

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Non bis in ídem: análisis de la compatibilidad entre el
artículo 85 de la Ley N.º 30057 y el artículo 46 de la Ley N.º
31288

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Gillmar Alejandro Torero López

Asesora:

Janeyri Elizabeth Boyer Carrera


Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, JANEYRI ELIZABETH BOYER CARRERA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado "Non bis in ídem: análisis de la compatibilidad entre el artículo 85 de la Ley N.º 30057 y el artículo 46 de la Ley N.º 31288", del autor(a) GILLMAR ALEJANDRO TORERO LOPEZ, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 12/12/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 12 de diciembre del 2025

JANEYRI ELIZABETH BOYER CARRERA	
DNI: 09915266	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0603-3172	

RESUMEN

El presente estudia analiza la relación entre el artículo 85 de la Ley N.° 30057 y el artículo 46 de la Ley N° 31288, tomando como base el principio non bis in ídem. El problema surge porque ambos regímenes regulan supuestos que, en la práctica, puedan recaer sobre el mismo hecho, generando el riesgo de que un servidor sea sometido a más de procedimiento sancionador por una misma conducta. Esta investigación se apoya en las normas constitucionales, las leyes citadas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal del Servicio Civil, que han delimitado criterios para identificar la potestas punitiva de la administración.

El estudio evidencia que el principio funciona como un límite esencial frente a la duplicidad de sanciones, tanto en su dimensión procesal -impidiendo reabrir investigaciones ya resueltas- como en su dimensión material, que evita castigos múltiples sobre hechos equivalentes de forma sustancial. Sin embargo, el artículo 85 de la Ley 30057 permite continuar procesos administrativos aun cuando existe un proceso penal en curso, mientras que el artículo 46 de la Ley 31288 ordena suspender el trámite disciplinario judicial si ya hay intervención del Poder Judicial. Esta falta de coherencia genera respuestas distintas ante situaciones similares.

Como conclusión, la superposición de competencias y la amplitud de los tipos infractores en ambas normas incrementan la posibilidad de vulnerar el non bis in ídem. Se requiere, por tanto, una articulación normativa más clara que evite sanciones paralelas y garantice un uso responsable y coordinado del poder sancionador estatal.

Palabras clave

Non bis in ídem, potestad sancionadora, potestad disciplinaria, función pública y conflicto de competencia.

ABSTRACT

This study analyzes the relationship between Article 85 of Law No. 30057 and Article 46 of Law No. 31288, based on the principle of double jeopardy (non bis in idem). The problem arises because both legal frameworks regulate situations that, in practice, can apply to the same act, creating the risk that a public servant may be subjected to more than one disciplinary proceeding for the same conduct. This research is supported by constitutional norms, the aforementioned laws, and the jurisprudence of the Constitutional Court and the Civil Service Tribunal, which have established criteria for identifying the administration's punitive power.

The study demonstrates that the principle functions as an essential limit against double jeopardy, both in its procedural dimension—preventing the reopening of investigations that have already concluded—and in its substantive dimension, which prevents multiple punishments for substantially equivalent acts. However, Article 85 of Law 30057 allows administrative proceedings to continue even when criminal proceedings are underway, while Article 46 of Law 31288 mandates the suspension of judicial disciplinary proceedings if the Judiciary is already involved. This lack of coherence leads to different responses to similar situations.

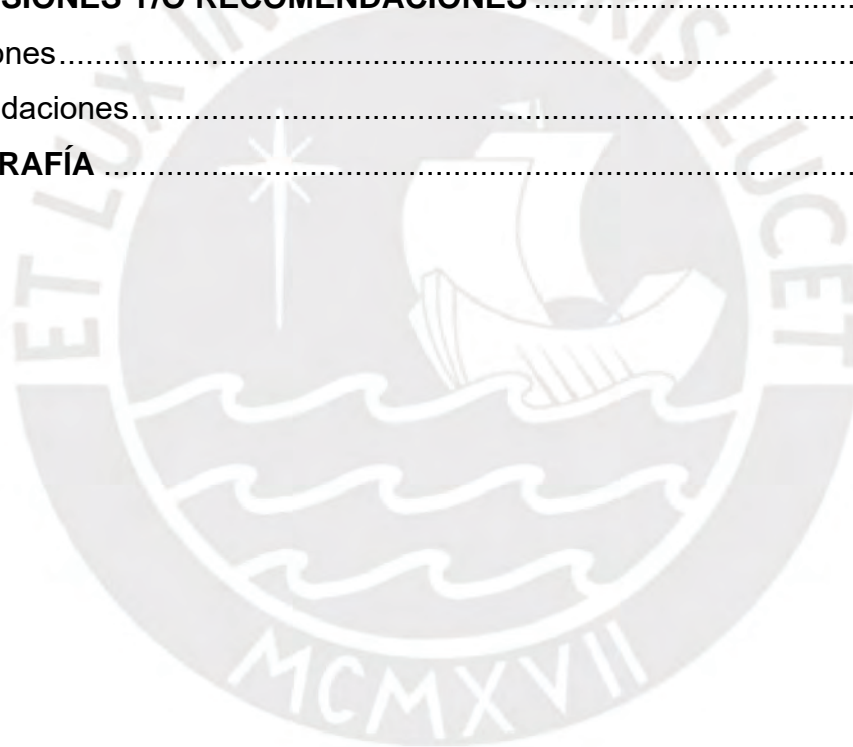
In conclusion, the overlapping jurisdictions and the broad range of offenses in both laws increase the likelihood of violating the principle of double jeopardy (non bis in idem). Therefore, clearer legal frameworks are needed to prevent parallel sanctions and ensure the responsible and coordinated use of the State's power to impose sanctions.

Keywords: *Double jeopardy, sanctioning power, disciplinary power, public service, and conflict of jurisdiction.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I.2. Reconocimiento del principio non bis in ídem en el ordenamiento jurídico peruano	7
I.3. Origen del principio non bis in ídem en el Derecho Penal y su proyección al ámbito administrativo	7
I.4. Alcances del principio como límite a la potestad sancionadora de la Administración Pública	10
I.5. Teorías del principio <i>non bis in idem</i>	10
I.5.1. La autonomía de las responsabilidades	10
I.5.2. La unidad del ius puniendi	11
I.5.3. ¿El <i>non bis in idem</i> establece un límite en el procedimiento administrativo?	12
I.5.4. ¿Cuál es la importancia del <i>non bis in idem</i> en el procedimiento administrativo?	12
I.6. Relación entre la infracción administrativa y el principio non bis in ídem ...	13
I. 4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional vinculada al principio non bis in ídem	13
I.4.1 La doble vertiente del non bis in ídem	13
I.4.2 Carácter procesal del non bis in ídem	14
I.4.3. Carácter material del non bis in ídem	15
I.4.4. Triple identidad del non bis in ídem	15
I.5. Alcances del principio como límite a la potestad sancionadora de la Administración Pública	16
Sección II: Análisis comparado entre el artículo 85 de la Ley N.º 30057 y el artículo 46 de la Ley N.º 31288	19
II.1. Contenido del artículo 85 de la Ley N.º 30057	19
II.2. Contenido del artículo 46 de la Ley N.º 31288	19
II.3. Competencia y jurisdicción administrativa en materia disciplinaria	20
II.4. Naturaleza jurídica y finalidad de los regímenes establecidos en la Ley N.º 30057 y la Ley N.º 31288	21
II.5. Posibles escenarios de duplicidad sancionadora en la práctica administrativa	22
II.5.1 Procedimientos disciplinarios simultáneos por mismos hechos en regímenes distintos	22

II.5.2 Suspensión del procedimiento disciplinario judicial versus continuación en el régimen del Servicio Civil	22
II.5.3 Interpretación y aplicación del non bis in ídem en casos mixtos	23
II.6. Consecuencias jurídicas de la superposición normativa respecto al non bis in ídem	24
II.7. Procedimiento disciplinario: similitudes y diferencias en el desarrollo, garantías y efectos	27
Sección III: Efectos de la aplicación del principio non bis in ídem en el régimen disciplinario público	28
III.1. Incidencia en el principio de legalidad administrativa	30
III.2. Impacto sobre la coherencia del sistema disciplinario estatal	31
III.3. Riesgos para la seguridad jurídica del servidor público.....	33
CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	35
Conclusiones.....	35
Recomendaciones.....	35
BIBLIOGRAFÍA	39



INTRODUCCIÓN

El servicio civil en el Perú está regulado por diversas normativas que establecen las responsabilidades y sanciones aplicables a los servidores públicos. Entre estas, la Ley N.º 30057, que regula el régimen disciplinario del Servicio Civil, y la Ley N.º 31288, que regula la función de control y sanción administrativa funcional a cargo de la Contraloría General de la República, poseen disposiciones sancionadoras que, en ocasiones, parecen superponerse.

En particular, los artículos 85 de la Ley N.º 30057 y 46 de la Ley N.º 31288 contemplan la imposición de sanciones por actos administrativos irregulares cometidos por servidores públicos. Sin embargo, esta coexistencia normativa ha generado inquietudes sobre la posible duplicidad de sanciones por la misma conducta, lo cual podría vulnerar el principio jurídico conocido como non bis in ídem. Este principio busca evitar que una persona sea sancionada dos veces por los mismos hechos, garantizando así la seguridad jurídica y la protección del debido proceso.

El reto consiste en determinar si la coexistencia de ambos regímenes es compatible con dicho principio o, por el contrario, si existe un vacío normativo o interpretativo que permita la imposición de sanciones duplicadas. Esta situación no sólo cuestiona la legitimidad del régimen disciplinario, sino que repercute de forma directa en las garantías y derechos del administrado. En síntesis, la aplicación paralela de ambos regímenes quebranta el principio de legalidad, non bis in ídem y razonabilidad de la sanción.

Por ello, el análisis de la relación entre el artículo 85 de la Ley N.º 30057 y el artículo 46 de la Ley N.º 31288 es fundamental para establecer criterios claros que permitan respetar el non bis in ídem, evitando la repetición de sanciones por la misma conducta, y contribuyendo así a un sistema administrativo justo, coherente y eficiente.

Sección I: El principio non bis in ídem en el Derecho Administrativo

I.1. Fundamentos conceptuales del principio non bis in ídem

El principio non bis in ídem establece que nadie debe ser sometido a un nuevo proceso ni recibir una segunda sanción por los mismos hechos cuando éstos ya han sido valorados jurídicamente y sancionados. De origen clásico, hoy constituye una garantía esencial del derecho sancionador —tanto en su vertiente penal como administrativa—, destinada a evitar la duplicación de sanciones y a proteger la seguridad jurídica del sancionado. El ordenamiento jurídico admite, sin embargo, que un mismo comportamiento pueda dar lugar a sanciones administrativas distintas cuando se vulneran normas de distinta naturaleza —por ejemplo, simultáneamente la normativa de salud pública y la de protección al consumidor—; lo que sí proscribe es la sanción repetida por el mismo fundamento. En ese sentido, el alcance del non bis in ídem se articula sobre una triple identidad: identidad de hechos, identidad de fundamento jurídico y identidad de la materia o finalidad de la sanción; solo cuando coinciden estas tres identidades opera la prohibición de una nueva sanción.

Desde una perspectiva doctrinaria, Ferrajoli (2010) sostiene que el *non bis in ídem* es una barrera constitucional contra el exceso punitivo del Estado, tanto en sede penal como en la actuación administrativa. La Administración Pública, al ejercer su facultad sancionadora, no puede soslayar este límite sin menoscabar el debido proceso. En ese sentido, Silva (2017) explica que el principio busca impedir que una misma conducta reprochable sea sancionada más de una vez, aunque el procedimiento provenga de distintas autoridades.

Esta garantía resulta especialmente relevante cuando se observa la coexistencia de sistemas disciplinarios como los establecidos en el artículo 85 de la Ley N.º 30057 —que regula el régimen disciplinario aplicable a los servidores civiles— y el artículo 46 de la Ley N.º 31288 —que faculta a la Contraloría General de la República a imponer sanciones administrativas funcionales. La aplicación simultánea de ambos podría dar lugar a sanciones paralelas por un solo hecho, lo que plantea interrogantes sobre el respeto al principio non bis in ídem.

I.2. Reconocimiento del principio non bis in ídem en el ordenamiento jurídico peruano

El ordenamiento jurídico peruano protege indirectamente la prohibición de ser sancionado dos veces por los mismos hechos como parte de las garantías del debido proceso. Si bien el artículo 139.6 de la Constitución Política del Perú alude a la pluralidad de instancias y a las garantías procesales, no contiene un reconocimiento expreso y autónomo del principio non bis in ídem. No obstante, en el ámbito administrativo dicho principio está contemplado en la Ley N.º 27444; su artículo 230 establece que no puede imponerse doble sanción por la misma infracción, operando, así como la norma de desarrollo que consagra esta garantía en los procedimientos administrativos.

En ese marco, la coexistencia de regímenes como el de la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057) y la Ley del Sistema Nacional de Control (Ley N.º 31288), ambos con facultades sancionadoras, requiere una delimitación clara para evitar superposiciones. La doctrina nacional, como la desarrollada por Benavides (2019), señala que la aplicación simultánea de estos marcos normativos debe observar criterios de competencia y especialidad, pues de lo contrario se corre el riesgo de duplicar sanciones, incluso bajo distintas denominaciones.

Por ello, la discusión sobre la compatibilidad entre el artículo 85 y el artículo 46 no es meramente formal, sino que implica analizar si el Estado, actuando mediante distintas entidades, está infringiendo el principio al sancionar dos veces por un mismo comportamiento funcional del servidor público.

I.3. Origen del principio non bis in ídem en el Derecho Penal y su proyección al ámbito administrativo

El principio non bis in ídem tuvo su origen y desarrollo en el Derecho Penal como una garantía frente al uso desmedido del poder sancionador estatal. Sin embargo, como advierte Zaffaroni (2016), sus fundamentos resultan plenamente aplicables a cualquier rama del derecho donde se ejerza coerción pública. Dicha coerción comprende las potestades que el Estado detenta para imponer

obligaciones, restringir derechos y compeler conductas mediante medios legalmente autorizados, con el fin de garantizar el interés general y el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Se trata de una manifestación del poder público orientada a asegurar el cumplimiento de las normas y la protección de bienes colectivos —orden público, salud, seguridad, medio ambiente, consumidores, entre otros—, cuya finalidad no es la retribución moral propia del derecho penal sino la tutela de intereses públicos, la reparación o prevención de daños y la preservación del orden jurídico.

Asimismo, la coerción pública se materializa en modalidades diversas: medidas sancionadoras (multas administrativas, inhabilitaciones, revocación de autorizaciones), medidas precautorias o de urgencia (clausuras, embargos administrativos, suspensión de actividades) y, en su caso, el uso de la fuerza pública para la ejecución de decisiones administrativas; incluye asimismo facultades de inspección y vigilancia. La potestad coercitiva puede ser ejercida por órganos administrativos, autoridades reguladoras o por órganos jurisdiccionales cuando corresponda su intervención en la ejecución, siempre dentro del marco legal y de las competencias atribuidas. Su ejercicio exige elementos formales y materiales: previsión legal clara (principio de legalidad), competencia, motivación de las decisiones, respeto del debido procedimiento y de las garantías de defensa, igualdad y contradictorio, así como la aplicación de medidas proporcionales y razonables.

En ese contexto, la coerción estatal está condicionada por los derechos fundamentales y principios constitucionales, que funcionan como límites para evitar arbitrariedades, abusos de poder o sanciones desmedidas que vulneren la dignidad o la seguridad jurídica de los administrados. Desde la perspectiva del non bis in idem, dado que la coerción pública afecta derechos y libertades, su ejercicio debe respetar la prohibición de duplicidad sancionadora cuando concurren identidad de hechos, identidad de fundamento jurídico e identidad de finalidad; la existencia de sanciones concurrentes por infracciones de normas distintas puede ser legítima, pero solo dentro de criterios objetivos que impidan desnaturalizar la garantía y convertir la potestad sancionadora en un instrumento de persecución múltiple por el mismo núcleo fáctico.

Ferrajoli (2010) señala que el traslado de garantías del Derecho Penal al ámbito administrativo no es solo legítimo, sino necesario, en tanto muchas de las sanciones impuestas por la Administración Pública tienen efectos equivalentes a las penales. Esto incluye la suspensión, destitución o inhabilitación de servidores públicos, sanciones que también afectan derechos fundamentales, como el trabajo, la reputación o la estabilidad laboral.

Así, el principio non bis in ídem se convierte en un criterio de control de la compatibilidad normativa. En el caso de los artículos 85 y 46, la imposición de sanciones de suspensión o inhabilitación por parte de dos entidades distintas podría constituir una duplicidad material, aunque formalmente se justifique en competencias distintas. Explicación: la duplicidad material se produce cuando una misma conducta o el mismo supuesto de hecho genera dos efectos punitivos o restrictivos equivalentes sobre la misma persona; si ambas entidades aplican sanciones que persiguen el mismo resultado práctico —privar a la persona del mismo derecho o función durante un periodo similar— el efecto real es una doble penalización por un mismo hecho. El principio non bis in ídem protege frente a sufrir dos sanciones por el mismo hecho sustantivo, por lo que, aunque cambie la formalidad del procedimiento, si el núcleo lesivo y la consecuencia sancionadora son esencialmente los mismos existe riesgo de vulneración. Además, la duplicidad material puede producir efectos acumulativos, como prolongación de la pérdida de oportunidades profesionales y estigmatización, que en la práctica equivalen a una nueva sanción. En cuanto al fundamento en competencias diferentes, esa diferencia es básicamente formal porque remite a distintas fuentes y ámbitos jurídicos —por ejemplo, una potestad disciplinaria interna frente a una sanción administrativa— y legítima que cada órgano actúe dentro de su esfera.

No obstante, no basta por sí sola para evitar la duplicidad material si el resultado sustantivo es idéntico: la competencia distinta configura una distinción de base normativa y procedimental, pero no elimina el problema de que se impongan efectos punitivos equivalentes sobre la misma conducta. Un ejemplo ilustrativo sería que el órgano A, en su régimen disciplinario interno, imponga seis meses

de suspensión por un hecho determinado y el órgano B, autoridad administrativa externa, imponga seis meses de inhabilitación por ese mismo hecho; aunque cada órgano tenga una base normativa distinta, el afectado sufre dos sanciones que, en la práctica, castigan la misma conducta.

I.4. Alcances del principio como límite a la potestad sancionadora de la Administración Pública

El principio *non bis in idem* limita directamente la facultad sancionadora de las entidades públicas. No se trata de restringir su capacidad de controlar y sancionar conductas irregulares, sino de exigir que esta facultad se ejerza dentro de un marco de racionalidad jurídica. La coexistencia de procedimientos sancionadores bajo diferentes regímenes no puede dar lugar a un doble reproche por el mismo hecho.

En este contexto, es indispensable que el artículo 85 de la Ley N.º 30057 —que regula las sanciones dentro del régimen del servicio civil— se coordine con el artículo 46 de la Ley N.º 31288 —que otorga a la Contraloría la capacidad de imponer sanciones administrativas funcionales—, de modo que se evite la doble sanción por una misma conducta funcional. Como bien argumenta Benavides (2019), cuando diferentes órganos ejercen potestad sancionadora sobre una misma persona por el mismo hecho, se debe optar por el principio de especialidad y evitar la duplicidad punitiva.

I.5. Teorías del principio *non bis in idem*

I.5.1. La autonomía de las responsabilidades

Una de las discusiones centrales gira en torno a si las responsabilidades penal y administrativa sancionadora constituyen sistemas jurídicos autónomos o si, por el contrario, comparten un espacio común dentro del poder punitivo estatal. Silva (2011) plantea que, aunque ambos regímenes sancionadores se rigen por principios similares —como la tipicidad o la culpabilidad—, su naturaleza, finalidad y estructura normativa difieren. Desde esta óptica, la sanción

administrativa no sólo posee una función retributiva sino también preventiva, dirigida a preservar el orden administrativo y no a castigar delitos.

Sin embargo, dicha distinción teórica ha sido relativizada por los pronunciamientos internacionales, en especial por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, siendo así, en el caso de Zolotukhin vs. Rusia en el año 2009 afirma que el principio non bis in ídem puede ser aplicado incluso entre jurisdicciones, siempre y cuando se compartan elementos sustanciales. El criterio del citado tribunal se aparta del contenido formal y se centra en el contenido material, considerando la severidad de la medida, la finalidad represiva y el carácter contradictorio del procedimiento.

I.5.2. La unidad del ius puniendi

Frente a la tesis de la autonomía de las responsabilidades, otros sectores de la doctrina sostienen la existencia de un único ius puniendi, es decir, un poder sancionador indivisible que el Estado no puede fraccionar a conveniencia. Desde esta mirada, la coexistencia de vías sancionadoras no autoriza la duplicidad punitiva. Roxin (2000) considera que el principio non bis in ídem se funda precisamente en la unidad del poder sancionador, el cual debe ser ejercido de manera racional y sin contradicciones.

Aplicar esta teoría implica reconocer que, si un hecho ya ha sido objeto de una decisión sancionadora firme, no puede ser nuevamente perseguido por otro órgano del Estado, incluso si la vía es distinta (penal o administrativa). La unidad del ius puniendi no niega la existencia de distintos regímenes sancionadores, pero sí impone límites cuando existe una superposición de potestades sobre el mismo hecho.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Mohamed vs. Argentina (2012), recogió este razonamiento al establecer que la imposición de una sanción penal y otra administrativa por los mismos hechos vulnera la prohibición de doble persecución si ambas tienen naturaleza sancionadora. El enfoque del tribunal regional refuerza la idea de que el análisis debe centrarse en la función y efectos reales de las sanciones, no en la formalidad de su origen.

I.5.3. ¿El *non bis in idem* establece un límite en el procedimiento administrativo?

La aplicación del principio *non bis in idem* en el procedimiento administrativo sancionador ha sido reconocida por diversas instancias constitucionales y supranacionales. En el ámbito nacional, el Tribunal Constitucional ha precisado que las garantías propias del derecho procesal penal deben extenderse al ámbito administrativo cuando se impongan sanciones cuya naturaleza es punitiva. Siendo así, en la sentencia N° 05057-2013 precisa que no puede emplearse el procedimiento administrativo para imponer una segunda sanción por hechos que han sido materia de juzgamiento.

Esta restricción no sólo encuentra fundamento en la prohibición de la doble sanción, sino también en la necesidad de preservar la coherencia de la norma penal. Atienza (2014) precisa que los principios constitucionales no sólo deben limitarse al ámbito penal, sino que debe ser expandido en todas las áreas donde se prevé una sanción. En ese sentido, el principio actúa como un límite frente a la expansión del poder punitivo, exigiendo un uso razonable, proporcional y coordinado.

En ese sentido, su reconocimiento en el ámbito administrativo responde a un principio procesal de equidad, debido a que, el administrado no puede ser colocado en una situación de indefensión frente a un aparato estatal que actúa de forma descoordinada o fragmentada.

I.5.4. ¿Cuál es la importancia del *non bis in idem* en el procedimiento administrativo?

Carbonell (2015) menciona que dicho principio no sólo busca evitar la duplicidad de sanciones, sino que también proteger valores como la estabilidad de decisiones judiciales, seguridad jurídica y la integridad del proceso sancionador. Su vinculación en el proceso administrativo impide que se apliquen las mismas normas para incrementar de forma injusta la carga punitiva.

En suma, la importancia radica en el límite que se le impone a las autoridades para que efectúen de manera correcta las actuaciones con otras entidades del Estado, principalmente el Poder Judicial y el Ministerio Público.

Por lo que, Ferrajoli (1995), en su teoría del garantismo penal, advierte que un Estado verdaderamente democrático no puede tolerar mecanismos que permitan castigar dos veces por un mismo hecho, pues ello erosiona la legitimidad del poder y la dignidad del justiciable.

I.6. Relación entre la infracción administrativa y el principio non bis in ídem

Una infracción administrativa, para ser sancionable, debe estar tipificada con claridad, indicando los elementos objetivos y subjetivos de la conducta reprochada. Esta precisión es clave para evitar que una misma conducta sea interpretada y sancionada de manera distinta por entidades diferentes. Silva (2017) explica que una infracción mal definida, o ampliamente tipificada, abre la puerta a la duplicidad sancionadora, incluso cuando formalmente se alega que se trata de diferentes procedimientos.

En los regímenes previstos por las leyes N.º 30057 y N.º 31288, la delimitación clara de las infracciones es fundamental. Si bien una podría referirse a faltas contra el régimen disciplinario interno de la entidad y la otra a responsabilidades administrativas funcionales, en la práctica, muchas veces el hecho generador es el mismo: una omisión, irregularidad o acto indebido del servidor en ejercicio de su función. Si no se distingue adecuadamente la naturaleza de la infracción, el riesgo de vulnerar el *non bis in ídem* es real.

I. 4. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional vinculada al principio non bis in ídem

I.4.1 La doble vertiente del non bis in ídem

El Tribunal Constitucional ha señalado que el principio non bis in ídem se manifiesta en una doble vertiente: una de carácter procesal, que se orienta a

evitar la reiteración de procesos ya finalizados con carácter firme, y otra de naturaleza material, que impide imponer múltiples sanciones sobre los mismos hechos en presencia de identidad sustancial de elementos. Esta distinción fue adoptada tempranamente en la STC Exp. N.º 2050-2002-HC/TC, pero ha sido matizada en fallos posteriores, donde se consolida como una garantía estructural del debido proceso.

En el ámbito doctrinario, Pérez (2021) sostiene que esta doble dimensión responde a una evolución del principio desde una perspectiva clásica, centrada en la cosa juzgada, hacia una visión integradora del sistema de garantías, reconociendo su papel como límite transversal al *ius puniendi*, independientemente de la jurisdicción desde la que se ejerza. Esta lectura funcional del principio ha permitido que el Tribunal amplíe su radio de acción al procedimiento administrativo sancionador, con base en la gravedad de la sanción y la similitud sustancial de los efectos jurídicos.

I.4.2 Carácter procesal del non bis in ídem

En su ámbito procesal, dicho principio es un límite frente a la duplicidad de sanciones sobre una misma conducta que se busca imponer cuando ya existe una resolución firme, sea esta condenatoria o absolutoria. Esta lectura encuentra sustento en el derecho fundamental a la cosa juzgada y en el principio de seguridad jurídica. El Tribunal ha expresado que esta protección no puede ser relativizada por la mera existencia de una nueva calificación de los hechos o por su presentación ante una autoridad distinta.

La sentencia STC Exp. N.º 03514-2007-PA/TC es paradigmática al respecto, pues reconoce que el principio impide la reapertura de procesos administrativos sancionadores si ya hubo una resolución que abordó los mismos hechos con autoridad de cosa juzgada. Desde la perspectiva doctrinaria, Llaja Mejía (2018) resalta que este carácter procesal impide la perpetuación de la potestad sancionadora del Estado, asegurando una clausura efectiva del conflicto jurídico y evitando la afectación de la dignidad de la persona sometida a proceso.

El Tribunal ha reiterado que esta dimensión se activa incluso si el procedimiento previo no culminó con una sanción efectiva, bastando la existencia de una decisión firme, previa y sustancialmente resolutive de la controversia. El interés constitucional aquí reside en la estabilidad de las decisiones del Estado y en la protección de los derechos del ciudadano frente al poder punitivo arbitrario.

I.4.3. Carácter material del non bis in ídem

Más allá de su vertiente procesal, el *non bis in ídem* tiene una proyección material orientada a impedir la duplicación de sanciones por los mismos hechos, incluso si estas provienen de vías distintas, siempre que concurren condiciones de sustancial equivalencia. Esta dimensión fue fortalecida por la STC Exp. N.º 00957-2004-AA/TC, donde el Tribunal reconoció que lo relevante no es la calificación formal del procedimiento, sino la finalidad sancionadora, la gravedad de la consecuencia jurídica y la identidad sustancial de los hechos.

Guerra (2019) señala que esta interpretación funcional del principio responde a la necesidad de evitar que el Estado utilice mecanismos paralelos para castigar reiteradamente una misma conducta, lo que supone una forma velada de persecución múltiple. Desde esta visión, lo que importa es la esencia de la infracción reprochada y la carga punitiva que conlleva, no la jurisdicción ni la nomenclatura del procedimiento.

Así, el carácter material del principio actúa como una garantía sustancial frente a la fragmentación del ius puniendi y obliga a una coordinación interinstitucional cuando los mismos hechos son susceptibles de análisis desde el derecho penal y el derecho administrativo. Este enfoque cobra especial relevancia en materias como la fiscalización ambiental, la función pública o la competencia económica, donde la conducta ilícita puede tener implicancias en más de un subsistema jurídico.

I.4.4. Triple identidad del non bis in ídem

Uno de los elementos centrales para la activación del principio non bis in ídem en la jurisprudencia constitucional peruana es la verificación de la triple identidad:

identidad de sujeto, identidad de hecho e identidad de fundamento jurídico. Esta fórmula ha sido recogida sistemáticamente en decisiones como la STC Exp. N.º 05057-2013-PA/TC, donde el Tribunal precisó que su concurrencia es imprescindible para declarar la vulneración del principio.

Páucar (2020) plantea que esta fórmula de triple identidad no debe aplicarse de manera mecánica, sino interpretarse conforme a criterios de razonabilidad, considerando si existe coincidencia sustancial entre los elementos evaluados. En ese sentido, la identidad de sujeto no solo refiere a la coincidencia física, sino a la condición jurídica del individuo; la identidad de hecho exige coincidencia sustancial entre las conductas reprochadas, más allá de su descripción normativa; y la identidad de fundamento jurídico debe analizarse en función de los fines perseguidos por la sanción y su intensidad.

La jurisprudencia ha establecido que, si no concurren los tres elementos, la imposición de una nueva sanción no resulta contraria al *non bis in ídem*. Sin embargo, la tendencia ha sido hacia una interpretación pro persona, orientada a evitar que las diferencias formales entre procedimientos oculten una duplicación sustancial del reproche estatal.

I.5. Alcances del principio como límite a la potestad sancionadora de la Administración Pública

El principio *non bis in ídem*, cuya formulación clásica alude a la prohibición de ser sancionado más de una vez por los mismos hechos, ha trascendido el ámbito penal para convertirse en un límite normativo relevante en el derecho administrativo sancionador. Esta expansión responde a una lógica coherente: si la Administración Pública ejerce una manifestación del *ius puniendi*, entonces está también sujeta a los principios que rigen dicho poder en su conjunto. De esta forma, el *non bis in ídem* se erige como una garantía fundamental frente a la duplicidad sancionadora y la arbitrariedad administrativa.

En términos generales, este principio impide que un individuo sea objeto de dos o más sanciones administrativas o mixtas (penales y administrativas) sobre la base de los mismos hechos, siempre que concurren los tres elementos

constitutivos: la identidad del sujeto, del hecho y del fundamento. La jurisprudencia constitucional peruana ha recogido de manera reiterada esta exigencia, reconociendo que la Administración no puede desconocer las garantías materiales y procesales vinculadas al debido proceso sancionador. Así se evidencia, por ejemplo, en la STC Exp. N.° 05057-2013-PA/TC, en la que se reafirma que la imposición de una sanción administrativa sobre hechos ya sancionados penalmente, sin una diferencia sustancial, resulta inconstitucional.

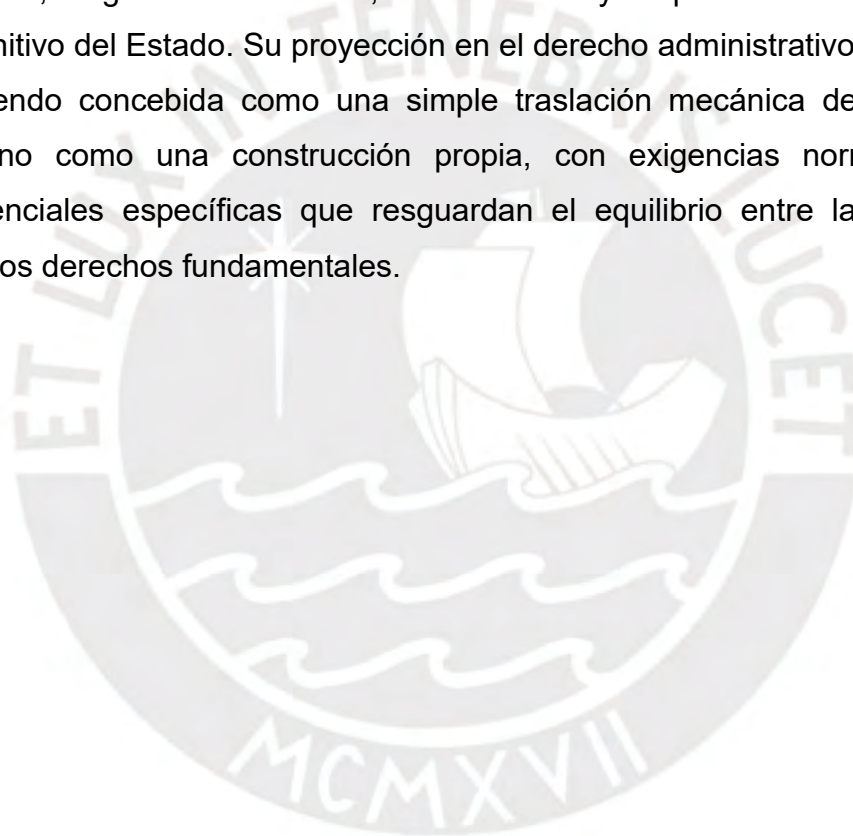
Desde una perspectiva dogmática, el alcance de este principio en sede administrativa no puede ser comprendido únicamente como una regla procesal, sino como un verdadero límite constitucional al poder del Estado. Tal como advierte Calderón Sánchez (2021), la constitucionalización del derecho administrativo sancionador impone el respeto a los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad, entre los cuales se inserta de manera transversal el *non bis in ídem*. Esta cláusula de garantía actúa como un dique frente a la posible hipertrofia sancionadora del aparato estatal, en especial cuando diversas entidades reclaman competencia para sancionar una misma conducta.

Uno de los aspectos más relevantes del alcance del *non bis in ídem* en este ámbito es su capacidad para exigir coherencia interinstitucional. Es decir, obliga a que los entes administrativos evalúen con rigurosidad si los hechos que pretenden sancionar ya fueron objeto de pronunciamiento previo, incluso por una autoridad distinta. En contextos como el régimen disciplinario de la función pública, la fiscalización ambiental o la supervisión de mercados regulados, el principio adquiere un valor especial por la existencia de competencias cruzadas entre distintas entidades estatales.

Cabe también mencionar que este principio no solo condiciona el acto final de sanción, sino que limita incluso la apertura misma del procedimiento, cuando ya exista una resolución firme que haya abordado los mismos hechos. Como bien señala Méndez (2022), la activación de un nuevo procedimiento sancionador frente a los mismos hechos, aun bajo una distinta calificación normativa, compromete la garantía del *non bis in ídem* si se verifica la triple identidad. Esta posición ha sido recogida por la doctrina nacional más reciente, que reivindica una lectura sustantiva del principio por encima de formalismos procedimentales.

Adicionalmente, el principio tiene efectos en la configuración normativa de las infracciones administrativas. La duplicidad normativa de tipos sancionadores puede derivar en superposición de competencias y generar colisiones prácticas en su aplicación. En este sentido, la jurisprudencia exige que tanto la legislación como los reglamentos administrativos incorporen criterios claros de delimitación material y eviten sancionar dos veces hechos que, aunque descritos de modo distinto, reflejan un mismo desvalor.

En conclusión, el *non bis in ídem* no solo actúa como garantía individual del administrado, sino también como principio estructurante del orden jurídico sancionador, exigiendo coherencia, razonabilidad y respeto a la unicidad del poder punitivo del Estado. Su proyección en el derecho administrativo no puede seguir siendo concebida como una simple traslación mecánica del derecho penal, sino como una construcción propia, con exigencias normativas y jurisprudenciales específicas que resguardan el equilibrio entre la potestad estatal y los derechos fundamentales.



Sección II: Análisis comparado entre el artículo 85 de la Ley N.º 30057 y el artículo 46 de la Ley N.º 31288

En el derecho administrativo peruano, el principio *non bis in ídem* encuentra su regulación particular en diferentes regímenes legales que rigen a los servidores públicos. Estudiar las disposiciones contenidas en la Ley N.º 30057 principalmente en el artículo 85 y en la Ley N.º 31288 específicamente el artículo 46 permiten evidenciar los diferentes tratamientos de la potestad sancionadora y las barreras que la doble sanción impone dentro del aspecto administrativo.

II.1. Contenido del artículo 85 de la Ley N.º 30057

El artículo 85 de la Ley N.º 30057 prescribe una dinámica particular para el proceso disciplinario dentro del servicio civil. Reconoce que, en principio, el procedimiento disciplinario puede avanzar sin que la existencia de un proceso penal paralice su desarrollo, salvo que el caso requiera que la resolución administrativa dependa de forma indispensable de la sentencia penal. La norma, sin embargo, prohíbe expresamente imponer sanciones administrativas cuando exista una resolución penal firme que haya declarado la inocencia o culpabilidad respecto a los mismos hechos.

Este artículo muestra un nexo entre la autonomía funcional de los procesos penales y administrativos, respecto a las garantías constitucionales. A nivel práctico, en el ámbito administrativo se permite continuar con las sanciones e investigaciones, sin quebrantar el derecho a no ser sancionado dos veces por el mismo hecho.

En la doctrina contemporánea, Cisneros (2023) menciona que esta disposición es una garantía para la continuidad del régimen disciplinario sin paralizarlo o detenerlo de manera indebida, otorgando protección efectiva al administrado contra sanciones duplicadas.

II.2. Contenido del artículo 46 de la Ley N.º 31288

Por su lado, dentro del artículo 46 de la Ley N.º 31288 se establece que no se puede iniciar ni continuar un proceso disciplinario cuando exista una sentencia

sobre los mismos hechos. Dicha disposición establece condicionamientos o excepciones, que es la suspensión automática ante la existencia de un procedimiento judicial previo.

Dicha regulación pone en primer lugar la prevalencia del proceso penal como mecanismo de resolución definitiva, resguardando la reputación e integridad de los trabajadores y de la entidad a la que pertenecen, evitando que se desarrollen dos procesos paralelos que pueden generar controversias.

Para Espinoza (2022), dicha norma regula un marco más estricto para la aplicación del principio non bis in ídem, donde la protección de la función jurisdiccional y la seguridad jurídica son predominantes. La suspensión del proceso administrativo evita que se impongan sanciones descoordinadas o contradictorias.

II.3. Competencia y jurisdicción administrativa en materia disciplinaria

La delimitación de competencia en materia disciplinaria es base para evitar que se afecte la seguridad jurídica. Acorde con Gutiérrez (2019) la Ley N° 30057 confiere comisiones disciplinarias y competencia a los órganos internos para sancionar a los servidores bajo su régimen.

Por su parte, la Ley N.º 31288 le otorga competencia exclusiva los órganos disciplinarios del Poder Judicial, quienes actúan bajo una serie de lineamientos que protegen la independencia judicial (Fernández, 2023). Esta especialización es necesaria para preservar la autonomía funcional y evitar influencias externas en la labor jurisdiccional.

Como sostiene Quispe (2022), la ausencia de una regulación clara sobre la interacción entre estos dos sistemas genera frecuentes conflictos de competencia, especialmente en casos donde servidores judiciales también se encuentran inscritos en el régimen general, o cuando la conducta afecta funciones compartidas. Esto demanda la adopción de criterios materiales y

formales que permitan resolver dichas colisiones y asegurar un debido proceso eficiente.

II.4. Naturaleza jurídica y finalidad de los regímenes establecidos en la Ley N.º 30057 y la Ley N.º 31288

La naturaleza jurídica de los regímenes disciplinarios contemplados en la Ley N.º 30057 y la Ley N.º 31288 es un tema que ha sido analizado desde distintas perspectivas doctrinarias, entendiendo que ambos constituyen manifestaciones del poder sancionador del Estado en el ámbito administrativo, pero con especificidades que responden al contexto institucional al que se aplican.

Según Pacheco (2021), la Ley N.º 30057 configura un régimen disciplinario general orientado a asegurar la eficiencia, probidad y responsabilidad de los servidores civiles en el ejercicio de la función pública, con procedimientos que garantizan el debido proceso y el respeto a los derechos fundamentales. Este régimen busca fortalecer la meritocracia y profesionalización del servicio civil.

En contraste, para Sánchez y López (2022), mencionan que la Ley N.º 31288 regula un régimen disciplinario especial que debe respetar la independencia y autonomía funcional del Poder Judicial. Dicho régimen es caracterizado principalmente por una regulación más rigurosa en materia de garantías y procedimiento, atendiendo a la delicada función jurisdiccional que desempeñan sus servidores.

La finalidad normativa en ambos casos, según Álvarez (2020), es doble: por un lado, proteger el interés público frente a conductas ilícitas, por otro, garantizar que la potestad sancionadora no se convierta en una herramienta de arbitrariedad que comprometa derechos laborales y constitucionales. En ese sentido, ambos regímenes deben equilibrar la sanción con la protección de derechos, ajustándose a principios constitucionales como el *non bis in ídem* y el debido proceso.

II.5. Posibles escenarios de duplicidad sancionadora en la práctica administrativa

La convivencia normativa entre el artículo 46 de la Ley N.º 31288, que regula el régimen disciplinario del trabajador judicial, y el artículo 85 de la Ley N.º 30057, que establece el procedimiento disciplinario para los servidores públicos bajo el régimen del Servicio Civil, genera contextos en los que puede presentarse la duplicidad sancionadora, lo cual vulnera el principio non bis in ídem, garantizado constitucionalmente.

II.5.1 Procedimientos disciplinarios simultáneos por mismos hechos en regímenes distintos

Una situación habitual se presenta cuando un trabajador judicial, sometido al régimen disciplinario contenido en la Ley N.º 31288, es también considerado servidor público bajo el régimen general de la Ley N.º 30057. En estos casos, la conducta objeto de investigación puede ser la misma, pero las autoridades competentes pueden iniciar procedimientos disciplinarios paralelos bajo cada ley. Por ejemplo, un juez o personal administrativo del Poder Judicial puede ser investigado por el órgano disciplinario judicial y, al mismo tiempo, por la entidad encargada del régimen del Servicio Civil si ocupa un cargo o función que se encuentra bajo esta normativa.

Este fenómeno pone en tensión la garantía jurídica del non bis in ídem, puesto que el trabajador podría ser sancionado dos veces por una misma infracción, lo que no solo afecta su derecho fundamental a la defensa y a la seguridad jurídica, sino que también implica un exceso o abuso de la potestad sancionadora por parte de la administración.

II.5.2 Suspensión del procedimiento disciplinario judicial versus continuación en el régimen del Servicio Civil

El artículo 46 de la Ley N.º 31288 es categórico en establecer que la existencia de una sentencia penal firme sobre los mismos hechos impide la continuación o culminación del procedimiento disciplinario judicial, con lo cual se garantiza que no se impongan sanciones administrativas duplicadas una vez resuelta la

cuestión penal. Este precepto protege de manera contundente el principio non bis in ídem en el ámbito disciplinario judicial.

Sin embargo, el artículo 85 de la Ley N.º 30057 dispone un tratamiento distinto. Este permite que el procedimiento disciplinario administrativo continúe incluso cuando exista un proceso penal en trámite, deteniéndose únicamente cuando se dicte sentencia penal definitiva. Así, el procedimiento administrativo y penal pueden coexistir, lo que abre la puerta a la imposición de sanciones administrativas aun antes de la resolución final del proceso penal.

Este contraste genera un segundo escenario problemático: La suspensión automática del procedimiento en la Ley N.º 31288 frente a la continuidad permisiva en la Ley N.º 30057 puede generar un trato desigual entre servidores públicos sujetos a regímenes distintos. Por ende, un trabajador judicial podría ver suspendido su procedimiento disciplinario, mientras que otro podría continuar siendo investigado y sancionado, afectando la coherencia y la equidad en la administración de justicia disciplinaria.

II.5.3 Interpretación y aplicación del non bis in ídem en casos mixtos

La coexistencia de ambas normativas sin mecanismos claros y efectivos de coordinación institucional propicia un escenario de conflicto de competencias entre órganos disciplinarios. Esta situación conlleva a la tramitación simultánea de procedimientos por los mismos hechos, aumentando el riesgo de sanciones múltiples e inconsistentes.

La ausencia de comunicación entre las instancias responsables impide la gestión integral y armónica de las investigaciones disciplinarias, y dificulta la observancia del principio de seguridad jurídica. Asimismo, genera una sobrecarga innecesaria para los servidores públicos, quienes deben afrontar múltiples procesos que ponen en riesgo su estabilidad laboral y reputación.

II.6. Consecuencias jurídicas de la superposición normativa respecto al non bis in ídem

El ordenamiento jurídico peruano en materia disciplinaria presenta una problemática compleja derivada de la coexistencia de dos marcos sancionadores con ámbitos parcialmente coincidentes: el artículo 46 de la Ley N.º 31288 —que modifica la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control— y el artículo 85 de la Ley N.º 30057, conocida como Ley del Servicio Civil. Ambas normas persiguen un mismo objetivo: garantizar la probidad y la responsabilidad de los servidores públicos. Sin embargo, su falta de coordinación práctica ha generado un escenario de duplicidad sancionadora, inseguridad jurídica y tensiones con los principios constitucionales que rigen el poder punitivo del Estado.

La Ley N.º 30057 regula el régimen disciplinario del servicio civil y, en su artículo 85, enumera las faltas graves susceptibles de sanción, estableciendo como peculiar el literal q), que califica como falta “las demás que señale la ley”. Esta cláusula abierta amplía el alcance de la potestad disciplinaria, permitiendo que otras normas, como el Código de Ética de la Función Pública o la Ley del Procedimiento Administrativo General, sean aplicables dentro del mismo régimen. Si bien esta flexibilidad pretende reforzar el control ético de la función pública, también ha dado pie a una multiplicidad de interpretaciones que pueden terminar vulnerando derechos fundamentales.

La Ley N.º 31288, por su parte, tipifica conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional, otorgando a la Contraloría General de la República la facultad de imponer sanciones. Su artículo 46 describe infracciones vinculadas con el manejo de recursos públicos, pero su amplitud ha provocado superposición con las faltas previstas en la Ley 30057, especialmente cuando los hechos no implican daño patrimonial directo sino incumplimientos funcionales o éticos. El Tribunal Constitucional, en el expediente N.º 00026-2021-PI/TC, declaró la inconstitucionalidad de varios incisos de dicho artículo, así como la expresión “grave afectación al servicio público”, por considerarlos vagos y contrarios al principio de legalidad sancionadora. El TC precisó que la potestad sancionadora de la Contraloría debe ceñirse a los límites materiales

previstos en el artículo 82 de la Constitución y no puede invadir competencias propias del régimen disciplinario del servicio civil.

Este conflicto normativo ha sido abordado también por el Tribunal del Servicio Civil (SERVIR/TSC), que ha establecido criterios para evitar la duplicidad sancionadora. En la Resolución de Sala Plena N.º 006-2020-SERVIR/TSC, el Tribunal señaló que el literal q) del artículo 85 de la Ley 30057 no autoriza a sancionar repetidamente una misma conducta bajo diferentes normas. Así, si un servidor ya fue sancionado conforme al Código de Ética, no puede ser objeto de un nuevo proceso disciplinario por los mismos hechos, aunque sean descritos con distinta terminología. Este criterio reafirma la vigencia del principio del non bis in ídem, reconocido en el artículo 2 inciso 24 y el artículo 139 inciso 13 de la Constitución, así como en el artículo 248 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

En la Resolución N.º 001140-2021-SERVIR/TSC, el Tribunal ratificó que el órgano sancionador debe elegir un solo marco normativo al procesar una infracción, evitando mezclar la Ley 30057 con otras disposiciones que sancionen la misma omisión funcional. Del mismo modo, en la Resolución N.º 002388-2021-SERVIR/TSC, referida al uso indebido de bienes públicos, se declaró nula una sanción adicional impuesta sobre hechos ya procesados, reafirmando que la duplicidad vulnera el non bis in ídem. La Resolución N.º 003045-2024-SERVIR/TSC, vinculada a actos de violencia laboral, insistió en que no pueden coexistir sanciones disciplinarias y sanciones laborales por un mismo evento, pues ello genera una respuesta punitiva desproporcionada. Finalmente, las Resoluciones de Sala Plena N.º 001-2021 y N.º 002-2021 consolidaron el principio de proporcionalidad y razonabilidad en la imposición de sanciones, indicando que toda duplicidad implica una distorsión en la finalidad correctiva del régimen disciplinario.

El análisis conjunto de estas normas y resoluciones revela que la superposición normativa entre el artículo 46 de la Ley 31288 y el artículo 85 de la Ley 30057 acarrea graves consecuencias jurídicas. En primer lugar, vulnera el principio del non bis in ídem, pilar del debido proceso y de la seguridad jurídica. Sancionar

dos veces un mismo hecho —aunque bajo distintos fundamentos legales— equivale a una negación de la protección constitucional frente a la arbitrariedad del Estado. En segundo lugar, esta duplicidad genera inseguridad jurídica: los servidores públicos pueden verse sometidos a procedimientos paralelos, con cargas procesales y riesgos de sanciones contradictorias. En tercer lugar, afecta la eficiencia administrativa, pues se duplican esfuerzos, recursos y tiempos para resolver un mismo caso. Además, fomenta conflictos de competencia entre los órganos disciplinarios y la Contraloría, dificultando la ejecución de sanciones y la coherencia del sistema de control.

Desde una perspectiva institucional, esta situación erosiona el principio de buena administración pública, al proyectar una imagen de descoordinación y arbitrariedad. El servidor público, ante la posibilidad de ser sancionado varias veces por la misma conducta, ve afectada su estabilidad, reputación y derecho a la defensa. Asimismo, el Estado incurre en responsabilidad administrativa y, eventualmente, patrimonial, por imponer sanciones nulas de pleno derecho o por no garantizar un proceso disciplinario único y coherente.

La armonización normativa se presenta, por tanto, como una exigencia ineludible. La aplicación del artículo 46 de la Ley 31288 debe limitarse a los casos en que exista un perjuicio económico efectivo al Estado o daño patrimonial comprobado, mientras que las infracciones de naturaleza ética o funcional deben tramitarse conforme al artículo 85 de la Ley 30057. Cualquier otra interpretación amplía indebidamente el poder sancionador y desconoce el principio de especialidad.

En conclusión, la experiencia jurisprudencial del Tribunal Constitucional y del Tribunal del Servicio Civil evidencia que el ejercicio del poder disciplinario en el Perú requiere coherencia, coordinación y respeto por los derechos fundamentales. La superposición normativa no puede entenderse como una autorización para sancionar más, sino como un llamado a sancionar mejor, bajo un único procedimiento que respete el non bis in ídem y garantice la proporcionalidad y la justicia en el ámbito del servicio público. Solo así el régimen

disciplinario cumplirá su función legítima: proteger la integridad del Estado sin sacrificar las garantías de quienes lo sirven.

II.7. Procedimiento disciplinario: similitudes y diferencias en el desarrollo, garantías y efectos

El procedimiento disciplinario en ambos regímenes sigue principios comunes, pero con diferencias significativas que reflejan su contexto institucional. Ramírez y Castillo (2021) destacan que ambos procedimientos contemplan fases similares: iniciación, investigación, formulación de cargos, descargos, y resolución. Además, garantizan derechos como la defensa, la presunción de inocencia y la motivación de las decisiones.

Sin embargo, según Medina (2020), la Ley N.º 31288 impone mayores requisitos de formalidad y establece mecanismos para proteger la independencia judicial, como la suspensión del procedimiento disciplinario en tanto exista un proceso penal relacionado, lo que no es tan estrictamente observado en la Ley N.º 30057.

Esta diferencia tiene repercusiones en la aplicación del principio non bis in ídem. Mientras que en el régimen del Servicio Civil el procedimiento administrativo puede continuar pese a un proceso penal en trámite, en el régimen judicial existe una suspensión automática que busca evitar la doble persecución y garantizar la estabilidad de la función judicial (Paredes, 2022).

Finalmente, las sanciones previstas en ambos regímenes también difieren, ya que la Ley N.º 31288 contempla medidas específicas relacionadas con la función jurisdiccional, como la destitución por falta grave, mientras que la Ley N.º 30057 regula sanciones generales para servidores civiles, destacando la necesidad de proporcionalidad y gradualidad (Salazar, 2021).

Sección III: Efectos de la aplicación del principio non bis in ídem en el régimen disciplinario público

El principio non bis in ídem cumple una función esencial en el Derecho Administrativo Sancionador, al establecer que ninguna persona puede ser sancionada dos veces por los mismos hechos. En el régimen disciplinario público peruano, este principio constituye un límite al ejercicio del poder sancionador del Estado y, a la vez, una garantía para el servidor público frente a posibles excesos de la administración. Su aplicación correcta repercute directamente en la validez de las sanciones, la seguridad jurídica y la eficiencia institucional.

De acuerdo con la Constitución Política del Perú, este principio tiene doble anclaje: el artículo 2, inciso 24, literal d), reconoce que nadie puede ser procesado ni sancionado más de una vez por el mismo hecho; mientras que el artículo 139, inciso 13, lo reafirma como parte del debido proceso. En el plano legal, la Ley N.º 27444 —Ley del Procedimiento Administrativo General— refuerza este mandato en su artículo 248, al prohibir expresamente la duplicidad sancionadora. Según Morón (2021), este principio no solo impide la reiteración punitiva, sino que “actúa como una garantía estructural de la seguridad jurídica dentro de la actuación administrativa”.

En el ámbito del servicio civil, la aplicación del non bis in ídem tiene tres efectos jurídicos principales.

El primero es el efecto invalidante, que implica la nulidad de cualquier sanción impuesta en contravención a este principio. El Tribunal del Servicio Civil (SERVIR/TSC) ha sostenido en diversas resoluciones —como la N.º 002388-2021-SERVIR/TSC— que si un servidor público ya fue sancionado por una conducta determinada, no puede ser sometido a un nuevo procedimiento disciplinario por el mismo hecho, aun cuando se invoquen normas diferentes. Para García (2020), este principio “delimita el poder sancionador del Estado, pues castigar dos veces una misma acción transforma el derecho en arbitrariedad”.

El segundo efecto es garantista, en tanto fortalece la seguridad jurídica y el derecho de defensa del trabajador público. Un servidor que conoce los alcances del principio tiene la certeza de que no será perseguido reiteradamente por una conducta ya juzgada. Cazorla (2019) subraya que el non bis in ídem “protege al individuo frente a la pluralidad normativa, asegurando que el Estado responda una sola vez ante una misma infracción”. Esta función refuerza la confianza en el sistema disciplinario y preserva la legitimidad de las decisiones administrativas.

El tercer efecto es organizativo o institucional, pues obliga a las entidades públicas a coordinar sus competencias antes de iniciar un procedimiento sancionador. La aplicación del principio impide la duplicidad de procesos entre distintos órganos, como la Contraloría General de la República y las oficinas de recursos humanos sujetas a la Ley N.º 30057. Peirano (2020) sostiene que este principio “contribuye a la eficiencia administrativa al imponer racionalidad en el ejercicio de la potestad disciplinaria y evitar la fragmentación de competencias”. En consecuencia, el non bis in ídem no solo protege derechos individuales, sino que también optimiza la gestión pública.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reforzado estos efectos. En el Expediente N.º 00026-2021-PI/TC, el máximo intérprete de la Constitución precisó que la Contraloría no puede sancionar conductas ya evaluadas por los órganos disciplinarios del servicio civil, pues ello transgrede el principio de unidad del poder sancionador del Estado. Este pronunciamiento marcó un precedente que obliga a las instituciones a delimitar sus competencias y actuar de manera coordinada, evitando sanciones simultáneas por los mismos hechos.

En términos prácticos, la aplicación del non bis in ídem genera consecuencias concretas. Una sanción duplicada es nula de pleno derecho, y su declaración puede acarrear la restitución de derechos, la reparación del daño moral o

reputacional y la responsabilidad administrativa del órgano que la impuso sin respetar el principio. Además, su observancia fortalece el principio de proporcionalidad, ya que evita que un mismo hecho sea objeto de respuestas desmedidas o reiteradas. En ese sentido, este principio contribuye a que la potestad disciplinaria cumpla su verdadera finalidad: restablecer el orden jurídico con una sanción única, coherente y justa.

En síntesis, el non bis in ídem en el régimen disciplinario público produce efectos de control, garantía y eficiencia. Impone límites al poder sancionador, protege la seguridad jurídica del servidor público y promueve la coordinación entre instituciones. Su correcta aplicación asegura que la administración pública actúe dentro de los márgenes de la legalidad, fortaleciendo el Estado de derecho y la confianza en la función pública.

III.1. Incidencia en el principio de legalidad administrativa

El principio de legalidad administrativa establece que toda actuación de la administración pública debe estar estrictamente sometida a la ley, limitando la discrecionalidad de las autoridades y garantizando que sus actos sean predecibles y coherentes con el marco normativo vigente (Peirano, 2020). En el ámbito disciplinario del servicio público, este principio exige que la tipificación de faltas, la conducción de los procedimientos y la imposición de sanciones se ajusten a lo que la ley determina, protegiendo así los derechos de los servidores públicos y evitando actos arbitrarios.

Cuando se presentan situaciones de superposición normativa, como la combinación del artículo 85 de la Ley N.º 30057 con el artículo 46 de la Ley N.º 31288, el principio de legalidad se ve directamente afectado si no existen mecanismos claros de coordinación. La aplicación simultánea de estas normas sin una delimitación precisa puede generar contradicciones y confusión sobre qué procedimiento seguir, lo que compromete la seguridad jurídica y la coherencia administrativa (Cazorla, 2019).

El principio non bis in ídem actúa como un freno frente a estos riesgos. Al impedir que un servidor público sea sancionado dos veces por el mismo hecho, garantiza que la administración no exceda los límites que la ley le otorga y que su actuación se mantenga dentro del marco legal establecido (García, 2020). En la práctica, la imposición de sanciones duplicadas constituye una vulneración directa de la legalidad administrativa, al implicar un ejercicio arbitrario de la potestad disciplinaria.

Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil (SERVIR/TSC) ha subrayado la importancia de seleccionar un único régimen sancionador ante la coexistencia de normas. La resolución N.º 002388-2021-SERVIR/TSC enfatiza que los órganos competentes deben decidir cuál norma aplicar, evitando procedimientos paralelos que puedan generar resultados contradictorios y afectar la validez de la sanción. Esta exigencia asegura que el poder sancionador se ejerza de manera ordenada, proporcional y conforme a la ley.

En conclusión, la incidencia del principio non bis in ídem sobre la legalidad administrativa es significativa. Su respeto garantiza que la actuación estatal sea coherente, previsiblemente legal y limitada al marco normativo vigente. De lo contrario, la superposición normativa puede conducir a arbitrariedades, vulnerando la seguridad jurídica y la confianza en la gestión pública (Morón, 2021).

III.2. Impacto sobre la coherencia del sistema disciplinario estatal

La coherencia del sistema disciplinario estatal depende de que los procedimientos, sanciones y normas aplicables operen de manera armonizada, evitando contradicciones o duplicidades que puedan debilitar la efectividad del régimen sancionador. La superposición normativa entre el artículo 85 de la Ley N.º 30057 y el artículo 46 de la Ley N.º 31288 puede comprometer gravemente esta coherencia si se aplica de manera simultánea sin criterios claros de coordinación (Peirano, 2020).

Cuando un mismo hecho es susceptible de ser sancionado bajo más de un marco normativo, los órganos disciplinarios enfrentan un riesgo de decisiones contradictorias o de procedimientos paralelos. Esta situación no solo genera inseguridad jurídica, sino que debilita la percepción de imparcialidad y racionalidad del sistema. Como señala Cazorla (2019), un sistema disciplinario fragmentado conduce a la emisión de resoluciones inconsistentes, afecta la eficacia de la administración pública y puede erosionar la confianza ciudadana en las instituciones.

El principio non bis in ídem funciona aquí como un mecanismo de coordinación implícito, al exigir que la administración elija un único régimen sancionador para cada conducta, evitando la duplicidad de sanciones. La jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil ha reiterado que, en casos de superposición normativa, los órganos competentes deben determinar el marco aplicable antes de iniciar cualquier procedimiento. La resolución N.º 003045-2024-SERVIR/TSC, por ejemplo, precisó que en casos de violencia laboral no pueden coexistir sanciones disciplinarias de la Ley N.º 30057 con sanciones internas de la entidad por los mismos hechos, y que cualquier duplicidad debe ser declarada nula.

Desde una perspectiva institucional, la falta de coherencia genera un uso ineficiente de recursos y retrasa la conclusión de los procedimientos. La duplicación de investigaciones implica costos administrativos mayores, aumenta la carga de trabajo de los órganos sancionadores y puede dar lugar a decisiones contradictorias que comprometan la efectividad del régimen disciplinario (García, 2020). La coherencia normativa, por el contrario, permite que las sanciones sean proporcionales, razonables y consistentes, reforzando la legitimidad del sistema y la confianza de los servidores públicos en la administración.

En síntesis, la aplicación ordenada del non bis in ídem fortalece la coherencia del sistema disciplinario estatal al garantizar que cada conducta sea sancionada de manera única, evitando conflictos normativos y protegiendo la integridad del

procedimiento administrativo. La armonización entre las distintas normas sancionadoras es indispensable para que la potestad disciplinaria cumpla su función de garantizar la eficiencia y la ética en el servicio público sin sacrificar los derechos fundamentales de los servidores (Morón, 2021).

III.3. Riesgos para la seguridad jurídica del servidor público

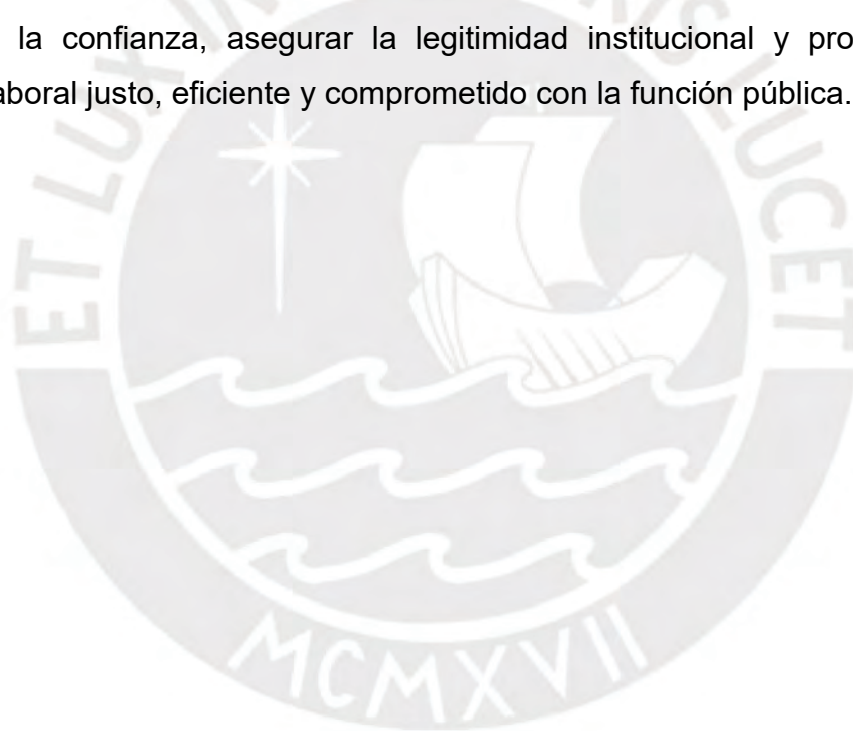
La motivación de los servidores públicos y su percepción sobre la administración están directamente vinculadas a la claridad, coherencia y justicia del sistema disciplinario. Cuando las normas se superponen, como ocurre con el artículo 85 de la Ley N.º 30057 y el artículo 46 de la Ley N.º 31288, la falta de armonización puede generar confusión sobre cuáles conductas son sancionables y bajo qué régimen, afectando negativamente la confianza de los servidores en las instituciones y su disposición a cumplir con sus funciones (Cazorla, 2019).

La existencia de procedimientos paralelos o sanciones duplicadas crea un entorno de incertidumbre y temor, que puede llevar a la desmotivación, disminución del desempeño laboral y, en casos extremos, a la fuga de talento hacia sectores donde la regulación sea más clara y predecible. En este sentido, la percepción de arbitrariedad administrativa erosiona la legitimidad de las entidades públicas y socava la identificación de los servidores con los objetivos institucionales (García, 2020).

El principio non bis in ídem contribuye a mitigar estos efectos al garantizar que cada conducta sea sancionada de manera única, evitando la repetición de procesos y la acumulación de sanciones. La jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil ha enfatizado que la correcta aplicación de este principio no solo protege derechos individuales, sino que también fortalece la percepción de justicia y coherencia del sistema disciplinario (SERVIR/TSC, 2024). Al saber que el régimen disciplinario se aplica de manera previsible y razonable, los servidores desarrollan un sentido de seguridad y confianza, que favorece la vocación de servicio y la adhesión a normas éticas y legales.

Asimismo, la claridad normativa y la coordinación entre diferentes marcos legales permiten que los procedimientos sean entendibles y accesibles, reduciendo la incertidumbre y el riesgo de conflictos entre órganos disciplinarios. Esto, a su vez, refuerza la transparencia institucional y la legitimidad de la autoridad sancionadora, elementos esenciales para una gestión pública eficiente y confiable (Morón, 2021).

En síntesis, la motivación y la percepción institucional de los servidores públicos dependen de la coherencia y previsibilidad del sistema disciplinario. El respeto al non bis in ídem y la armonización normativa son herramientas esenciales para preservar la confianza, asegurar la legitimidad institucional y promover un entorno laboral justo, eficiente y comprometido con la función pública.



CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

Conclusiones

El análisis de la interacción entre el artículo 85 de la Ley N.º 30057 y el artículo 46 de la Ley N.º 31288 permite advertir que la coexistencia de ambos regímenes sancionadores exige una lectura cuidadosa para no incurrir en duplicidades contrarias al principio non bis in ídem. Aunque cada norma responde a finalidades y competencias distintas, ello no garantiza por sí mismo que la actuación paralela de las entidades involucradas sea compatible con las garantías del debido proceso. Cuando un mismo hecho da lugar a sanciones que, en la práctica, generan efectos punitivos equivalentes —como suspensión, destitución o inhabilitación—, la distinción formal entre regímenes no evita que se produzca una doble afectación sobre el servidor público. Por ello, la aplicación simultánea de ambos sistemas debe ser excepcional y construida bajo criterios claros que delimiten competencias, finalidades y alcances. La ausencia de tales parámetros no solo debilita la seguridad jurídica, sino que abre espacio para decisiones desproporcionadas que distorsionan la naturaleza del control administrativo y disciplinario. En consecuencia, resulta indispensable armonizar la interpretación y el uso de estos regímenes para asegurar que la potestad sancionadora del Estado se ejerza de manera coherente, razonable y respetuosa de los límites constitucionales que protegen a los administrados.

Recomendaciones

La superposición normativa entre el artículo 85 de la Ley N.º 30057 y el artículo 46 de la Ley N.º 31288 ha evidenciado la necesidad de establecer criterios claros de interpretación y coordinación normativa, con el fin de preservar la coherencia del régimen disciplinario en el servicio público peruano. Cuando no existen mecanismos precisos, los órganos sancionadores pueden verse enfrentados a conflictos sobre la aplicación de la norma adecuada, generando procedimientos paralelos, sanciones duplicadas y vulneraciones al principio non bis in ídem, lo que afecta directamente la seguridad jurídica de los servidores y la legitimidad institucional (Peirano, 2020).

En este contexto, resulta fundamental aplicar el principio de especialidad normativa, que establece que, ante la existencia de dos o más normas aplicables a un mismo hecho, debe prevalecer aquella que contemple de manera más específica la conducta sancionable o que garantice de mejor manera los derechos del servidor. La jurisprudencia del Tribunal del Servicio Civil, por ejemplo, ha señalado en la Resolución N.º 006-2020-SERVIR/TSC que el literal q) del artículo 85 no puede interpretarse como autorización para imponer múltiples sanciones por un mismo hecho, reafirmando que la norma más específica debe guiar la actuación del órgano sancionador (SERVIR/TSC, 2020). De este modo, la especialidad normativa no solo protege los derechos del servidor, sino que también asegura la coherencia y predictibilidad del sistema disciplinario.

De igual manera, es indispensable la coordinación y armonización procedimental entre los órganos disciplinarios antes de iniciar cualquier investigación. Esto implica que las entidades responsables verifiquen los antecedentes sancionadores del servidor, determinen con claridad cuál es el marco normativo aplicable y establezcan criterios de competencia entre las diferentes instancias que pudieran intervenir en la investigación. La coordinación efectiva permite evitar que un mismo hecho sea investigado por distintos órganos bajo normas diferentes, reduciendo la carga procesal del servidor y fortaleciendo su derecho a la defensa, al tiempo que se asegura que los recursos administrativos se utilicen de manera eficiente y coherente (García, 2020).

Otro elemento crucial para evitar la duplicidad sancionadora es la clarificación legislativa de las cláusulas abiertas, como el literal q) del artículo 85 de la Ley 30057. La ambigüedad de esta disposición ha generado incertidumbre sobre su alcance y ha permitido interpretaciones que podrían derivar en la imposición de sanciones múltiples. Resulta necesario establecer límites claros de aplicación, definir la compatibilidad con otras normas disciplinarias y precisar criterios objetivos para seleccionar el régimen sancionador aplicable. Esta clarificación

legislativa brindaría seguridad jurídica tanto a los servidores como a los órganos disciplinarios y reduciría la discrecionalidad administrativa, asegurando que la potestad sancionadora se ejerza de manera razonable, proporcional y coherente (Morón, 2021).

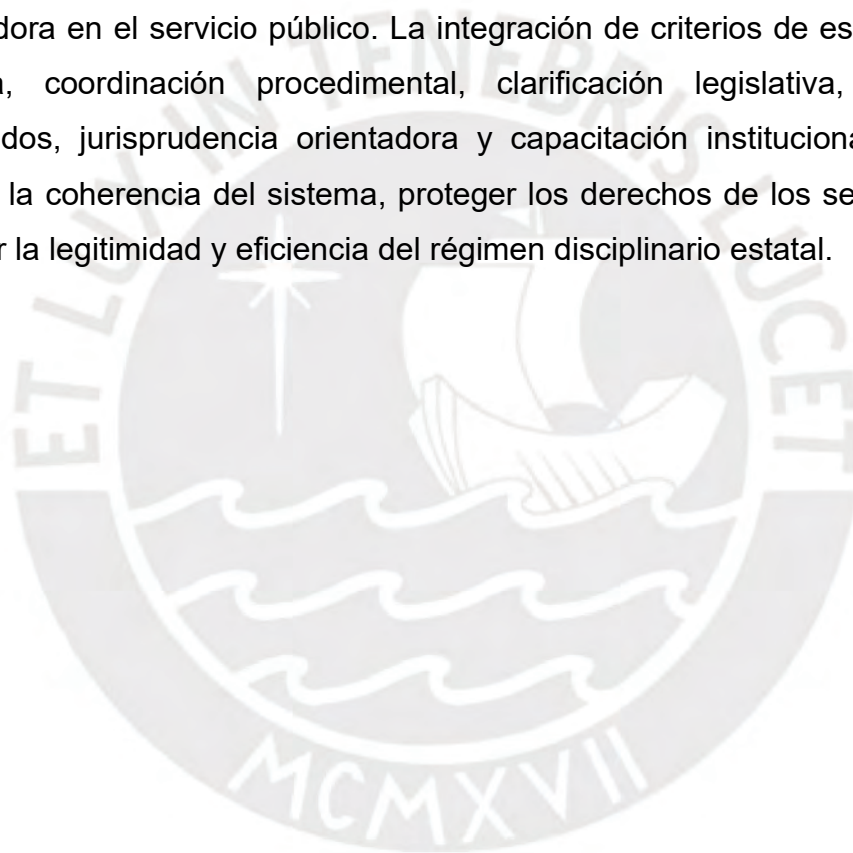
La implementación de registros centralizados de sanciones disciplinarias constituye otra estrategia relevante. Dichos registros permitirían a los órganos verificar si un servidor ya ha sido sancionado por hechos similares, evitando la apertura de procedimientos redundantes y facilitando la aplicación del principio non bis in ídem. Además, la elaboración de protocolos internos que detallen los pasos para la investigación y tramitación de faltas, así como la definición de criterios claros de competencia y aplicación normativa, contribuiría a unificar criterios y reducir riesgos de arbitrariedad. La existencia de lineamientos internos permitiría a los órganos disciplinarios actuar con mayor previsibilidad y consistencia en la toma de decisiones, fortaleciendo la confianza de los servidores en el sistema disciplinario.

Asimismo, resulta fundamental consolidar una jurisprudencia uniforme y orientadora sobre la aplicación del non bis in ídem y la especialidad normativa. Las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil, como la N.º 002388-2021-SERVIR/TSC y la N.º 003045-2024-SERVIR/TSC, han sentado precedentes sobre la necesidad de aplicar un único régimen disciplinario por hechos específicos, priorizando la proporcionalidad, la razonabilidad y la seguridad jurídica. La sistematización de estos criterios permitiría que todas las entidades del Estado apliquen normas disciplinarias de manera coherente, evitando decisiones contradictorias y fortaleciendo la legitimidad institucional.

Además, la capacitación y sensibilización de los funcionarios encargados de aplicar sanciones es un componente esencial para la armonización normativa. Los servidores públicos responsables de ejercer la potestad disciplinaria deben conocer los límites legales de sus competencias, los principios que rigen el

procedimiento sancionador y la importancia del respeto a los derechos fundamentales de los servidores, especialmente el principio non bis in ídem. Esta formación garantiza que las decisiones disciplinarias sean consistentes, fundamentadas y respetuosas del debido proceso, minimizando la posibilidad de duplicidad sancionadora y promoviendo la integridad institucional (Peirano, 2020).

En conclusión, la armonización normativa y la interpretación coordinada entre las distintas leyes disciplinarias son fundamentales para evitar la duplicidad sancionadora en el servicio público. La integración de criterios de especialidad normativa, coordinación procedimental, clarificación legislativa, registros centralizados, jurisprudencia orientadora y capacitación institucional permite fortalecer la coherencia del sistema, proteger los derechos de los servidores y garantizar la legitimidad y eficiencia del régimen disciplinario estatal.



BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas

- Atienza, M. (2014). *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Ariel.
- Álvarez, M. (2020). *La potestad sancionadora en el derecho administrativo peruano: límites y garantías*. Editorial Jurídica PUCP.
- Benavides, R. (2019). *Derecho administrativo sancionador*. Editorial Jurídica.
- Calderón, L. (2021). El principio non bis in ídem en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista de Derecho Administrativo*, 19(2), 77–94.
- Carbonell, M. (2015). *Neoconstitucionalismo(s)*. Trotta.
- Cazorla, J. (2019). *Derecho disciplinario y garantías del procedimiento administrativo sancionador*. Civitas.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Mohamed vs. Argentina*. Sentencia de 23 de noviembre de 2012.
- Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2010). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal (13.ª ed.)*. Editorial Trotta.
- Fernández, J. (2023). Autonomía judicial y régimen disciplinario especial: análisis desde la Ley N.º 31288. *Revista de Derecho Público*, 18(2), 45-68.
- García, V. (2020). *Constitución, derechos fundamentales y potestad sancionadora del Estado*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Guerra, M. (2019). La garantía del non bis in ídem en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista de Derecho Administrativo*, 17(2), 211–230.
- Gutiérrez, L. (2019). *Competencia en procedimientos disciplinarios en la administración pública*. Editorial Gaceta Legal.

- Llaja, F. (2018). Cosa juzgada y non bis in idem: límites al ejercicio del ius puniendi estatal. *Ius Et Praxis*, 24(1), 45–64.
- Méndez, R. (2022). La prohibición de la doble sanción administrativa en el marco del debido procedimiento. *Actualidad Jurídica*, 34(1), 113–128.
- Medina, R. (2020). *Garantías procesales en el régimen disciplinario judicial*. Fondo Editorial PUCP.
- Morón, J. (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica.
- Pacheco, C. (2021). *El régimen disciplinario del servicio civil: principios y aplicación*. Editorial Derecho Contemporáneo.
- Páucar, M. (2020). Triple identidad y non bis in idem en el sistema sancionador peruano. *Gaceta Constitucional*, 12(3), 143–160.
- Paredes, S. (2022). Principio non bis in ídem y procedimiento penal en el ámbito administrativo. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 12(1), 101-125.
- Peirano, J. (2020). *Derecho Administrativo Sancionador: principios, límites y procedimientos*. Palestra Editores.
- Pérez, J. (2021). Non bis in ídem y unidad del ius puniendi: análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista Derecho & Sociedad*, 56(1), 87–102.
- Quispe, A. (2022). *Conflictos de competencia en la potestad sancionadora administrativa*. Editorial Jurídica Andina.
- Ramírez, F., y Castillo, M. (2021). *Procedimiento disciplinario y derechos fundamentales en el sector público*. Editorial Legal.
- Roxin, C. (2000). *Derecho penal. Parte general. Tomo I*. Civitas.
- Salazar, J. (2021). *Sanciones administrativas y proporcionalidad en el derecho público*. Fondo Editorial PUCP.
- Sánchez, P., y López, V. (2022). Régimen disciplinario y autonomía judicial: retos y perspectivas. *Revista de Derecho Administrativo*, 14(3), 89-110.

Silva, J. M. (2011). *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Civitas.

Silva, J. M. (2017). *Principios del derecho administrativo sancionador (2.ª ed.)*. Editorial Jurídica Colombiana.

Zaffaroni, E. R. (2016). *Derecho penal: Parte general (Vol. 1, 3.ª ed.)*. Ediar.

Fuentes jurisprudenciales

Tribunal del Servicio Civil (SERVIR/TSC). (2020). Resolución de Sala Plena N.º 006-2020-SERVIR/TSC. Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Tribunal del Servicio Civil (SERVIR/TSC). (2024). Resolución N.º 003045-2024-SERVIR/TSC. Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2009). *Caso Zolotukhin vs. Rusia*. Sentencia de 10 de febrero de 2009.

