y distritales

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Municipalidades provinciales	Falta de motivación en sanciones por “falta de respeto a la autoridad”	En múltiples resoluciones emitidas por municipalidades provinciales, el TSC anuló sanciones impuestas por supuestas faltas de respeto a superiores jerárquicos. El problema principal radica en que tales conductas no estaban debidamente tipificadas ni sustentadas en hechos objetivos, limitándose a valoraciones subjetivas sobre el tono o forma de comunicación. Esta tendencia revela un uso disciplinario basado más en criterios personales que normativos, incompatible con el principio de tipicidad.	Torres Morón (2021)
	Imposición de sanciones sin audiencia previa	El TSC ha detectado que algunas municipalidades provinciales omiten la etapa de audiencia o no garantizan un espacio real para el descargo del servidor. La resolución es emitida sin que conste actuación de prueba ni posibilidad de contradicción, lo cual constituye una vulneración directa al debido procedimiento y ha sido causa recurrente de nulidad.	Cassagne (2017)
	Sanciones por “abandono de cargo” sin	Se han revisado casos donde se imputa abandono de funciones únicamente con base en reportes no firmados o no confrontados con el	García (2013)

	constatación objetiva	servidor, sin constatar inasistencia real ni verificar autorización previa. La falta de prueba directa motivado la nulidad de estos procedimientos en diversas municipalidades.	
	Aplicación incorrecta de régimen disciplinario (régimen CAS vs. 276)	Algunas municipalidades han sancionado a servidores bajo el régimen del D. Leg. 276 cuando en realidad pertenecen al régimen CAS, o viceversa. Esta confusión normativa ha llevado a la inaplicación de procedimientos adecuados y, por ende, a la nulidad de los actos por error en la base legal aplicable.	Torres Morón, E. S. (2021)
	Sanciones sin considerar proporcionalidad ni atenuantes	En los casos revisados, los órganos sancionadores imponen sanciones máximas (como destitución) sin justificación ni análisis de proporcionalidad, especialmente en conductas menores o sin reiterancia. Este patrón ha sido severamente corregido por el TSC, especialmente en el contexto de municipalidades provinciales donde prevalece el automatismo en la sanción.	Vidal Perdomo (2005)
Municipalidades distritales	Resoluciones sin notificación válida al servidor	Es común en municipalidades distritales que la notificación del pliego de cargos o de la resolución final se realice a direcciones desactualizadas o sin constancia de	Alfaro-Alvarado (2024)

	recepción. El TSC ha sostenido que esta práctica genera indefensión y constituye una causa directa de nulidad.	
Uso de reglamentos internos no publicados como base sancionadora	Se han detectado resoluciones basadas en normas locales que no fueron debidamente publicadas ni comunicadas al personal, como manuales o directivas internas, lo que contradice el principio de publicidad normativa y ha llevado a su anulación en múltiples casos.	Pozo (2005)
Firma de resolución por autoridad no competente	En algunos expedientes, la sanción fue firmada por el jefe de personal o alcalde distrital sin delegación formal de funciones, ni norma habilitante que les otorgue competencia para imponer sanciones disciplinarias, lo cual ha sido corregido por el TSC en aplicación del principio de legalidad.	Tapia & Martínez (2023)
Omisión de etapa probatoria pese a ofrecimiento de pruebas	En varios procedimientos instruidos por municipalidades distritales, los servidores ofrecieron pruebas (testigos, documentos) que no fueron admitidas ni actuadas, sin justificación formal. La resolución fue anulada por viciar el contradictorio y desconocer el derecho a defensa.	Meza Astuvilca (2024)

Inexistencia de MOF o ROF actualizado como causa de vacíos normativos	En no pocos casos, el expediente se desarrolla sin que existan funciones claras asignadas al servidor debido a la falta de manuales de organización funcional vigentes, lo que impide establecer responsabilidades objetivas y da lugar a nulidades por indeterminación de deberes.	García Toma (2010)
---	--	--------------------------

4.5.2 *Errores procedimentales y vicios sustantivos en gobiernos regionales*

En los gobiernos regionales, las nulidades obedecen a una combinación de errores procedimentales graves y vicios sustantivos. Uno de los más notorios es la fundamentación de sanciones en ordenanzas regionales sin sustento en normas nacionales, lo que contraviene directamente el principio de jerarquía normativa. Morón (2005) advierte que la potestad sancionadora no puede sustentarse en disposiciones subnacionales que no están habilitadas por el marco legal nacional.

Asimismo, se han detectado frecuentes omisiones de audiencias de descargos, lo que constituye una vulneración clara al derecho de defensa. El TSC ha reiterado que el procedimiento disciplinario no puede reducirse a la formulación de cargos y a la emisión de sanciones; debe incluir espacios efectivos para que el servidor contradiga la imputación y presente pruebas a su favor. Según Boyer (2016), la audiencia de descargos es un núcleo esencial del principio de contradicción.

Otro error habitual es la restricción en el acceso a los expedientes. En algunos casos, los servidores fueron sancionados sin haber tenido acceso completo a las pruebas en su contra, lo que configura un escenario de indefensión. Esta práctica fue declarada nula por el TSC, que recordó que el acceso al expediente es un elemento indispensable del debido procedimiento (Resolución N.º 0006-2020-SERVIR/TSC).

Finalmente, se observa una falta de proporcionalidad en la imposición de sanciones. En varios procedimientos, se aplicó la destitución como sanción automática, incluso en casos donde las faltas podían haberse sancionado con medidas menores. Esta desproporción refleja una visión meramente punitiva del régimen disciplinario, que desconoce su carácter preventivo y correctivo (Vidal Perdomo, 2005). Por ello, el TSC anuló estas decisiones, enfatizando que la proporcionalidad es un requisito esencial de validez.

Tabla 42: Errores procedimentales y vicios sustantivos en gobiernos regionales

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Errores procedimentales en gobiernos regionales	Omisión de etapa de descargos	En diversos procedimientos sancionadores promovidos por gobiernos regionales, el TSC ha detectado que no se notificó el pliego de cargos ni se concedió espacio para formular descargos. Esta omisión no solo afecta el derecho de defensa, sino que vicia todo el procedimiento por ausencia del contradictorio, convirtiendo la resolución sancionadora en un acto unilateral sin legitimidad procesal.	Dextre Irigoyen (2023)
	Prórrogas indebidas de la etapa instructiva	Se ha constatado que varias direcciones regionales amplían los plazos legales del procedimiento mediante memorandos sin motivación o sin emitir resolución formal. Esta práctica es incompatible con el principio de legalidad procedimental, y genera indefensión al no informar al servidor sobre los cambios en el cronograma de su proceso.	Meza Astuvilca (2024)
	Ausencia de motivación al rechazar pruebas	En más de una ocasión, las comisiones investigadoras de gobiernos regionales han rechazado pruebas ofrecidas por los investigados sin emitir resolución sustentada ni evaluar su pertinencia. Esta conducta contradice el artículo 75 de la Ley N.º 27444, y ha sido considerada causal de nulidad por parte del TSC.	Tapia & Martínez (2023)

	Actas sin contenido sustantivo ni firma de los participantes	Las actas de audiencias o entrevistas suelen carecer de registro detallado sobre lo declarado por el servidor, o son firmadas solo por los instructores, sin participación efectiva del sancionado. Esta formalización vacía genera simulación del procedimiento, y ha sido corregida mediante anulación por el Tribunal.	Chamilco Reyes (2019)
	Designación informal de órganos instructores sin norma habilitante	El TSC ha declarado nulos procedimientos llevados por oficinas que no tenían designación expresa para actuar como órganos instructores. Esta irregularidad se agrava al comprobar que la designación se realiza por oficio, sin acto normativo que acredite competencia ni control posterior.	Torres Morón (2021)
Vicios sustantivos de legalidad	Imposición de sanciones sin tipificación clara	Se han identificado resoluciones de gobiernos regionales que sancionan por conceptos como “faltas a la ética”, “conducta desleal” o “mal comportamiento”, sin que dichos términos estén debidamente definidos en norma de carácter legal o reglamentario. Esta indeterminación normativa vulnera el principio de tipicidad y genera nulidad por legalidad material deficiente.	Cassagne (2017)
	Sanciones impuestas sin aplicar régimen especial correspondiente	En varios gobiernos regionales, se ha impuesto sanciones sin observar que los servidores están sujetos a regímenes especiales (como salud o magisterio), aplicando de forma errónea el régimen general previsto en la Ley N.º 30057. Esta	García (2013)

	confusión normativa afecta la validez del acto sancionador por inaplicación de la norma adecuada.	
Resoluciones emitidas por autoridades incompetentes	En distintos casos, se ha verificado que directores regionales o subgerentes firman resoluciones sin contar con delegación formal de facultades sancionadoras, ni con norma que los habilite para imponer sanciones. El TSC ha anulado estos actos por infracción al principio de competencia.	Alfaro-Alvarado (2024)
Calificación como “falta grave” sin argumentación jurídica ni factual	El Tribunal ha corregido resoluciones que imponen sanciones severas (suspensiones, destituciones) calificando las conductas como “faltas graves” sin realizar un análisis normativo ni fáctico que lo sustente, lo que vulnera los principios de razonabilidad y legalidad sustantiva.	Meza Astuvilca (2024)
Tipificación basada en manuales internos no publicados ni difundidos	Algunos gobiernos regionales utilizan como sustento disciplinario manuales de funciones o directivas que no fueron publicadas oficialmente ni informadas al personal, lo cual constituye una infracción al principio de publicidad de la norma y genera nulidad del acto por falta de sustento jurídico válido.	Torres Morón, E. S. (2021)

4.5.3 *Deficiencias estructurales y desnaturalización de principios en ministerios*

Los ministerios, a pesar de contar con mayores recursos institucionales y asesoría legal, han incurrido en nulidades que revelan deficiencias estructurales y desnaturalización de principios básicos. Una práctica recurrente fue la aplicación analógica de normas disciplinarias, lo que supuso sancionar conductas que no estaban expresamente previstas en el marco legal. Este error vulnera el principio de legalidad y el de taxatividad, dado que no se puede castigar lo que no está prohibido con claridad (Jakobs, 1997).

Otro hallazgo fue la utilización de manuales internos, directivas administrativas o lineamientos de gestión como sustento disciplinario. Estos documentos cumplen una función organizativa, pero no tienen rango suficiente para configurar infracciones. Como indica Danós (2010), la reserva de ley impide que disposiciones administrativas sustituyan normas legales en materia sancionadora.

Además, se encontraron resoluciones con motivación deficiente, en las que se usaban expresiones genéricas como “conducta contraria a la institución” o “falta de diligencia” sin explicar cómo se verificaron los hechos ni qué pruebas sustentaban la imputación. Estas resoluciones fueron declaradas nulas, pues la motivación debe ser específica, detallada y congruente con las pruebas disponibles.

Por último, se advierte que la reiteración de estos vicios en ministerios revela un problema más profundo: la cultura institucional tiende a privilegiar la rapidez del trámite sobre el rigor procedimental. Esto genera decisiones formalmente válidas en apariencia, pero carentes de sustento jurídico real. Así, las nulidades declaradas por el TSC en este ámbito no son fallos aislados, sino síntomas de una debilidad estructural en la gestión disciplinaria ministerial.

Tabla 43: Deficiencias estructurales y desnaturalización de principios en ministerios

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Deficiencias estructurales en ministerios	Procedimientos sin identificación del órgano instructor	El TSC ha anulado múltiples resoluciones de ministerios en las que el expediente no precisa con claridad qué órgano actuó como instructor, ni si este contaba con habilitación formal. Esta omisión socava la transparencia y debida conducción del procedimiento, generando incertidumbre sobre la legalidad de las etapas.	Torres Morón (2021)
	Ausencia de cronograma o control interno del procedimiento	En numerosos procedimientos se observa que no existe cronograma oficial ni constancia del cumplimiento de plazos procesales. La informalidad en la conducción y el seguimiento ha generado nulidades por indefensión, especialmente en el caso de procedimientos que exceden los plazos de ley sin justificación.	Tapia & Martínez (2023)
	No remisión al órgano competente en sede de apelación	Se han registrado resoluciones expedidas en primera instancia que no son remitidas al Tribunal del Servicio Civil (TSC) o que son elevadas fuera de plazo, lo cual interrumpe el recurso impugnativo y afecta el derecho a la doble instancia.	García (2013)

	Falta de cumplimiento del deber de motivación en resoluciones sancionadoras	En algunos expedientes, los ministerios dictan resoluciones que carecen de una argumentación razonada sobre la tipificación de la conducta, los elementos probatorios o el tipo de sanción. El TSC ha calificado estos casos como actos con “motivación aparente”, anulando el procedimiento.	Meza Astuvilca (2024)
	Utilización de formatos preestablecidos sin individualización del caso	El uso de plantillas prediseñadas para los informes o resoluciones sancionadoras ha sido observado por el TSC como una práctica nociva que vacía de contenido la etapa decisoria, especialmente cuando no se adecúa a las particularidades del servidor involucrado.	Dextre Irigoyen (2023)
Desnaturalización de principios sancionadores	Uso expansivo de normas sin restricción legal	El TSC ha corregido resoluciones en las que se extiende el alcance de una norma disciplinaria para sancionar hechos que no están expresamente previstos, vulnerando el principio de legalidad. Esta práctica ha sido frecuente en algunos ministerios que intentan cubrir vacíos normativos con analogías o interpretaciones extensivas.	Cassagne (2017)

Justificación de sanciones con principios abstractos	Se imponen sanciones disciplinarias fundadas en valores generales de “eficiencia” o “ética”, sin norma concreta de respaldo. El Tribunal ha precisado que los principios no sustituyen la exigencia de una norma expresa y clara.	Chamilco Reyes (2019)
Imposición de sanciones sin referencia al artículo 248 de la Ley N.º 27444	Algunos ministerios sancionan sin considerar los criterios de graduación previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General (afectación del bien jurídico, reincidencia, intencionalidad, etc.), lo que genera nulidad por desproporcionalidad.	Alfaro-Alvarado (2024)
Omisión del principio de presunción de inocencia	El servidor es tratado como responsable desde el inicio del proceso y se impone una sanción sin analizar si existen elementos objetivos suficientes, lo que ha sido corregido por el TSC en aplicación del principio de presunción de licitud de la conducta.	Vidal Perdomo (2005)
Uso de sanciones para resolver conflictos laborales o personales	En algunos ministerios, se ha detectado que el régimen disciplinario es utilizado como mecanismo de control o represalia interna. Se sanciona a servidores por diferencias con superiores jerárquicos o tras denuncias internas, sin que existan hechos	Torres Morón, E. S. (2021)

jurídicamente relevantes. Esta
desviación de poder ha sido
reiteradamente sancionada con la
nulidad del procedimiento.

4.5.4 *Defectos procesales y conflictos normativos en organismos autónomos*

En los organismos autónomos, el TSC ha identificado un conjunto de defectos procesales significativos, entre los que destacan la falta de notificación válida y la omisión de audiencias de descargos. Estos errores afectan directamente el derecho de defensa del servidor, ya que la notificación es el medio que asegura que este pueda ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. Como señala Boyer (2016), sin una comunicación adecuada, el procedimiento pierde toda legitimidad.

Un segundo hallazgo es la existencia de conflictos normativos, generados por la aplicación simultánea de regímenes disciplinarios distintos, como la Ley N.º 276 y la Ley N.º 30057. En varios expedientes, las entidades seleccionaron normas de manera fragmentada, aplicando criterios de uno u otro régimen según convenía, lo que derivó en contradicciones normativas. Tapia y Martínez (2023) sostienen que esta práctica vulnera el principio de coherencia normativa y genera inseguridad jurídica en los administrados.

Además, el TSC encontró que muchas resoluciones fueron emitidas fuera de plazo, lo que constituye un vicio insubsanable. La demora indebida no solo vulnera el principio de celeridad, sino que prolonga la incertidumbre del servidor, colocándolo en un estado de indefensión. García Belaúnde (2013) advierte que la dilación injustificada de los procesos es, en sí misma, una forma de afectación del derecho de defensa.

Finalmente, los organismos autónomos reflejan un problema estructural: aunque poseen autonomía funcional, no siempre cuentan con personal especializado en Derecho Administrativo sancionador. Esta carencia explica la reiteración de errores procesales y normativos, lo que convierte a estas instituciones en un foco recurrente de nulidades disciplinarias.

Tabla 44: Defectos procesales y conflictos normativos en organismos autónomos

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Defectos procesales comunes en organismos autónomos	Inexistencia de notificación válida en procedimientos sancionadores	El TSC ha detectado que diversos organismos autónomos notifican mediante correos institucionales sin constancia de recepción efectiva, o lo hacen a través de sistemas internos no accesibles para el servidor. Esta práctica ha sido calificada como un defecto grave, por impedir el conocimiento del procedimiento y vulnerar el principio de defensa.	Tapia & Martínez (2023)
	Resoluciones emitidas por comités ad hoc sin competencia formal	Se han anulado procedimientos sancionadores tramitados por comités temporales que no contaban con designación expresa ni base legal normativa. Esta práctica es especialmente frecuente en órganos autónomos descentralizados que operan sin control legal interno estructurado.	Torres Morón (2021)
	Expedientes sin indicación del régimen aplicable	En varios casos, OEFA, SUNAT y otros organismos no precisan si el trabajador está sujeto al régimen CAS, 276 o privado, lo que impide la correcta aplicación de normas disciplinarias. Esta omisión genera confusión en la calificación del tipo infractor y ha sido motivo de nulidad.	García (2013)

	Ausencia de motivación probatoria en la resolución final	El TSC ha declarado nulas resoluciones de organismos autónomos en las que no se identifican las pruebas actuadas ni se explica cómo éstas sustentan la existencia de la infracción. La resolución se convierte así en una formalidad vacía, carente de razonamiento fáctico.	Meza Astuvilca (2024)
	Resolución expedida por funcionario sin delegación expresa	En OSIPTEL y SUNAT se han registrado actos sancionadores emitidos por jefes de área o responsables de recursos humanos sin resolución de delegación ni habilitación normativa expresa, lo que vulnera el principio de competencia administrativa.	Alfaro-Alvarado (2024)
Conflictos normativos sectoriales	Aplicación simultánea de normas generales y sectoriales sin justificación	OEFA, OSIPTEL y otros órganos aplican indistintamente su reglamento sectorial y la Ley N.º 30057 sin precisar cuál prevalece. El TSC ha señalado que esta mezcla sin jerarquía definida vulnera la seguridad jurídica y puede llevar a la inaplicación de principios sancionadores esenciales como la tipicidad o la legalidad.	Dextre Irigoyen (2023)
	Uso de conceptos jurídicos indeterminados en reglamentos internos	En organismos como SUNAT o RENIEC se emplean tipos disciplinarios basados en expresiones vagas (“conducta impropia”, “imagen institucional”), sin establecer elementos objetivos. Estas cláusulas	Chamilco Reyes (2019)

	abiertas han sido invalidadas por el TSC por vulnerar el principio de legalidad.	
Confusión entre normas administrativas y penales	En el marco de la supervisión técnica, OSIPTTEL y OEFA han usado normas penales como referente directo para tipificar infracciones administrativas. El TSC ha declarado esta práctica incompatible con el principio de legalidad sancionadora, recordando que no cabe analogía penal en el régimen disciplinario.	García Cerrón (2022)
Tipificación extra-legal mediante resoluciones institucionales internas	Varios organismos autónomos han pretendido ampliar los tipos infractores mediante directivas o resoluciones internas no publicadas en el diario oficial. Esta práctica ha sido corregida por el TSC por contradecir el principio de reserva de ley y legalidad formal.	Serva Cárdenas (2018)
Normas internas que contradicen lineamientos del TSC o del Tribunal Constitucional	Algunos organismos mantienen reglamentos disciplinarios que no han sido adaptados a jurisprudencia vinculante del TSC o del TC, persistiendo en prácticas que ya han sido declaradas nulas, como la calificación automática de faltas o la supresión de la etapa de defensa.	Torres Morón, E. S. (2021)

4.5.5 *Vicios de instrucción y deficiencias en la aplicación del régimen disciplinario en universidades públicas*

Las universidades públicas han mostrado graves deficiencias en la conducción de los procedimientos disciplinarios. El TSC detectó múltiples vicios de instrucción, consistentes en la omisión de pruebas relevantes o en la desestimación de documentos sin motivación suficiente. Estos vicios afectan el principio de verdad material, pues impiden que la resolución final refleje fielmente los hechos. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (2022) ha señalado que sin instrucción completa no puede hablarse de un debido procedimiento.

Otro problema recurrente es la designación de instructores con conflictos de interés, lo que compromete la imparcialidad. En algunos casos, los instructores tenían vínculos jerárquicos o académicos con los investigados, lo que cuestiona la objetividad de sus decisiones. Alfaro (2024) sostiene que la imparcialidad es la base de la legitimidad en cualquier procedimiento disciplinario y que su ausencia invalida la decisión adoptada.

Las universidades también presentan deficiencias en la motivación de las resoluciones finales. Muchas de ellas reproducen informes acusatorios sin valorar de manera autónoma los descargos presentados por el servidor, lo que genera la percepción de que la decisión estaba predeterminada. Este tipo de motivación formal y genérica contradice lo que exige Danós (2010): que toda resolución debe contener un razonamiento propio, claro y detallado.

En suma, las nulidades en las universidades públicas reflejan una debilidad institucional marcada por la falta de capacitación y la tendencia a reducir el procedimiento disciplinario a un mero trámite formal. Ello explica por qué el TSC ha debido corregir reiteradamente estas prácticas, reafirmando la necesidad de procesos más rigurosos en este sector.

Tabla 45: Vicios de instrucción y deficiencias en la aplicación del régimen disciplinario en universidades públicas

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Vicios en la instrucción del procedimiento	Comisión instructora sin resolución de conformación válida	El TSC ha detectado que en muchas universidades públicas los procedimientos disciplinarios son iniciados por comisiones ad hoc que no cuentan con resolución rectoral o vicerectoral que formalice su existencia y competencia. Esta informalidad estructural genera nulidad por infracción al principio de legalidad orgánica.	Torres Morón (2021)
	Omisión de citación a descargos o falta de pliego de cargos	Se han identificado procedimientos en los que no se notificó formalmente el pliego de cargos al servidor investigado, o en los que se omitió el acto de citación a descargos, lo que vulnera el debido procedimiento y el derecho a defensa efectiva.	Meza Astuvilca (2024)
	Falta de individualización del hecho imputado	En diversas resoluciones, los hechos atribuidos al servidor no son descritos con claridad ni se indican fechas, lugares o circunstancias, impidiendo el ejercicio del derecho a contradicción y la subsunción normativa.	Dextre Irigoyen (2023)
	Etapas de audiencia sustituida por entrevista informal	Se han registrado procedimientos en los que, en lugar de una audiencia formal, se realiza una	Chamilco Reyes (2019)

		“conversación” o “reunión de trabajo” con el servidor, sin acta ni formalidad legal, lo que constituye una simulación de procedimiento y ha sido anulado por el TSC.	
	Documentación sin foliar ni ordenar en el expediente	El Tribunal ha advertido que en varias universidades los expedientes carecen de foliado, orden cronológico o índice de documentos, lo que vulnera la garantía de transparencia, dificulta el ejercicio del control de legalidad y ha sido causal de nulidad por falta de integridad documental.	García (2013)
Deficiencia en la aplicación del régimen disciplinario	Uso de estatutos universitarios como fuente sancionadora sin rango legal	Varias universidades públicas han sancionado a sus trabajadores o docentes basándose únicamente en disposiciones del estatuto institucional, sin respaldo en normas con rango de ley o reglamento. Esta práctica ha sido corregida por el TSC al invocar el principio de reserva legal en materia sancionadora.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Imposición de sanciones por conceptos como “daño a la imagen institucional”	Se ha detectado que algunas universidades sancionan por criterios vagos como “afectar el prestigio de la institución”, sin establecer el hecho ni el tipo infractor con claridad. Esta práctica ha sido invalidada por falta de tipicidad y de motivación suficiente.	Cassagne (2017)

Falta de diferenciación entre régimen docente y administrativo	En muchos casos, se aplica el mismo régimen sancionador a trabajadores administrativos y docentes ordinarios o contratados, sin tener en cuenta los regímenes laborales diferenciados ni los derechos específicos de cada grupo. Esta confusión normativa ha generado nulidades reiteradas.	Torres Morón, E. S. (2021)
Resoluciones sancionadoras emitidas sin informe legal previo	Se ha identificado que en ciertos procedimientos la comisión de instrucción eleva directamente una propuesta de sanción sin contar con la opinión del área legal, lo que vulnera el principio de razonabilidad y la cadena de control interno, y ha sido corregido con nulidad.	García Toma (2010)
Sanción de destitución sin aplicar criterios de graduación del artículo 248	En diversos expedientes se ha impuesto destitución sin aplicar ni mencionar los factores previstos por la LPAG para graduar la sanción (intención, gravedad, reincidencia, daño). Esta omisión ha sido reconocida por el TSC como vicio sustancial que afecta la legalidad de la resolución.	Tapia & Martínez (2023)

4.5.6 *Errores en la imputación y garantías vulneradas en empresas del Estado*

En las empresas del Estado, el TSC ha detectado imputaciones mal formuladas, donde los cargos se presentan de manera ambigua o genérica. Este error vulnera directamente el principio de tipicidad, ya que el servidor no puede ejercer su defensa si no conoce con claridad los hechos que se le atribuyen (Morón, 2005). Sin precisión en la imputación, la sanción se convierte en un acto arbitrario.

Además, en estos procedimientos se observa con frecuencia la omisión de valoración de pruebas ofrecidas por el servidor. Documentos, testigos y otros medios probatorios fueron desestimados sin explicación, lo que constituye una vulneración al derecho de defensa. García Belaúnde (2013) recuerda que toda resolución debe valorar los argumentos y pruebas presentados, aun cuando decida rechazarlos.

Otro hallazgo es la falta de motivación suficiente en las resoluciones finales, que se limitan a fórmulas genéricas como “conducta impropia” sin detallar cómo se acreditaron los hechos. Esta práctica resta legitimidad a las decisiones y ha llevado al TSC a declarar su nulidad en reiteradas ocasiones (Resolución N.º 0021-2020-SERVIR/TSC).

Finalmente, se evidenció un problema de proporcionalidad, ya que se aplicaron sanciones desmedidas como la destitución en casos donde correspondían medidas menos severas. Este exceso contradice el principio de razonabilidad, que exige una sanción equilibrada en relación con la falta cometida (Cassagne, 2017). Así, las empresas del Estado muestran que incluso entidades con lógica empresarial pueden reproducir las mismas falencias disciplinarias del aparato público tradicional.

Tabla 46: Errores en la imputación y garantías vulneradas en empresas del Estado

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Errores en la imputación de responsabilidad	Imputación basada en criterios de gestión y no en infracciones normativas	El TSC ha detectado que en varias empresas estatales se sanciona por “ineficiencia”, “falta de compromiso” o “bajo rendimiento”, sin que tales conceptos estén normativamente tipificados como infracciones. Este uso subjetivo de indicadores de desempeño como causales disciplinarias ha sido declarado nulo por contravenir el principio de legalidad y por convertir una evaluación laboral en un proceso sancionador irregular.	Cassagne (2017)
	Responsabilidad atribuida sin identificar el rol funcional del servidor	En varios expedientes se ha imputado responsabilidad por errores en procesos productivos o de contratación sin determinar previamente las funciones del trabajador dentro de la cadena de decisiones. Al no acreditarse vínculo causal, el TSC ha declarado la nulidad de la sanción.	García (2013)
	Sanción por incumplimiento de metas sin sustento contractual o reglamentario	Empresas públicas han impuesto sanciones a trabajadores por no alcanzar metas de producción o indicadores sin que dichas metas estén incorporadas en contratos, reglamentos o directivas con valor normativo. Esta práctica vulnera el principio de juridicidad y ha sido corregida por el TSC.	Meza Astuvilca (2024)
	Aplicación de responsabilidad	El TSC ha advertido que algunas resoluciones sancionan con base en el simple resultado lesivo (por ejemplo,	Tapia & Martínez (2023)

	objetiva en materia disciplinaria	pérdida de bienes o errores administrativos) sin analizar la conducta concreta del servidor ni probar dolo o negligencia. Esta concepción objetiva de la responsabilidad administrativa ha sido reiteradamente anulada.	
	Calificación de “falta grave” sin vinculación con el daño real o perjuicio	En muchas empresas estatales se impone sanción grave por fallas operativas menores, sin cuantificar el daño ni relacionarlo con una conducta culposa o dolosa, lo que ha sido considerado como desproporcional y jurídicamente inválido.	Torres Morón (2021)
Vulneración de garantías del debido procedimiento	Notificación por medios no reconocidos institucionalmente	El TSC ha anulado sanciones en empresas del Estado que notificaron resoluciones vía canales informales (correo personal, WhatsApp), sin contar con acuse de recibo ni estar autorizados como medios oficiales. Esta práctica infringe el derecho a ser debidamente notificado y al acceso al procedimiento.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Omisión de respuesta a los descargos presentados por el servidor	En múltiples expedientes se ha advertido que los argumentos presentados por los trabajadores fueron ignorados o simplemente citados sin análisis, lo cual vulnera el principio de motivación y de contradicción. El TSC ha declarado la nulidad de resoluciones por constituir actos meramente formales sin contenido sustantivo.	Chamilco Reyes (2019)

Rechazo automático de pruebas ofrecidas en descargo	Algunas empresas públicas han desestimado sin justificación las pruebas ofrecidas por el investigado, calificándolas como “irrelevantes” sin emitir resolución motivada. Esta conducta ha sido corregida en apelación por el TSC en aplicación del principio de impulso de oficio y debido procedimiento.	Dextre Irigoyen (2023)
Resoluciones emitidas por gerencias no competentes en materia disciplinaria	Se han identificado actos sancionadores emitidos por gerencias operativas o de área sin norma que les otorgue competencia para ejercer potestad sancionadora. La omisión de delegación o autorización legal fue considerada un vicio grave.	Torres Morón, E. S. (2021)
Falta de oportunidad para audiencia presencial o escrita	En numerosos casos, las empresas estatales no otorgaron una audiencia previa al servidor ni le ofrecieron canales para emitir descargos escritos, lo que infringe el derecho al contradictorio y ha motivado la anulación total del procedimiento por parte del TSC.	García Toma (2010)

4.5.7 *Errores normativos y fallas de instrucción en redes de salud*

Las redes de salud enfrentan un panorama complejo debido a la gran cantidad de expedientes que manejan. El TSC ha identificado como uno de los principales problemas el uso de reglamentos internos desactualizados, lo que genera contradicciones con la Ley del Servicio Civil. Este vicio normativo afecta la seguridad jurídica de los procedimientos y ha sido causa frecuente de nulidad (Tapia & Martínez, 2023).

A ello se suma la presencia de fallas en la instrucción, como la omisión de diligencias probatorias esenciales. En varios expedientes no se recogieron testimonios clave ni se admitieron pruebas ofrecidas por el servidor, lo que condujo a resoluciones basadas en información incompleta. Pozo (2005) sostiene que la verdad material solo puede garantizarse mediante investigaciones exhaustivas, condición que en estos casos no se cumplió.

También se detectó una motivación deficiente en las resoluciones finales, en las que se repetían frases estereotipadas sin explicar de qué manera las pruebas respaldaban la decisión. Esta práctica genera resoluciones frágiles que no resisten la revisión en segunda instancia.

Finalmente, estas deficiencias reflejan problemas estructurales más profundos: falta de capacitación de los operadores jurídicos, sobrecarga administrativa y debilidad organizacional. El TSC, al declarar nulas estas resoluciones, ha advertido la urgencia de fortalecer la gestión disciplinaria en el sector salud para garantizar procedimientos legítimos y confiables.

Tabla 47: Errores normativos y fallas de instrucción en redes de salud

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Errores normativos	Aplicación de régimen disciplinario inadecuado según vínculo laboral	El TSC ha detectado que diversas redes de salud han sancionado indistintamente a servidores bajo régimen CAS, nombrados y contratados administrativos, sin diferenciar el marco normativo correspondiente. Esta omisión genera inseguridad jurídica y vulnera el principio de legalidad al aplicar procedimientos no contemplados para determinados tipos de vínculo laboral.	Meza Astuvilca (2024)
	Tipificación de “negligencia médica” sin norma reglamentaria de base	En algunos casos se ha sancionado a profesionales de la salud con base en términos como “negligencia” o “mala praxis”, sin que exista una norma específica que establezca con claridad cuándo se incurre en tales conductas. Esto ha generado nulidades por uso de conceptos jurídicos indeterminados no tipificados previamente.	Tapia & Martínez (2023)
	Sanción por incumplimiento de “funciones genéricas” no especificadas en el MOF	Las resoluciones sancionadoras no citan funciones concretas omitidas por el trabajador, sino descripciones generales como “brindar atención eficiente”, lo cual ha sido considerado por el TSC como falta de subsunción jurídica adecuada al tipo infractor.	Chamilco Reyes (2019)
	Responsabilidad atribuida sin peritaje técnico ni análisis médico-legal	En los procedimientos disciplinarios por presuntos errores médicos, no se ha incorporado peritaje técnico independiente que evalúe la conducta profesional. El TSC ha declarado la nulidad de estos procedimientos por falta de prueba esencial.	Linares & Sihuas (2024)

	Omisión de la etapa probatoria a pesar de la complejidad técnica del caso	El Tribunal ha observado que, a pesar de la especialidad del sector salud, no se concede la apertura de etapa probatoria, ni se permite al servidor proponer pruebas médicas o periciales, lo cual constituye una infracción al derecho de defensa técnica.	Alfaro-Alvarado (2024)
Hospitales públicos: fallas en la instrucción	Falta de designación formal del órgano instructor del hospital	Se han detectado procedimientos en los que la investigación fue realizada por jefaturas internas del hospital sin resolución de designación como órgano instructor ni marco normativo habilitante, generando nulidad por falta de competencia.	Torres Morón (2021)
	Ausencia de registro del procedimiento en sistema de control interno institucional	El TSC ha señalado como vicio sustancial la inexistencia de trazabilidad del procedimiento disciplinario en los sistemas de gestión interna del hospital, como el SIGA o archivo físico institucional. Esta omisión afecta la legalidad del procedimiento y la validez del expediente.	Torres Morón, E. S. (2021)
	Improcedencia de sanción sin análisis de la carga laboral del servidor	En varios casos se ha sancionado a trabajadores por incumplimientos sin tomar en cuenta que estos tenían sobrecarga laboral documentada, o que el hospital estaba en situación de déficit de personal. El TSC ha señalado que omitir ese contexto vulnera el principio de razonabilidad y proporcionalidad.	García Toma (2010)
	Sanción emitida por dirección administrativa sin participación de asesoría legal	Se han anulado actos sancionadores de hospitales firmados exclusivamente por la dirección general o administrativa, sin informe jurídico previo que sustente la decisión. Esta omisión contradice los principios de motivación y legalidad formal.	García (2013)

Inexistencia de audiencia previa ni citación formal para emitir descargo	En varios hospitales, la resolución sancionadora fue emitida sin que conste citación formal al servidor ni audiencia previa. El procedimiento fue desarrollado sin contradicción, generando nulidad absoluta por infracción al debido proceso.	Dextre Irigoyen (2023)
--	--	------------------------

4.5.8 *Errores de informe e imparcialidad en oficinas de control institucional*

Las oficinas de control institucional (OCI), que deberían ser garantes de transparencia, han mostrado serias falencias en materia disciplinaria. El TSC ha detectado informes deficientes que sirven de base a los procedimientos, muchos de los cuales contienen imputaciones genéricas y carecen de respaldo probatorio sólido. Estas deficiencias convierten al informe en un documento débil que no puede sostener una sanción válida.

Además, se observaron problemas de imparcialidad, ya que en algunos casos los mismos funcionarios que elaboraron los informes de control participaron en la instrucción del procedimiento. Esta doble función genera un evidente conflicto de interés y compromete la objetividad del proceso. Como advierte García (2013), la imparcialidad no solo debe ser real, sino también percibida, pues de lo contrario se debilita la legitimidad de la decisión.

Otro aspecto problemático es que las resoluciones basadas en estos informes suelen presentar motivaciones insuficientes, limitándose a validar de manera automática las conclusiones de los documentos de control. Este proceder contradice lo señalado por Danós (2010), quien sostiene que toda resolución debe contener un análisis propio, más allá de los insumos recibidos.

Finalmente, los hallazgos en las OCI revelan una paradoja institucional: las oficinas encargadas de vigilar la legalidad y la transparencia en la administración terminan vulnerando las mismas garantías que deben proteger. Esta situación subraya la necesidad de reformar sus procedimientos internos para asegurar investigaciones imparciales y técnicamente fundamentadas.

Tabla 48: Errores de informe e imparcialidad en oficinas de control institucional

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Errores en informes y recomendaciones	Recomendaciones sancionadoras sin sustento legal en informes OCI	El TSC ha declarado nulas resoluciones que se fundamentan exclusivamente en informes de la Oficina de Control Institucional (OCI) que contienen recomendaciones sancionadoras sin basarse en norma sustantiva ni en el marco del régimen disciplinario vigente. Esta práctica vulnera el principio de tipicidad, ya que el informe de control no es norma habilitante ni sustitutiva del procedimiento administrativo sancionador.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Informes con errores en la identificación de responsables	En diversas resoluciones disciplinarias originadas en informes de control, se ha observado la imputación de responsabilidad genérica o errónea, sin individualizar claramente a los responsables de los hechos. El TSC ha señalado que tal indeterminación de autoría impide el ejercicio del derecho de defensa y constituye causal de nulidad.	Torres Morón (2021)
	Uso de informes OCI como única prueba del procedimiento disciplinario	El Tribunal ha reiterado que el informe de control no puede ser la única prueba actuada en un procedimiento sancionador. El expediente debe incorporar actuaciones propias de la entidad, como la recepción de descargos, la evaluación de pruebas o	Dextre Irigoyen (2023)

		testimonios. La dependencia total del informe OCI genera nulidad por ausencia de actividad probatoria.	
	Resoluciones que aplican automáticamente las recomendaciones de la OCI	Se ha observado que algunas entidades aplican de forma automática las recomendaciones contenidas en los informes OCI sin abrir procedimiento sancionador ni dar audiencia al servidor. El TSC ha considerado esta práctica violatoria del debido procedimiento y ha declarado nulos tales actos por falta de contradicción.	Tapia & Martínez (2023)
	Informes con apreciaciones valorativas sin respaldo técnico o normativo	Algunos informes presentan conclusiones como “conducta irregular” o “gestión deficiente” sin sustento técnico específico, ni relación con un tipo infractor legal. El uso de tales expresiones imprecisas ha sido considerado insuficiente como fundamento para abrir un procedimiento sancionador válido.	Chamilco Reyes (2019)
Conflictos de imparcialidad en la OCI	Actuación simultánea como órgano de control y parte sancionadora	El TSC ha anulado procedimientos en los que la misma oficina o personal que elaboró el informe de control participó luego en la instrucción o resolución del proceso sancionador. Esto configura un grave conflicto de interés y vulnera el principio de imparcialidad administrativa.	Torres Morón, E. S. (2021)
	Intervención de la OCI en la	La OCI ha calificado conductas como “falta grave” o “falta leve” en sus	García (2013)

calificación de la falta sin ser órgano competente	informes, cuando ello corresponde exclusivamente al órgano sancionador tras el análisis legal del hecho. El TSC ha recordado que la OCI no puede sustituir al órgano instructor ni emitir calificativos jurídicos vinculantes.	
Presión institucional para sancionar con base en observaciones OCI	En algunos casos se han identificado comunicaciones internas o correos donde se presiona a los responsables disciplinarios para que sancionen conforme a lo indicado por la OCI, sin evaluación autónoma. Esto ha sido observado como violación de la independencia del procedimiento y ha conllevado la nulidad del acto.	Linares & Sihuas (2024)
Falta de contradicción sobre el contenido del informe de control	Se detectan procedimientos en los que el servidor no fue notificado ni pudo refutar el contenido del informe OCI antes de que se emitiera la sanción. Esta omisión ha sido calificada por el TSC como transgresión del principio de contradicción y ha originado la nulidad del procedimiento.	Cassagne (2017)
Resolución sancionadora emitida por OCI sin competencia sancionadora	En algunas entidades, la propia oficina de control emitió la resolución de sanción, lo que implica una extralimitación de funciones. El TSC ha declarado estos actos nulos por incompetencia manifiesta, recordando que la OCI no tiene potestad	García Toma (2010)

sancionadora según la Ley N.º 27444 ni
la Ley del Sistema Nacional de Control.

4.5.9 *Vicios procedimentales y sustantivos reiterados*

El TSC ha advertido la reiteración sistemática de los mismos vicios en diferentes entidades públicas, lo cual evidencia la falta de aprendizaje institucional. Los errores más comunes son la omisión de notificaciones válidas, la ausencia de audiencias de descargos, la falta de motivación en las resoluciones y la imposición de sanciones desproporcionadas.

Esta repetición de vicios tiene consecuencias negativas tanto para los servidores como para la propia administración. Para los primeros, implica indefensión y sanciones arbitrarias; para las segundas, genera nulidades que representan costos económicos y pérdida de legitimidad. Sánchez (2023) señala que la reiteración de errores en la gestión pública es síntoma de deficiencias en el aprendizaje organizacional y en la transferencia de conocimiento.

El TSC ha insistido en que la jurisprudencia debe asumirse como una guía para la prevención de errores, pero muchas entidades siguen reproduciendo vicios ya corregidos en resoluciones anteriores. Este incumplimiento demuestra que la cultura institucional en materia disciplinaria sigue siendo débil y fragmentada.

Finalmente, esta situación revela la necesidad de políticas más proactivas de capacitación y de actualización normativa. Sin un cambio en la cultura organizacional, las nulidades seguirán repitiéndose, debilitando el régimen disciplinario y erosionando la confianza de los ciudadanos en la administración pública.

Tabla 49: Vicios procedimentales y sustantivos reiterados

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Reiteración de vicios procedimentales	Municipalidades que omiten etapas esenciales del procedimiento	El TSC ha identificado a varias municipalidades distritales y provinciales que de manera reiterada omiten la etapa de descargos o la audiencia de defensa, actuando con informalidad y sin respeto a los derechos del servidor. Esta conducta sistemática demuestra una cultura institucional deficiente en cuanto a la legalidad del procedimiento.	Torres Morón (2021)
	Gobiernos regionales que no notifican conforme a ley	Es común encontrar expedientes en los que las direcciones regionales de trabajo, salud o educación no notifican válidamente a los servidores, utilizando direcciones inexactas, medios no autorizados o plazos irregulares. La reiteración de esta práctica evidencia una falla estructural que vulnera la transparencia del procedimiento.	Tapia & Martínez (2023)
	Universidades públicas con expedientes incompletos o sin foliado	En diversos procedimientos sancionadores en universidades públicas, el TSC ha señalado la existencia reiterada de expedientes desordenados, sin numeración, actas faltantes o sin sustento documental, lo que imposibilita verificar la legalidad del procedimiento.	Meza Astuvilca (2024)

	Empresas públicas que omiten resolución de inicio o pliego de cargos	Varias empresas del Estado han sido objeto de observación por iniciar procedimientos sin resolución formal ni pliego de cargos debidamente motivado. En muchos casos, la sanción se emite de forma directa o informal, sin respetar las garantías básicas, lo que constituye un patrón de ilegalidad reiterada.	Dextre Irigoyen (2023)
	Hospitales que suprimen audiencia por carga asistencial	En hospitales públicos se ha registrado como práctica frecuente el justificar la omisión de la audiencia argumentando “emergencia” o “escasez de personal”, lo cual no es válido como eximente del debido procedimiento. El TSC ha anulado múltiples casos similares.	Linares & Sihuas (2024)
Patrones de vulneración de legalidad sustantiva	Organismos autónomos con uso reiterado de normas internas no publicadas	El TSC ha identificado que entidades como OSIPTEL, RENIEC y SUNAT emplean directivas o manuales no publicados como fuente de responsabilidad disciplinaria, lo cual contraviene el principio de legalidad y la exigencia de publicidad normativa. Esta práctica ha sido reiteradamente anulada en resoluciones del Tribunal.	Cassagne (2017)
	Ministerios que califican automáticamente	Ministerios como el de Educación, Salud o Interior han sido observados por calificar toda infracción como “grave” o “muy grave” sin sustento	García (2013)

como falta grave sin motivación	normativo ni razonamiento, lo que constituye un patrón de desnaturalización del principio de proporcionalidad.	
Gobiernos regionales que omiten distinguir regímenes sancionadores aplicables	En regiones como Junín, Loreto o Puno se ha observado la aplicación indistinta del régimen disciplinario general a personal CAS o del sector educación, sin diferenciar los marcos legales aplicables, lo que ha motivado múltiples anulaciones por vicios de legalidad sustantiva.	Torres Morón, E. S. (2021)
Empresas del Estado que sancionan por “ineficiencia” sin norma habilitante	Empresas como Petroperú, Electrocentro y Sedapal han sido observadas por sancionar por motivos como “bajo desempeño” sin sustento legal, convirtiendo evaluaciones internas en procesos disciplinarios sin base normativa, lo que ha sido corregido en reiteradas resoluciones del TSC.	Meza Astuvilca (2024)
Universidades que utilizan estatutos como única base para sancionar	Se ha evidenciado el uso exclusivo de estatutos universitarios como fundamento de sanción, sin citar normas legales o reglamentos aprobados por norma nacional. Esta práctica ha sido anulada por el TSC, al considerar que el estatuto no reemplaza las exigencias del principio de legalidad sancionadora.	Alfaro-Alvarado (2024)

4.5.10 *Causas y comparativo institucional por tipo de entidad*

El análisis comparativo realizado por el TSC permite identificar patrones diferenciados en cada tipo de entidad. En las municipalidades, predominan los problemas normativos y la motivación insuficiente; en los gobiernos regionales, las deficiencias procedimentales; en los ministerios, el uso indebido de normas internas y la aplicación analógica; en las universidades públicas, los vicios de instrucción y la falta de imparcialidad; en las empresas del Estado, las imputaciones vagas y las sanciones desproporcionadas; en las redes de salud, la desactualización normativa; y en las oficinas de control institucional, la imparcialidad cuestionada.

Este panorama muestra que las nulidades no obedecen únicamente a errores aislados, sino a patrones estructurales propios de cada sector. Como indica la Autoridad Nacional del Servicio Civil (2022), los problemas disciplinarios requieren respuestas diferenciadas, adaptadas a las características de cada institución, pero articuladas en torno a principios comunes como la legalidad, la proporcionalidad y el debido procedimiento.

Otro aspecto importante es que, pese a las diferencias, todas las entidades comparten una debilidad común: la falta de consolidación de una cultura de respeto a los principios del Derecho Administrativo sancionador. Esto explica por qué los mismos errores se repiten en distintos niveles de gobierno y sectores institucionales.

En conclusión, el comparativo institucional demuestra que la solución no pasa únicamente por modificar normas, sino por un proceso más integral de fortalecimiento institucional y de capacitación de operadores jurídicos. Solo de esa manera podrá lograrse un régimen disciplinario coherente, legítimo y respetuoso de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

Tabla 50: Causas y comparativo institucional por tipo de entidad

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Frecuencia de nulidades según causa	Nulidades por falta de motivación: la más reiterada transversalmente	El TSC ha reportado que la causa más frecuente de nulidad, transversal a todo tipo de entidad, es la ausencia de motivación suficiente en las resoluciones sancionadoras. En la mayoría de casos, las decisiones carecen de justificación respecto a la tipificación del hecho, el análisis probatorio o la proporcionalidad de la sanción. Esta falla afecta directamente la validez del acto administrativo y evidencia una debilidad estructural en la formación jurídica de las oficinas responsables.	Meza Astuvilca (2024)
	Nulidades por tipicidad indeterminada en gobiernos regionales y universidades	En gobiernos regionales y universidades públicas, es frecuente el uso de conceptos vagos como “mala conducta” o “afectar la imagen institucional” sin norma expresa de respaldo. Estas formulaciones abiertas son contrarias al principio de legalidad sustantiva, y constituyen una de las principales causales de nulidad señaladas por el TSC en estos sectores.	Cassagne (2017)
	Nulidades por incompetencia en municipalidades y hospitales	Las municipalidades distritales y hospitales públicos presentan una alta incidencia de nulidades por actos suscritos por autoridades sin delegación formal o sin competencia funcional,	Torres Morón (2021)

		como jefes de personal o directores administrativos. Esta falta de cumplimiento del principio de competencia ha sido sistemáticamente corregida por el Tribunal.	
	Nulidades por omisión de descargos en ministerios y empresas estatales	Tanto en ministerios como en empresas públicas, se ha detectado que el acto sancionador se emite sin haber abierto la etapa de descargos o sin haber evaluado su contenido. Esta omisión procedimental atenta contra el principio de contradicción y ha sido declarada nula por afectar el debido procedimiento de forma sustancial.	Tapia & Martínez (2023)
	Nulidades por caducidad procesal no declarada en redes de salud	Las redes de salud presentan nulidades recurrentes debido a la no declaración de la caducidad procesal, pese a la existencia de plazos vencidos sin actuación válida. Esta práctica genera inseguridad jurídica y mantiene procedimientos abiertos más allá de lo permitido por ley.	Linares & Sihuas (2024)
Comparativo institucional por tipo de entidad	Universidades públicas y municipalidades: entidades con mayor número de nulidades	Según el análisis acumulado del TSC, las universidades públicas y las municipalidades distritales/provinciales concentran un alto porcentaje de resoluciones anuladas, en parte por la informalidad estructural de sus procedimientos, la ausencia de asesores legales y la falta de estandarización normativa.	Torres Morón, E. S. (2021)

Ministerios y organismos autónomos: menor cantidad pero con errores sofisticados	Aunque con menor número de procedimientos anulados, los ministerios y organismos autónomos presentan errores más complejos, como la interpretación extensiva de normas o la aplicación de sanciones sin observar jurisprudencia vinculante del TSC o el TC. Estas nulidades suelen involucrar cuestiones de legalidad sustantiva más que procedimentales.	García (2013)
Empresas del Estado: patrón de nulidades por informalidad en el control disciplinario	Las empresas estatales muestran una frecuencia media de nulidades, muchas veces derivadas de estructuras laxas de control disciplinario. No existen protocolos claros para sancionar, se omite sistemáticamente el informe legal previo, o se confunde gestión del rendimiento con régimen sancionador.	Chamilco Reyes (2019)
Hospitales públicos: alta recurrencia de nulidades por carga administrativa	En hospitales, la urgencia operativa y la carga asistencial se invocan con frecuencia para justificar omisiones procesales. Esta situación ha sido observada por el TSC, que ha reiterado que las garantías del debido procedimiento no se suspenden por razones logísticas o estructurales.	Alfaro-Alvarado (2024)
Gobiernos regionales: dispersión normativa y baja capacitación	El alto nivel de rotación de personal, sumado a la dispersión de normas internas no armonizadas, contribuye a la elevada tasa de nulidades en gobiernos regionales. La carencia de capacitación	García Toma (2010)

como factores críticos	específica en procedimientos disciplinarios ha sido subrayada como causa estructural del problema.
---------------------------	--

4.6 Clasificación por tipo de falta disciplinaria

El análisis de las resoluciones emitidas por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) entre los años 2020 y 2021 muestra que una parte importante de las nulidades disciplinarias está vinculada directamente con la clasificación de las faltas. La forma en que las entidades califican las conductas de los servidores públicos tiene un impacto decisivo en la validez de las sanciones, pues determina tanto la norma aplicable como la proporcionalidad de la medida impuesta. En este sentido, los problemas de tipicidad, de motivación y de proporcionalidad se reflejan con mayor claridad al momento de identificar el tipo de falta cometida.

El principio de tipicidad exige que las faltas estén descritas de manera clara y precisa en la normativa aplicable, de modo que el servidor pueda prever las consecuencias de su conducta (Cassagne, 2017). No obstante, el TSC ha constatado que muchas entidades califican las conductas de forma equivocada, ya sea confundiéndolas con faltas de otra naturaleza, aplicando categorías ambiguas o recurriendo a disposiciones internas sin rango legal suficiente. Estos errores generan un efecto dominó: afectan la motivación de la resolución, alteran la proporcionalidad de la sanción y, en última instancia, producen la nulidad del procedimiento.

En este apartado se examinan las nulidades vinculadas a la clasificación de las faltas, organizadas en cuatro categorías: las diferencias entre faltas de naturaleza ética y funcional, el incumplimiento y desobediencia funcional, las sanciones por faltas leves y los problemas derivados de la calificación errónea de las conductas. Cada una de ellas revela no solo errores técnicos de subsunción normativa, sino también deficiencias estructurales en la cultura disciplinaria de las entidades públicas.

4.6.1 *Éticas comparado a funcionales*

Una de las dificultades más frecuentes identificadas por el TSC es la confusión entre faltas de carácter ético y faltas de carácter funcional. En varios expedientes se sancionó a servidores por infracciones éticas (como la afectación de la imagen institucional o la falta de probidad), tratándolas como si fueran incumplimientos funcionales directamente vinculados al cargo. Este error genera nulidad, pues desconoce la naturaleza distinta de cada tipo de falta y, en algunos casos, se traduce en la imposición de sanciones más severas de las que correspondían.

El problema se origina en la redacción ambigua de muchos códigos de ética y en la tendencia de las entidades a equiparar la ética con la legalidad disciplinaria. Como sostiene Pozo (2005), la ética administrativa cumple una función orientadora, pero no puede convertirse por sí sola en base suficiente para una sanción, salvo que exista norma legal que le otorgue fuerza vinculante. Al tratar conductas éticas como funcionales, las entidades amplían indebidamente su potestad sancionadora y vulneran el principio de legalidad.

El TSC ha enfatizado que la diferencia no es solo terminológica, sino sustantiva. Mientras que las faltas éticas buscan proteger valores institucionales como la honestidad o la imparcialidad, las faltas funcionales están orientadas a garantizar el cumplimiento de las funciones concretas asignadas al cargo. Confundir ambas categorías impide una correcta subsunción y genera sanciones arbitrarias. Por ello, varias resoluciones fueron declaradas nulas, recordando que la tipificación y la sanción deben guardar estricta coherencia con la naturaleza de la falta cometida.

Tabla 51: Éticas comparado a funcionales

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Faltas éticas: nulidades por vaguedad conceptual	Uso de expresiones como “falta de respeto institucional” sin base normativa	El TSC ha declarado nulas resoluciones sancionadoras que califican como falta ética comportamientos subjetivos o simbólicos, como el tono del lenguaje usado en correos electrónicos o actitudes percibidas como “desafiantes”, sin sustento en norma legal ni criterio objetivo. Esta indeterminación afecta el principio de tipicidad y ha sido motivo de nulidad frecuente, especialmente en municipalidades, universidades y hospitales.	Cassagne (2017)
	Sanciones por “dañar la imagen de la entidad” sin prueba concreta	En muchos procedimientos, se sanciona bajo la figura de daño a la imagen institucional sin acreditar hechos, consecuencias o perjuicios concretos. La invocación genérica de esta causa ha sido reiteradamente anulada por falta de motivación, prueba y subsunción normativa clara.	Tapia & Martínez (2023)
	Calificación moralizante de la conducta sin marco legal específico	Se observa que el procedimiento disciplinario en muchas entidades se sustenta en juicios éticos o valorativos (“mala fe”, “deslealtad”) sin precisar hechos materiales, lo cual es incompatible con la exigencia de legalidad y ha sido corregido por el TSC como una forma de desnaturalización del Derecho Administrativo sancionador.	Cassagne (2017)
	Invocación de principios genéricos como fundamento único	Algunos actos sancionadores se fundamentan exclusivamente en la “ética del servicio público” o la “buena conducta administrativa” sin hacer referencia a normas	García Toma (2010)

		legales ni a un tipo infractor, lo que constituye violación del principio de reserva legal.	
	Falta ética atribuida sin prueba de daño o afectación institucional	El Tribunal ha sostenido que para sancionar por una falta ética se requiere al menos indicios objetivos de daño, escándalo público o afectación del servicio. La simple percepción subjetiva de un superior jerárquico no es válida como base sancionadora.	Alfaro-Alvarado (2024)
Faltas funcionales: nulidades por error técnico-jurídico	Atribución de incumplimiento sin definir funciones formales del servidor	En varios procedimientos se sanciona a servidores por “no cumplir su función” sin citar el MOF, ROF u otro documento que describa dicha función. El TSC ha declarado que esta omisión impide la subsunción y es causal directa de nulidad.	Meza Astuvilca (2024)
	Falta de nexo causal entre la conducta y el resultado	Se ha identificado que algunos expedientes sancionan por errores funcionales sin establecer cómo la conducta del servidor produjo el perjuicio. Esta ruptura del principio de imputación individual ha generado la nulidad de numerosos actos.	Dextre Irigoyen (2023)
	Omisión de análisis de contexto institucional del hecho imputado	En ocasiones se imputa responsabilidad funcional sin considerar la falta de recursos, carga laboral excesiva o deficiencias estructurales. El TSC ha precisado que ignorar estos elementos afecta la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción.	Torres Morón (2021)

Uso de reportes sin contraste probatorio como prueba única	Muchos actos se basan únicamente en reportes administrativos (memorandos o informes internos) sin contraste con declaraciones o pruebas objetivas. El TSC ha declarado que ello vulnera el principio de verdad material.	García (2013)
Calificación errónea del tipo funcional según régimen laboral del servidor	Se han detectado nulidades por aplicar infracciones previstas en el régimen 276 a servidores CAS, o viceversa, lo cual implica una aplicación incorrecta del marco legal disciplinario.	Tapia & Martínez (2023)

4.6.2 *Incumplimiento y desobediencia funcional*

Otra categoría relevante de nulidades está relacionada con el incumplimiento y la desobediencia funcional. Estas faltas se configuran cuando el servidor no cumple órdenes legítimas o descuida deberes específicos de su cargo. Sin embargo, en la práctica administrativa, el TSC detectó que muchas sanciones por este motivo fueron anuladas debido a problemas de motivación, proporcionalidad y subsunción normativa.

En primer lugar, varias entidades sancionaron a servidores por desobediencia sin acreditar que la orden incumplida hubiera sido legítima y emitida dentro del marco legal. Como advierte Alfaro (2024), no toda omisión de una instrucción constituye desobediencia, sino únicamente aquella que responde a órdenes válidas. Cuando la orden es ambigua, informal o carente de sustento normativo, no puede servir de base para una sanción.

Otro vicio recurrente fue la falta de motivación en las resoluciones. En algunos expedientes, se afirmó simplemente que el servidor “incumplió sus funciones” o “desobedeció directivas”, sin detallar en qué consistía la orden, cuál era su fundamento y cómo se verificó la omisión. Esta deficiencia no solo vulnera el principio de motivación, sino que priva al servidor de la posibilidad de ejercer un recurso efectivo (Resolución N.º 0154-2021-SERVIR/TSC).

Finalmente, el TSC también observó casos de desproporcionalidad en la sanción de estas faltas. Algunos servidores fueron destituidos por incumplimientos menores, como retrasos administrativos, lo que constituye un exceso frente al daño ocasionado. Según Cassagne (2017), la proporcionalidad implica que la sanción sea idónea y necesaria, pero también equilibrada en relación con la falta cometida. Al no respetar este principio, las resoluciones terminaron siendo declaradas nulas.

Tabla 52: Incumplimiento y desobediencia funcional

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Incumplimiento de funciones específicas	Sanción por “no cumplir funciones” sin referencia al MOF	El TSC ha declarado nulas múltiples resoluciones donde se imputa incumplimiento de funciones sin citar el Manual de Organización y Funciones (MOF) u otro documento oficial. La ausencia de una fuente normativa válida impide determinar el deber incumplido, afectando el principio de tipicidad administrativa.	Meza Astuvilca (2024)
	Falta de delimitación temporal del incumplimiento	En muchos expedientes se imputa omisión de funciones sin establecer el período exacto en que ocurrió, lo que dificulta la defensa y la posibilidad de aportar prueba de cumplimiento. Esta falta de concreción temporal ha sido observada como vicio sustancial en la motivación.	Tapia & Martínez (2023)
	Sanción por incumplimiento derivado de órdenes verbales	El TSC ha señalado que no se puede imputar responsabilidad por incumplimiento de encargos transmitidos oralmente sin dejar constancia documental. Esta práctica vulnera el principio de seguridad jurídica y ha dado lugar a nulidades frecuentes en gobiernos regionales y entidades locales.	Torres Morón (2021)
	Acusación de omisión sin tomar en cuenta carga laboral extraordinaria	El Tribunal ha declarado que las responsabilidades funcionales deben evaluarse considerando el contexto institucional. Se han anulado sanciones por omisiones derivadas de sobrecarga de	García Toma (2010)

		trabajo, rotación de personal o falta de capacitación documentada.	
	Calificación automática como “grave” sin evaluar naturaleza de la función	Se impone sanción severa (suspensión o destitución) por supuestos incumplimientos funcionales sin valorar la naturaleza del deber incumplido ni el impacto real. La falta de análisis sobre el perjuicio o la intencionalidad ha generado nulidad por desproporcionalidad.	Dextre Irigoyen (2023)
Desobediencia o desacato funcional	Sanción por no cumplir orden sin verificar su legalidad	El TSC ha sostenido que no puede sancionarse por incumplir órdenes que no fueron dadas conforme a procedimiento ni por funcionario competente. En varios casos se sanciona sin verificar si la orden misma era válida, lo que vulnera el principio de legalidad material.	Cassagne (2017)
	Órdenes informales sin soporte documental como base de imputación	En entidades públicas es frecuente que la supuesta desobediencia funcional esté basada en comunicaciones verbales, llamadas telefónicas o mensajes de texto sin sustento documental, lo que impide su verificación y ha sido declarado inválido como sustento sancionador.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Imputación por desacato sin audiencia ni descargo previo	El procedimiento sancionador omite por completo la etapa de contradicción cuando se trata de faltas por desacato, aplicando la sanción de forma directa. Esta práctica ha sido anulada por el TSC por violar el derecho de defensa sustantivo y el principio de legalidad formal.	García (2013)

Responsabilidad atribuida sin distinguir jerarquía funcional	En varios casos se imputa desobediencia sin analizar la estructura jerárquica formal del órgano donde labora el servidor. El TSC ha señalado que no puede haber desacato si no existe subordinación formalmente acreditada.	Linares & Sihuas (2024)
Sanción por “actitud hostil ante el superior” sin prueba directa	Se observa la sanción por presunto desacato sustentado únicamente en percepciones subjetivas o declaraciones unilaterales de superiores jerárquicos. La falta de prueba objetiva o registros documentales ha sido considerada motivo suficiente para declarar la nulidad de la sanción.	Chamilco Reyes (2019)

4.6.3 *Sanciones por faltas leves*

Aunque las faltas leves son las menos graves en el régimen disciplinario, su sanción también debe cumplir estrictamente con los principios de legalidad y proporcionalidad. No obstante, el TSC identificó que en muchas entidades públicas se incurrió en vicios al sancionar faltas leves, lo que generó la nulidad de las resoluciones.

En algunos casos, los reglamentos disciplinarios no diferenciaban con claridad entre faltas leves y graves, utilizando categorías ambiguas. Esto condujo a que conductas de escasa relevancia fueran sancionadas como si fueran graves, vulnerando el principio de tipicidad (Vidal Perdomo, 2005). Esta falta de delimitación afectó la seguridad jurídica, pues el servidor no podía prever la gravedad de la falta imputada ni la sanción correspondiente.

Asimismo, se detectaron sanciones desproporcionadas. El TSC revisó expedientes en los que se aplicaron suspensiones de varios meses por faltas que debieron resolverse con una simple amonestación verbal o escrita. Como sostiene García Belaúnde (2013), la proporcionalidad es indispensable incluso en las sanciones menores, pues el exceso punitivo genera una sensación de arbitrariedad que afecta la confianza en la administración.

Por último, también se observó la falta de motivación suficiente en las resoluciones que imponían sanciones por faltas leves. Varias decisiones carecían de un análisis detallado y se limitaban a fórmulas genéricas, como “afectó el servicio”, lo cual fue considerado insuficiente por el TSC. Esto demuestra que, aunque las faltas sean menores, el procedimiento disciplinario debe cumplir con las mismas garantías sustantivas que en las faltas graves o muy graves.

Tabla 53: Sanciones por faltas leves

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Sanciones desproporcionadas por faltas leves	Suspensión por hechos menores sin perjuicio real	El TSC ha declarado nulas sanciones de suspensión impuestas por conductas menores, como entregar un documento fuera de plazo o presentarse tarde sin reincidencia. En ausencia de perjuicio directo al servicio ni mala fe comprobada, estas medidas fueron calificadas como desproporcionadas.	Tapia & Martínez (2023)
	Sanción máxima aplicada por falta por primera vez	Se han identificado resoluciones donde se impone directamente una suspensión o cese a servidores sin antecedentes por infracciones leves, vulnerando el principio de gradualidad previsto en la Ley N.º 27444. Esta omisión fue considerada vicio sustancial por el TSC.	García Toma (2010)
	Imposición de suspensión por error formal subsanable	El Tribunal ha corregido resoluciones que sancionan con días de suspensión al servidor por errores formales subsanados (como presentar un informe con demora menor a 24 horas), sin ponderar la intencionalidad ni el impacto real, lo que vulnera la razonabilidad.	Linares & Sihuas (2024)
	Uso del máximo de sanción sin motivar por qué no se aplicó una menor	El TSC ha anulado sanciones cuando la entidad no justifica por qué optó por el tope máximo permitido (por ejemplo, suspensión de 30 días), sin	Meza Astuvilca (2024)

		explicar por qué no correspondía una medida menos gravosa. Esto contradice el principio de proporcionalidad y razonabilidad.	
	Sanciones duplicadas por la misma infracción leve en distintas fechas	Se ha detectado que algunas entidades fragmentan el procedimiento y sancionan repetidamente por una misma conducta continuada (como llegadas tardías), acumulando sanciones como si fueran hechos autónomos, lo cual ha sido anulado por vulnerar la unidad del procedimiento y el principio non bis in ídem.	Cassagne (2017)
Deficiencias en la graduación de la sanción	Omisión de factores del art. 248 de la Ley N.º 27444	En numerosos expedientes por faltas leves, la resolución sancionadora no aplica los criterios de graduación obligatorios: intencionalidad, daño, reincidencia, etc. El TSC ha señalado que la omisión de este análisis invalida la sanción por falta de motivación.	Dextre Irigoyen (2023)
	No se acredita perjuicio real ni afectación al servicio	El TSC ha determinado que no puede sancionarse sin prueba de que la conducta generó daño o afectó la prestación del servicio público. En faltas leves, la carga probatoria sobre el perjuicio es esencial y su omisión justifica la nulidad.	García (2013)
	Falta leve tratada como falta ética sin	Se ha evidenciado que algunas infracciones administrativas de bajo	Cassagne (2017)

subsunción normativa	impacto son erróneamente calificadas como faltas éticas, sin base legal, generando sanciones morales y subjetivas que han sido anuladas por el Tribunal por falta de tipicidad.	
Falta de proporcionalidad entre sanción y antecedente disciplinario	El TSC ha corregido resoluciones que no consideran el historial disciplinario del servidor al graduar la sanción. Imponer una medida severa sin antecedentes, o sin motivar agravantes, contradice el principio de equidad sancionadora.	Alfaro- Alvarado (2024)
Justificación genérica del tipo sin análisis individualizado del caso	En procedimientos por faltas leves, muchas resoluciones repiten fórmulas normativas sin análisis individualizado del hecho, lo que convierte la motivación en aparente y ha sido sancionado con nulidad por parte del TSC.	Torres Morón (2021)

4.6.4 *Calificación errónea*

La calificación errónea de las faltas constituye una de las principales causas de nulidad en los procedimientos disciplinarios. Este vicio se presenta cuando la entidad encuadra los hechos en un tipo infractor equivocado, lo que conlleva la aplicación indebida de sanciones más severas o inadecuadas.

El TSC detectó que en muchos casos se calificaron como faltas graves o muy graves conductas que en realidad correspondían a faltas leves. Esta sobrecalificación se tradujo en sanciones desproporcionadas, vulnerando el principio de proporcionalidad (Cassagne, 2017). En otros casos, ocurrió lo contrario: hechos con alto nivel de afectación institucional fueron sancionados como leves, lo que generó impunidad y debilitó la confianza en el régimen disciplinario.

Otro error frecuente fue la inadecuada diferenciación entre tipos de faltas éticas y funcionales, lo cual llevó a subsunciones equivocadas. Como sostiene Danós (2010), una tipificación incorrecta altera todo el procedimiento, pues afecta la motivación de la resolución y la validez de la sanción. En la práctica, esto significó que muchos servidores fueron sancionados bajo categorías que no correspondían a su conducta real, lo que generó nulidades.

Finalmente, el TSC ha insistido en que la correcta calificación de la falta no es un aspecto menor, sino un requisito esencial para garantizar la seguridad jurídica. Una resolución disciplinaria con calificación errónea carece de legitimidad y constituye un ejemplo de cómo la falta de rigor técnico puede afectar gravemente la validez de todo el procedimiento.

Tabla 54: Calificación errónea

Subcategoría	Microcategoría	Hallazgo	Fuente
Errores de calificación formal	Calificación como “muy grave” sin análisis de gravedad fáctica	El TSC ha declarado nulas resoluciones donde se califica automáticamente una infracción como “muy grave” solo por su mención genérica en el reglamento, sin análisis del hecho específico, ni de sus efectos. Esta falta de motivación individualizada constituye una violación al principio de razonabilidad.	Tapia & Martínez (2023)
	Invocación mecánica del reglamento sin subsunción clara	Muchas entidades califican como “muy grave” una conducta sin justificar cómo se encuadra en el artículo respectivo del régimen disciplinario. La resolución se limita a copiar el articulado, sin probar la correspondencia entre hecho y tipo infractor, lo que genera nulidad por falta de tipicidad.	Meza Astuvilca (2024)
	Calificación formal severa basada en percepción jerárquica	Se ha registrado que, en algunos casos, superiores jerárquicos califican un hecho como grave o muy grave basándose en su impacto institucional percibido, sin criterios objetivos ni pruebas del perjuicio. El TSC ha recordado que la percepción no sustituye la subsunción jurídica válida.	Cassagne (2017)
	Omisión del análisis comparativo con faltas similares del reglamento	Se sanciona por falta “muy grave” sin comparar con otras faltas tipificadas como leves o graves, incurriendo en desproporcionalidad. El TSC exige que el órgano sancionador justifique por	García Toma (2010)

		qué no corresponde una calificación menor en función del principio de equidad.	
	Falta de distinción entre falta continuada y reiteración agravante	En múltiples resoluciones se agrava indebidamente la falta por considerarla reiterada, cuando en realidad se trata de un solo hecho continuado. Esta confusión genera un error en la calificación y ha sido anulada por vulnerar el principio de legalidad.	Dextre Irigoyen (2023)
Errores por indebida apreciación del dolo o perjuicio	Imposición de sanción muy grave sin verificar intencionalidad	El TSC ha declarado nula la sanción muy grave cuando no se prueba el dolo o la intención del servidor de causar un perjuicio. Muchas resoluciones presumen intencionalidad por el solo resultado, lo que contradice el principio de culpabilidad.	Alfaro-Alvarado (2024)
	Falta de cuantificación o acreditación del daño real	En procedimientos donde se argumenta daño institucional grave, no se acredita con documentos ni informes el perjuicio económico o funcional, lo que convierte la calificación en arbitraria. La omisión de prueba del daño es causal de nulidad por falta de motivación.	Linares & Sihuas (2024)
	Uso de criterios subjetivos como “afectación grave a la imagen institucional”	Se ha detectado que algunas entidades consideran que una crítica o denuncia del servidor constituye falta muy grave por dañar la imagen institucional, sin prueba ni norma concreta. El TSC ha señalado que esta interpretación	Chamilco Reyes (2019)

	desborda los límites del poder sancionador.	
Exageración del impacto sin vinculación con la conducta del servidor	Algunas resoluciones califican de “muy grave” hechos administrativos cuya consecuencia negativa se originó por fallas sistémicas, no atribuibles al servidor. El TSC ha determinado que no puede sancionarse con base en el resultado si no se acredita responsabilidad individual.	Torres Morón (2021)
Aplicación de sanción máxima sin evaluar antecedentes ni circunstancias atenuantes	La sanción de destitución se impone como única opción ante faltas supuestamente muy graves, sin analizar si existen factores atenuantes (buena conducta previa, colaboración, carga laboral excesiva). Esta omisión ha sido observada como vicio por el TSC.	García (2013)

CONCLUSIONES

En base a los objetivos planteados al inicio de esta investigación:

El estudio logro demostrar como la defectuosa aplicación de los principios de legalidad y tipicidad en los procedimientos administrativos-disciplinarios del Tribunal del Servicio Civil de Lima Metropolitana durante 2020 y 2021 afecta de manera directa la validez de las sanciones impuestas a los servidores públicos. La carencia de normas habilitantes claras, la utilización de reglamentos internos desactualizados y la aplicación analógica de disposiciones generan resoluciones que no cumplen con los requisitos mínimos de legitimidad. Esto no solo produce la nulidad de las sanciones, sino que debilita la efectividad del sistema de control disciplinario, al transmitir la imagen de una administración punitiva pero jurídicamente frágil.

La reiteración de nulidades evidencia que el sistema disciplinario no cuenta con una cultura sólida de respeto a los principios fundamentales del Derecho Administrativo sancionadore. De esta manera, lejos de constituir una herramienta eficaz para corregir conductas y preservar el interés público, la potestad disciplinaria aparece como un mecanismo formalmente activo, pero sustantivamente débil. Esto confirma que los problemas detectados no son errores aislados, sino síntomas estructurales de una administración pública que necesita reformas profundas en sus procesos disciplinarios.

Respecto a la aplicación de legalidad y tipicidad, la investigación permitió constatar que, en muchos procedimientos disciplinarios, los principios de legalidad y tipicidad son aplicados de manera eficiente. Varias entidades sustentaron sanciones en normas locales o directivas internas sin rango suficiente, lo que vulnera el principio de reserva de ley. Asimismo, se emplearon categorías genéricas para calificar faltas, como “conducta impropia” o “afectación al servicio”, que carecen de precisión normativa. Esta falta de rigor en la subsunción de los hechos en tipos legales válidos explica buena parte de las nulidades declaradas por el TSC y reflejan un problema estructural de comprensión y aplicación de estos principios en la administración pública.

Esta forma deficiente de aplicar legalidad y tipicidad deriva en sanciones arbitrarias y nulidades inevitables. El TSC corrigió estos vicios en múltiples ocasiones, recordando que toda falta debe estar expresamente prevista en norma con rango de ley y descrita de forma precisa. No obstante, la reiteración de estos errores revela que muchas oficinas sancionadoras aún no comprenden plenamente el alcance de estos principios, lo que constituye un desafío pendiente para la consolidación del régimen disciplinario.

Sobre las causas de nulidad, el análisis de las resoluciones evidencia que las principales causas de nulidad se concentran en tres aspectos: la falta de motivación de las sanciones. Estas deficiencias reiteradas en distintos niveles de gobierno, muestran que las entidades no han internalizado los estándares mínimos de validez que exige el régimen disciplinario. En consecuencia, el TSC se ha visto obligado a anular resoluciones de manera constante, configurando una jurisprudencia correctiva que aún no ha sido asimilada por las oficinas de control interno ni por los órganos instructores.

Otro aspecto central fue la imposición de sanciones desmedidas frente a faltas menores. En lugar de aplicar medidas correctivas proporcionales, varias entidades recurrieron a la destitución o a suspensiones prolongadas, sin valorar atenuantes ni antecedentes. Esta sobre-reacción contradice el principio de proporcionalidad y genera un régimen disciplinario percibido como arbitraria. La suma de estas causas de nulidad confirma que las deficiencias disciplinarias no solo son formales, sino que afectan al núcleo sustantivo del Derecho Administrativo sancionador.

Sobre el impacto en la seguridad jurídica y confianza institucional, la declaración reiterada de nulidades genera un impacto negativo en la seguridad jurídica de los servidores y en la confianza institucional de los ciudadanos. Para los servidores, las nulidades representan un escenario de incertidumbre, ya que no existe garantía de que las decisiones administrativas se adopten con arreglo a derecho. Para la ciudadanía, el alto número de nulidades transmite la idea de una administración pública ineficiente, incapaz de sancionar adecuadamente las faltas. Este debilitamiento de la confianza en el sistema disciplinario pone en riesgo la legitimidad del control administrativo y refuerza la necesidad de fortalecer la cultura de legalidad en las entidades públicas.

Desde la perspectiva ciudadana, la reiteración de nulidades proyecta una imagen de ineficiencia institucional. Un sistema que sanciona de forma apresurada y luego ve sus decisiones anuladas transmite la idea de un aparato disciplinario incapaz de garantizar justicia ni transparencia. Erosionando la legitimidad del control disciplinario y debilita autoridad de manera coherente y respetuosa.

Finalmente, respecto al rol de oficina de RR.HH. o control disciplinario, la investigación logra evidenciar que las Oficinas de Recursos Humanos o de control disciplinario tienen un rol determinante en la generación de nulidades. La falta de capacitación especializada, el uso de normativas internas obsoletas y la ausencia de criterios uniformes de actuación han derivado en

procedimientos deficientes. Mejorar la gestión de estas oficinas requiere no solo capacitación técnica continua en Derecho Administrativo sancionador, sino también la implementación de lineamientos estandarizados que garanticen la correcta aplicación de los principios de legalidad y tipicidad. Con estas medidas, se podría reducir significativamente el número de nulidades y fortalecer la confianza en el sistema disciplinario.

Mejorar la gestión de estas oficinas implica implementar programas de formación continua para los operadores jurídicos y administrativos, así como desarrollar lineamientos técnicos claros, elaborados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que estandaricen la aplicación de legalidad y tipicidad en todo el sector público. Solo con estas medidas será posible reducir la cantidad de nulidades, fortalecer la legitimidad de las resoluciones y consolidar un sistema disciplinario más confiable y efectivo.

RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones obtenidas en la presente investigación, se considera necesario adoptar una serie de medidas orientadas a fortalecer la aplicación de los principios de legalidad y tipicidad en los procedimientos dentro de la Administración Pública. En primer lugar, resulta indispensable impulsar un proceso sostenido de capacitación jurídica dirigida a los operadores del sistema disciplinario, particularmente a los integrantes de las oficinas de recursos humanos, asesorías legales y órganos instructores. Dicha formación debe centrarse en el conocimiento técnico de los principios del Derecho Administrativo sancionador, el respeto al debido procedimiento y la correcta interpretación de las normas aplicables. Este fortalecimiento contribuirá a reducir la alta incidencia de nulidades y a consolidar una cultura institucional basada en la legalidad y la transparencia.

Del mismo modo, se recomienda la revisión y actualización de los reglamentos internos de las entidades públicas, con el fin de armonizarlos con la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, y la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Muchos de los errores detectados en las resoluciones analizadas derivan de marcos normativos desfasados, contradicciones jerárquicas o el uso de cláusulas genéricas que generan ambigüedad y discrecionalidad. La uniformización normativa permitirá otorgar mayor coherencia jurídica a los procedimientos y garantizar la predictibilidad en la actuación administrativa.

Asimismo, se propone fortalecer el rol del Tribunal del Servicio Civil (TSC) mediante la emisión y difusión de directrices interpretativas uniformes que orienten la actuación de las entidades en materia disciplinaria. Ello contribuiría a reducir los criterios dispares en la aplicación de las sanciones y promovería una jurisprudencia administrativa más coherente y estable. De igual modo, se sugiere que el TSC refuerce sus labores de supervisión preventiva en aquellas entidades donde se registren mayores índices de nulidades, priorizando la asistencia técnica antes que la mera corrección posterior.

Por otro lado, se considera pertinente redefinir el papel de las Oficinas de Control Institucional (OCI) en los procesos disciplinarios, delimitando su intervención al ámbito de control y evitando que asuman funciones resolutivas o instructoras que puedan afectar la imparcialidad del procedimiento. El fortalecimiento técnico y ético de estas oficinas resulta esencial para garantizar decisiones disciplinarias objetivas, motivadas y ajustadas a derecho.

Finalmente, se recomienda que la Autoridad Nacional del Servicio Civil establezca indicadores de desempeño institucional que permitan evaluar la calidad de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta criterios como la motivación de las resoluciones, la proporcionalidad de las sanciones y el respeto al derecho de defensa. Este sistema de monitoreo, acompañado de políticas de capacitación y difusión de buenas prácticas, permitiría avanzar hacia una gestión pública más eficiente, legítima y respetuosa de los derechos fundamentales de los servidores civiles. De esta manera, la aplicación efectiva de los principios de legalidad y tipicidad no solo fortalecerá la seguridad jurídica, sino que también consolidará la confianza en el sistema disciplinario del Estado peruano.

BIBLIOGRAFIA

- Alcedo Solano, S. P. (2022). *Análisis de aspectos problemáticos de la tipicidad objetiva y subjetiva del delito de negociación incompatible, en la Casación N.º 23-2016/ICA*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/23098>
- Alfaro-Alvarado, A. (2024). Procedimiento administrativo sancionador y motivación de las resoluciones sancionadoras. In *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9212>
- Aponte Arcila, J. E. (2022). Crisis del principio de legalidad: discusión recurrente pero necesaria en América Latina. *Estado & Comunes*, 1(14). https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n14.2022.243
- Arce Rodriguez, M. M. (2022). *¿Comunicación inexacta o comunicación incompleta de Hechos de Importancia?: Un análisis a raíz del principio de tipicidad*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/21828>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022a). *Preguntas frecuentes sobre el Tribunal del Servicio Civil de Servir y el Recurso de Apelación*. Gob.pe. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/3006264-preguntas-frecuentes-sobre-el-tribunal-del-servicio-civil-de-servir>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2022b). *RESOLUCIÓN N° 000233-2022-SERVIR/TSC-Segunda Sala*. Lpderecho.pe. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/03/Resolucion-233-2022-Servir-TSC-Segunda-Sala-LPDerecho.pdf>
- Baca Corzo, G. (2001). El proceso contencioso administrativo en el Perú. *Lumen*, 2(1), 89–90. Recuperado a partir de <https://revistas.unife.edu.pe/index.php/lumen/article/view/3098>

- Barboza Flores, J. R. (2024). Desnaturalización de los procedimientos concursales: pagos de créditos concursales fuera de concurso. *Derecho & Sociedad*, (63), 159-174. <https://doi.org/10.18800/dys.202402.010>
- Boyer Carrera, J. E. (2016). El procedimiento administrativo disciplinario desde la teoría de las relaciones de especial sujeción: ¿un jardín de senderos que se bifurcan? En *Derecho Administrativo: Hacia un Estado más confiable. Libro de Ponencias del VII Congreso de Derecho Administrativo*. (pp. 749 - 764). Lima: Thomson
- Calapuja Urday, A. C. (2024). *La ausencia del Principio de Legalidad en el régimen de calificación de infracciones del OSIPTEL, 2021* [Universidad Autónoma del Perú]. <https://repositorio.autonoma.edu.pe/handle/20.500.13067/3114>
- Cassagne, J. C. (2017). *Derecho Administrativo*.
- Chamilco Reyes, M. P. (2019). *Conceptos Jurídicos Indeterminados en la tipificación de faltas disciplinarias y su implicancia en sanciones arbitrarias*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/13952>
- Chávez Gallegos, C. M. (2023). *Informe Jurídico sobre la Resolución N° 153-2018/CC2 de INDECOPI*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/25595>
- Chinchay Habich, F. A. (2021). *Informe sobre la Resolución N° 004-2014-OEFA/TFA-SEPI*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/18346>
- Celi Basurto, D. E., & Flores Poma, M. S. (2025). La Transformación, Aplicación y Consecuencias de los Principios de Legalidad y Juridicidad en el Derecho Administrativo ecuatoriano. *Revista Científica De Salud Y Desarrollo Humano*, 6(1), 283–301. <https://doi.org/10.61368/r.s.d.h.v6i1.481>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH). (2006). *Claude Reyes y otros vs. Chile* (Serie C, N° 151). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Danos, J. E. (2010). La preferencia de los principios de la potestad sancionadora establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de las normas especiales sobre la materia. En *IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. (pp. 859 - 877). LIMA. Palestra Editores.
- Delgado Contreras, C. (2020). Elementos para entender los alcances del principio de tipicidad en las infracciones cometidas por servidores públicos: Apuntes con relación a la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de la potestad sancionadora de la Contraloría General de. *Derecho & Sociedad*, 2(54), 23-47. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22432>
- Delgado Estrada, M. C. (2021). *La Tipificación Reglamentaria como manifestación del Principio de Tipicidad en el marco del Procedimiento Administrativo Sancionador*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/20507>
- De Enterría, E. G., & Fernández, T.-R. (2006). *Curso de Derecho Administrativo*.
- De Las Casas, O. (2016). *El régimen disciplinario en el marco de la Ley del Servicio Civil*. Org.pe. <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Congreso-Nacional-VII-Full-849-863.pdf>
- Dextre Irigoyen, W. R. (2023). *La interpretación de los principios de legalidad y tipicidad a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema como medio para brindar mayor tutela a los administrados en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/24707>

- Fuentes Ñique, S. J. (2021). *Informe sobre Resolución N° 032-2008-PD/OSIPTEL*. Handle.net.
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/18467>
- García Ascencios, F., & Ocaña Cerro, M. (2024). La problemática de la imputación en los procedimientos sancionadores de SUSALUD. *Derecho & Sociedad*, (62), 1-13.
<https://doi.org/10.18800/dys.202401.004>
- García Cerrón, E. L. (2022). *Las limitaciones de la tipificación de infracciones en materia de fauna silvestre, a propósito del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la refinería La Pampilla*. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, (10), 00009.
<https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202202.009>
- García, D. (2013). El control de convencionalidad en el Perú. En IV Congreso Nacional de procesal Constitucional. IV Congreso Nacional de procesal Constitucional.
- García Toma, V. (2010). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
<https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Seminarios/Dialogo-Electoral/dialogo-electoral-25-04-2018.pdf>
- Gómez Rios, M. A. (2020). *El Problema de la delimitación normativa del impedimento para contratar con el Estado referido a la conformación del “Grupo Económico” para el cumplimiento del estándar de tipicidad de la infracción del literal c), numeral 50.1 del artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado (LCE)*. Handle.net.
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/16323>
- Guevara Leyva, D. R. (2020). *Tutoría y orientación educativa: propiciando la convivencia democrática y ciudadana en los estudiantes del segundo año de la Institución Educativa*

- Secundaria Ambulco Grande, del distrito y provincia de Cutervo, 2018.* Handle.net.
<https://hdl.handle.net/20.500.12893/8792>
- Jakobs, G. (1997). *Derecho penal: parte general fundamentos y teoría de la imputación*.
- Jiménez Alemán, J. A. (2018). Notas acerca del concurso de infracciones en el Derecho Administrativo Sancionador: caso peruano. *Derecho & Sociedad*, (50), 55-78. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/20374>
- Linares Tenicela, R., & Sihuas Baltodano, F. S. (2024). Procedimiento sancionador en materia de salud: análisis de las principales infracciones vinculadas a las atenciones médicas de las IPRESS. *Derecho & Sociedad*, (62), 1-22. <https://doi.org/10.18800/dys.202401.008>
- Marienhoff, M. S. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo II, 4.^a ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
https://www.ejuridicosalta.com.ar/files/TRATADO_DE_DERECHO_ADMINISTRATIVO_Tomo_II.pdf
- Meza Astuvilca, L. A. (2024). *Consideraciones de orden constitucional sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública: un enfoque sobre los principios de reserva de ley, legalidad y tipicidad*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/27488>
- Morón Urbina, J. C. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (013), 227-252.
<https://doi.org/10.26439/advocatus2005.n013.2795>
- Prado Bringas, R., & Zegarra Valencia, F. (2023). Tutela jurisdiccional efectiva en el proceso contencioso administrativo peruano: principales problemas y posibles soluciones. *Derecho & Sociedad*, (61), 1-44. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/28436>

- Pozo, J. H. (2005). *Manual de derecho penal: Parte General I*.
- Santy Cabrera, L. V. (2015). *Los principios del Derecho Administrativo sancionador: análisis teórico-práctico en el marco de la Administración Pública*. Lpderecho.pe.
- Sanchez Caballero, R. A. (2023). *Procedimientos administrativos disciplinarios y el principio de tipicidad en un debido procedimiento en relación a las nulidades en el tribunal del servicio civil en Contamana 2020-2021* [Universidad Autónoma del Perú]. <https://repositorio.autonoma.edu.pe/handle/20.500.13067/2376>
- Serva Cárdenas, J. M. (2018). *El principio de tipicidad como límite en la labor de tipificación de sanciones delegada a la administración pública*. Handle.net. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/11776>
- Silva-Conde, D. I., Fuentes-Gavilanez, M. J., Valencia-Murillo, E. V., & Lluquin Valdiviezo, A. F. (2024). Análisis crítico: el principio de legalidad y juridicidad en el proceso administrativo. *Estudios Y Perspectivas Revista Científica Y Académica*, 4(1), 328–349. <https://doi.org/10.61384/r.c.a.v4i1.102>
- Tapia Olivares, D., & Martínez Cofré, R. (2023). *El principio de legalidad en el Derecho Administrativo sancionador*. Repositoriobibliotecas.uv.cl. <https://repositoriobibliotecas.uv.cl/handle/uvsc/13813>
- Torres Morón, E. S. (2021). *Los vicios de nulidad identificados en el Tribunal del Servicio Civil y su incidencia en la gestión de los procedimientos administrativos disciplinarios en el año 2019* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio Cybertesis UNMSM. <https://hdl.handle.net/20.500.12672/17003>
- Vázquez, J. B., & Martínez, E. H. (1996). *Discrecionalidad administrativa y control judicial*. Editorial Civitas.

- Vergaray Béjar, V., & Gómez Apac, H. (2009). *LA POTESTAD SANCIONADORA Y LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR*. Gob.pe.
https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2275_potestad_sancionadora_veronica_vergaray_hugo_gomez.pdf
- Vidal Perdomo, J. (2005). *Derecho Administrativo* (13.^a ed.). Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
[http://190.217.24.74:9094/SIDN/DOCTRINA/TABLAS%20DE%20CONTENIDO%20Y%20TEXTOS%20COMPLETOS/344%20-%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO,%20PROCESAL%20ADMINISTRATIVO,%20TRIBUTARIO/25718_BELM-11516\(Derecho%20administrativo-Vidal\).pdf](http://190.217.24.74:9094/SIDN/DOCTRINA/TABLAS%20DE%20CONTENIDO%20Y%20TEXTOS%20COMPLETOS/344%20-%20DERECHO%20ADMINISTRATIVO,%20PROCESAL%20ADMINISTRATIVO,%20TRIBUTARIO/25718_BELM-11516(Derecho%20administrativo-Vidal).pdf)
- Villalobos Villalobos, V. B. (2023). Apuntes introductorios sobre los fundamentos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. *Derecho & Sociedad*, (59), 1-27. <https://doi.org/10.18800/dys.202202.012>