ABC

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO (PAD)

Gherman Canelo Dávila

LEX & IURIS
GRUPO EDITORIAL

ABC DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO (PAD)

Impreso en Perú | Printed in Peru



© **Juan Gherman Canelo Dávila**

Editado por:
© **Grupo Editorial Lex & Iuris SAC**
Jr. Miguel Aljovín 203 Lima, Perú
Whatsapp 983 278 612
Correo electrónico: ventas@grupolexiuris.com
Sitio web: www.grupolexiuris.com

Primera edición: agosto 2026
Tiraje: 1000 ejemplares

Diseño de carátula: Carlos García
Impresión: Talleres gráficos del Grupo Editorial Lex & Iuris SAC
Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio sin autorización de la editorial.

ISBN: 978-612-4334-72-6
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional
del Perú n. ° 2026-06881

Impreso en:
Talleres Gráficos de la Editorial Lex & Iuris
Jr. Miguel Aljovín 203, Lima, Lima, Lima.

Agosto 2026

ÍNDICE

Presentación 23

CAPÍTULO I
LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO

1.1. El poder estatal 37
1.2. La potestad sancionadora del Estado 39
1.3. El derecho penal y el derecho administrativo sancionador: ámbitos de aplicación del ius puniendi 41

CAPÍTULO II
LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. Legitimación de la potestad sancionadora de la Administración pública 47
2.2. Contenido y alcances de la potestad sancionadora de la Administración Pública 50
2.3. Diferencias entre la responsabilidad administrativa funcional y la responsabilidad administrativa disciplinaria 56

CAPÍTULO III
LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DISCIPLINARIA

3.1. Principio de legalidad sancionadora 63
3.1.1. Reconocimiento legislativo 63

3.1.2. Alcances del principio de legalidad en el procedimiento administrativo disciplinario **64**
3.1.3. El principio de legalidad como garantía del procedimiento administrativo disciplinario **68**
3.1.4. El principio de legalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionado con el derecho sancionador **68**
3.2. Principio de debido procedimiento **69**
3.2.1. Reconocimiento legislativo **69**
3.2.2. Alcances generales **70**
3.2.3. Contenido del derecho al debido procedimiento administrativo disciplinario **73**
3.3. Principio de razonabilidad y de proporcionalidad **85**
3.3.1. Reconocimiento legislativo **85**
3.3.2. Alcances generales **86**
3.4. Principio de razonabilidad **88**
3.4.1. ¿Y cuál es el fundamento del principio de razonabilidad? **90**
3.4.2. Criterios para la aplicación del principio de razonabilidad **92**
3.4.3. Criterios para la aplicación del principio de razonabilidad conforme al Art. 230, numeral 3, del TUO e la Ley 27444 ..... **93**
3.4.4. Otros criterios que contempla el Reglamento de la LSC, para la aplicación del principio de razonabilidad **97**
3.5. Principio de proporcionalidad **99**
3.5.1. ¿Y cuál es el fundamento del principio de proporcionalidad? **104**
3.5.2. El principio de proporcionalidad en el ámbito de la Ley del Servicio Civil y su Reglamento (régimen disciplinario y procedimiento sancionador): **105**
3.5.3. ¿Y qué pasa si el principio de razonabilidad y proporcionalidad es transgredido al momento de imponer una sanción? **105**
3.6. Principio de tipicidad **106**
3.6.1. Reconocimiento legislativo **106**
3.6.2. Alcances generales **107**
3.6.3. El principio de tipicidad en el derecho disciplinario **110**
3.6.4. El principio de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relacionado con el proceso sancionador **115**

3.7. Principio de irretroactividad 115
3.7.1. Reconocimiento legislativo 115
3.7.2. Alcances generales 116
3.7.3. El principio de irrretroactividad (desfavorable) en el PAD 117
3.7.4. Sobre la regla de excepción que permite aplicar retroactivamente una norma jurídica en el derecho administrativo disciplinario 118
3.7.5. Análisis exegético del artículo 230, numeral 5 del TUO de la Ley 27444, en relación a la aplicación retroactiva de la norma sancionadora cuando favorece al presunto infractor o al infractor 119
3.7.6. Otros supuestos de aplicación retroactiva 122
3.8. Principio de concurso de infracciones 123
3.8.1. Reconocimiento legislativo 123
3.8.2. Alcances generales 123
3.9. Principio de continuación de infracciones 124
3.9.1. Reconocimiento legislativo 124
3.9.2. Alcances generales 125
3.9.3. Supuestos que no pueden considerarse como una infracción continuada 126
3.9.4. Cómputo del plazo de prescripción 127
3.9.5. Diferencia con las infracciones permanentes 127
3.10. Principio de causalidad 129
3.10.1. Reconocimiento legislativo 129
3.10.2. Alcances generales 129
3.11. Principio de presunción de licitud 131
3.11.1. Reconocimiento legislativo 131
3.11.2. Alcances generales: la presunción de inocencia 132
3.11.3. El principio de presunción de licitud o de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo disciplinario 136
3.11.4. ¿Y cuál es el estándar probatorio necesario para vencer la presunción de inocencia? 139
3.11.5. ¿Y cuál es el fundamento o justificación del principio-derecho fundamental de la presunción de inocencia? 140
3.11.6. Jurisprudencia del TSC: 140
3.12. Principio de culpabilidad 140

3.12.1. Reconocimiento legislativo 140
3.12.2. Alcances generales 141
3.12.3. El principio de culpabilidad como categoría o elemento del tipo infractor en el procedimiento administrativo disciplinario 146
3.13. Principio de *non bis in idem* 151
3.13.1. Reconocimiento legislativo 151
3.13.2. Reconocimiento en fuentes normativas de carácter internacional 152
3.13.3. Alcances generales 152
3.13.4. La flexibilización del principio *non bis in ídem* 155
3.13.5. La doble dimensión del principio *non bis in ídem* 155
3.13.6. Requisitos para la aplicación del principio non *bis in ídem* 157
3.13.7. El principio non bis in ídem en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario 162
3.13.8. Caso de las sanciones compuestas: destitución e inhabilitación, ¿viola el principio *non bis in ídem*? 166

CAPÍTULO IV
OTROS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA QUE RIGEN EL PODER PUNITIVO DEL ESTADO

4.1. Principio *in dubio pro reo* (principio *in dubio* pro infractor) 167
4.1.1. Reconocimiento legislativo 167
4.1.2. Alcances generales 168
4.1.3. ¿Ahora bien: y cuál es la diferencia entre la presunción de inocencia como regla de juicio y el in dubio pro reo? 169
4.1.4. El principio in dubio pro reo en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario 172
4.1.5. Y cuáles son los parámetros lógicos de evaluación de la duda para la aplicación del principio in dubio pro infractor 174
4.2. Principio de la analogía *in bonam partem* 174
4.2.1. Reconocimiento legislativo de la analogía 174
4.2.2. Alcances generales 175
4.2.3. La analogía en nuestro ordenamiento jurídico 176

4.3. Principio de verdad material 178
4.3.1. Reconocimiento legislativo del principio de verdad material 178
4.3.2. Alcances generales 178
4.3.3. ¿Y qué debemos entender por verdad material? 179
4.3.4. Sobre la carga de probar de la autoridad disciplinaria 180
4.4. Principio de impulso de oficio 180
4.4.1. Reconocimiento legislativo del principio de impulso de oficio 180
4.4.2. Alcances generales 181
4.4.3. El deber de oficialidad en el impulso y desarrollo del procedimiento, obliga a concluir el procedimiento antes del vencimiento del plazo de prescripción 182
4.5. Principio de autoridad competente 182
4.5.1. Reconocimiento legislativo del principio de autoridad competente 182
4.5.2. Alcances generales 183
4.5.3. Abstención de la autoridad competente 185
4.5.4. Delegación de la facultad sancionadora 186
4.6. Principio de la ley más favorable al infractor investigado en caso de duda o de conflicto entre leyes de carácter disciplinario 186
4.6.1. Reconocimiento legislativo del principio de la ley más favorable 186
4.6.2. Alcances generales 187
4.7. Principio de no auto inculpación de responsabilidad disciplinaria del infractor 189
4.7.1. Reconocimiento legislativo del principio de no auto inculpación de responsabilidad penal/disciplinaria 189
4.7.2. Alcances generales 190
4.7.3. Caso del servidor que concurre a su centro de trabajo en evidente estado de embriaguez y se niega a la prueba de dosaje etílico, argumentando que se estaría transgrediendo su derecho a la no autoincriminación 192
4.8. Principio de la doble instancia 194
4.8.1. Reconocimiento legislativo del principio de la doble instancia 194
4.8.2. Alcances generales 195
4.8.3. Los recursos impugnativos en el PAD 196

4.8.4. Recurso de reconsideración 197
4.8.5. Recurso de apelación 200
4.8.6. La prohibición de la *reformatio in peius* 204

CAPÍTULO V
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

5.1. Marco general 205
5.2. Ámbito de aplicación 206
5.2.1 El PAD se aplica a los siguientes servidores civiles (art. 90 del RLSC): 206
5.2.2 En sentido opuesto, no se aplica la LSC y su Reglamento, y, por ende, no están sujetos al ámbito del PAD, los siguientes supuestos: 207
5.3. Sujetos del PAD 208
5.4. Autoridades del PAD 209

CAPÍTULO VI
PRESCRIPCIÓN PARA EL INICIO Y TÉRMINO DEL PAD

6.1. Marco general 217
6.2. Prescripción corta para el inicio de un PAD 220
6.3. Prescripción larga para el inicio de un PAD 221
6.4. ¿Y cómo se da inicio al PAD? 223
6.5. Suspensión del plazo de prescripción 225
6.5.1. Suspensión del plazo de prescripción por inicio del PAD 225
6.5.2. Suspensión del plazo de prescripción por una situación de fuerza mayor (declaración del Estado de Emergencia Nacional y aislamiento social obligatorio por la COVID 19) 226
6.5.3. Sobre la reanudación del cómputo del plazo de prescripción 227
6.5.4. ¿Y qué pasa si la autoridad administrativa no resuelve sobre la responsabilidad o absolución del infractor disciplinario en el plazo de 30 días hábiles? 230
6.6. Sobre el plazo de prescripción una vez iniciado el PAD 232