

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Ejecución inmediata de las sanciones administrativas
disciplinarias en la Ley de Servicio Civil: Alcances,
conflictos con la presunción de inocencia y lineamientos
para una aplicación garantista.

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

Autor:

Rudy Alder Daga Saravia

Asesor:

Richard James Martin Tirado

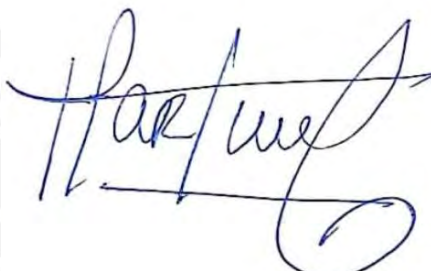
Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, RICHARD JAMES MARTIN TIRADO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado "Ejecución inmediata de las sanciones administrativas disciplinarias en la Ley de Servicio Civil: Alcances, conflictos con la presunción de inocencia y lineamientos para una aplicación garantista", del autor(a) RUDY ALDER DAGA SARAVIDA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 10/12/2025.
- 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, 10 de diciembre del 2025

<u>RICHARD JAMES MARTIN TIRADO</u>	
DNI: 07705578	
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7272-0654	
Firma:	

RESUMEN

La investigación analiza la problemática generada por la ejecución inmediata de las sanciones administrativas disciplinarias en el marco de la Ley N° 30057, y su conflicto con el principio constitucional de presunción de inocencia. En la Sección 1, se aborda el marco jurídico y garantista del procedimiento disciplinario, centrado en la presunción de inocencia, la presunción de licitud, las medidas preventivas y los efectos laborales de las sanciones. Se evidencia que la ejecución inmediata de sanciones como la suspensión o la destitución, aun con recursos impugnatorios, vulnera derechos fundamentales como el trabajo, la remuneración y el honor del servidor civil. La Sección 2 desarrolla un análisis constitucional, doctrinario y jurisprudencial, destacando los criterios del Tribunal Constitucional, del Tribunal del Servicio Civil y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que reconocen la plena aplicabilidad de la presunción de inocencia en el ámbito administrativo sancionador. Asimismo, se examinan casos emblemáticos que reflejan el impacto negativo de la ejecución inmediata sobre la reputación y estabilidad de los servidores públicos. Finalmente, la Sección 3 presenta un análisis normativo, jurisprudencial y de derecho comparado sobre la ejecución y suspensión de las sanciones disciplinarias, proponiendo lineamientos garantistas para la protección de los derechos fundamentales. En anexos, se presenta una propuesta de modificación normativa a la Ley N° 30057 y su reglamento, orientada a suspender la ejecución inmediata de sanciones hasta la firmeza de la resolución administrativa, asegurando que la potestad sancionadora se desarrolle dentro de los límites del Estado Constitucional de Derecho.

Palabras clave

Ejecución inmediata, Ley del Servicio Civil, Potestad sancionadora, Presunción de inocencia, Procedimiento administrativo disciplinario

ABSTRACT

This research analyzes the issue arising from the immediate enforcement of disciplinary administrative sanctions under Law No. 30057, the Civil Service Law, and its conflict with the constitutional principle of the presumption of innocence. Section 1 addresses the legal and protective framework of the disciplinary procedure, focusing on the presumption of innocence, the presumption of legality, preventive measures, and the labor effects of sanctions. It is shown that the immediate enforcement of sanctions such as suspension or dismissal, even when appeals are pending, violates fundamental rights such as work, remuneration, and the honor of the civil servant. Section 2 develops a constitutional, doctrinal, and jurisprudential analysis, highlighting the criteria of the Constitutional Court, the Civil Service Tribunal, and the Inter-American Court of Human Rights, which recognize the full applicability of the presumption of innocence in the administrative sanctioning sphere. Likewise, emblematic cases are examined that reflect the negative impact of immediate enforcement on the reputation and stability of public servants. Finally, Section 3 presents a normative, jurisprudential, and comparative law analysis on the enforcement and suspension of disciplinary sanctions, proposing guarantee-based guidelines for the protection of fundamental rights. The Annexes include a proposal for normative reform to Law No. 30057 and its regulations, aimed at suspending the immediate enforcement of sanctions until the decision becomes final, ensuring that the State's sanctioning power operates within the limits of the Constitutional Rule of Law.

Keywords

Immediate enforcement, Civil Service Law, Sanctioning power, Presumption of innocence, Disciplinary administrative procedure.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CONTEXTO JURIDICO: CONTROVERSIA SURGIDA EN TORNO A LA EJECUCIÓN INMEDIATA DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS Y EL CONFLICTO CON EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA	6
Antecedentes	6
PRESENTACIÓN DE LA SECCIÓN 1	9
SECCIÓN 1. GARANTÍAS DEL PAD: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, LICITUD, MEDIDAS PREVENTIVAS Y EFECTOS LABORALES	10
1.1 Principio de presunción de inocencia.	10
1.2. Presunción de licitud en el derecho administrativo sancionador.	14
1.3. Fundamentos constitucionales, jurisprudenciales y doctrinarios.	15
1.4. Diferencias entre el ámbito judicial y administrativo.	17
1.5. Posible ampliación de medidas de separación provisionales hasta el agotamiento de la vía administrativa.	18
1.6. Sobre las sanciones administrativas disciplinarias: suspensión sin goce de remuneraciones y destitución.	20
1.7. Efectos de la nulidad en segunda instancia y el rol de SERVIR.	22
1.7.1. Impacto del retraso de SERVIR en la ejecución de sanciones	23
1.7.2. El rol de SERVIR en la garantía de los derechos de los servidores público.	24
1.8. Prescripción, reinicio del procedimiento y ejecución de las sanciones.	25
1.9. Ejecutividad de las sanciones administrativas disciplinarias y su compatibilidad con la presunción de inocencia.	26
1.10. Impacto en el servidor público y consecuencias laborales (honor, pago, imagen institucional, estabilidad).	28
1.10.1. Consecuencias en el Honor de los Servidores Públicos.	29
1.10.2. Repercusiones en el Pago y Estabilidad.	29
1.10.3. Deterioro de la Moral y el Clima.	30
1.10.4. Efectos en la Calidad del Servicio.	31
PRESENTACIÓN DE LA SECCIÓN 2	32
SECCIÓN 2. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL, PRECEDENTES Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DEL TC Y EL PODER JUDICIAL	33
2.1. Análisis de casos y pronunciamientos.	33
2.2. Jurisprudencia del TC	33

2.3. Resoluciones del TSC	35
2.4. Extensión de la presunción de inocencia al ámbito administrativa	35
2.5. Diferencias entre tutela jurisdiccional administrativa y judicial.	37
2.6. Presunción de licitud y su relación con la presunción de inocencia	38
2.6.1. Presunción de inocencia.	39
2.6.2. Presunción de licitud.	39
2.7. Medidas provisionales y temporalidad.	43
2.8. Ejecución de sanciones y medidas provisionales frente a la presunción de inocencia.	44
2.9. El riesgo de la ejecución inmediata: impacto en el honor y la integridad del funcionario público.	47
2.9.1. Caso del expresidente del osiptel	47
2.9.2. Caso de la ex fiscal de la nación.	49
PRESENTACIÓN DE LA SECCIÓN 3	50
SECCIÓN 3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL, NORMATIVO, GARANTISTA Y COMPARADO SOBRE LA EJECUCIÓN Y SUSPENSIÓN DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN EL SERVICIO CIVIL.	52
3.1. Análisis de pronunciamientos	52
3.2. Posibilidad de suspensión de la ejecución de actos administrativos por la interposición de recursos impugnatorios	53
3.2.1. Suspensión conforme al artículo 226 del TUO de la LPAG	54
3.2.2. Reconsideración y la viabilidad jurídica de suspender la ejecución de sanciones	55
3.2.3. Apelación y desafíos normativos en la suspensión de la ejecución	56
3.2.4. Propuesta garantista	57
3.3. Discrecionalidad de la administración para suspender la ejecución de la sanción	58
3.4. Derecho comparado	60
3.5. Necesidad de una interposición garantista para evitar desvinculación anticipada en el regimen disciplinario de los servidores civiles	62
CONCLUSIONES	64
BIBLIOGRAFÍA	66
ANEXO. Propuesta normativa	73

INTRODUCCIÓN

Dentro de la esfera del derecho administrativo disciplinario, la ejecución de sanciones constituye un mecanismo esencial para garantizar la eficacia de la potestad sancionadora del Estado. Sin embargo, el artículo 116 del Reglamento de la Ley N.º 30057 – que viene a ser la Ley del Servicio Civil (en adelante LSC), emito mediante el D.S. N.º 040-2014-PCM, enuncia que “las sanciones disciplinarias son eficaces a partir del día siguiente de su notificación” (D.S. N.º 040-2014-PCM, art. 116). Este mandato normativo, aunque busca asegurar celeridad y cumplimiento, genera un conflicto directo con el principio de presunción de inocencia, reconocido en el artículo 2 de nuestra carta magna peruana (Congreso Constituyente Democrático, 1993) y aplicable de manera extensiva a los procedimientos administrativos de carácter punitivos.

La presunción de inocencia se extiende además a los procedimientos de naturaleza punitiva. Salvaguardando que, en el curso de un proceso, no se pueda sancionar mientras no se pruebe contundentemente el hecho infractor que se le imputa, lo cual implica que todo servidor público investigado debe ser tratado como no culpable mientras no se haya demostrado su responsabilidad. Sin embargo, la problemática surge porque la ejecución inmediata de las sanciones, como la suspensión o la destitución, se cumplan aun cuando existan recursos impugnativos pendientes de resolución. Esta práctica vulnera directamente el principio de presunción de inocencia, al transmitir de carácter anticipada la idea de culpabilidad del servidor, generando un daño reputacional irreversible. Además, interrumpe la continuidad laboral y los ingresos del servidor, e incluso puede inhabilitarlo para ejercer la función pública. En ambos supuestos, aun cuando la sanción sea posteriormente anulada en segunda instancia, los daños económicos, profesionales y reputacionales ya habrán producido efectos, en muchos casos, irreversibles, configurando una afectación grave a la estabilidad jurídica, a los derechos laborales del servidor y, sobre todo, al principio de presunción de inocencia. Bajo esa premisa, la aplicación inmediata de sanciones ha demostrado generar consecuencias difíciles de reparar, debilitando la confianza en la administración pública y cuestionando la legitimidad del régimen disciplinario. Por ello, resulta imprescindible examinar los alcances de la ejecución inmediata de las sanciones, analizar cómo impacta en

la presunción de inocencia y proponer lineamientos que permitan una armonización entre la facultad punitiva estatal y la salvaguardia de los derechos del servidor civil. En este marco, el estudio que se desarrolla tiene como objetivo principal **analizar de qué forma la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias afecta la presunción de inocencia de los servidores públicos bajo el régimen de la Ley del Servicio Civil.**

CONTEXTO JURÍDICO: CONTROVERSIA SURGIDA EN TORNO A LA EJECUCIÓN INMEDIATA DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS Y EL CONFLICTO CON EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Antecedentes

La presente investigación se origina en la siguiente pregunta de estudio: ¿De qué forma la ejecución inmediata de las sanciones administrativas disciplinarias vulnera la presunción de inocencia de los servidores públicos bajo el régimen de la Ley del Servicio Civil?

En ese contexto, la ejecución anticipada de sanciones, es decir, antes de que exista una resolución firme en sede administrativa ha generado una creciente preocupación tanto en la doctrina como en la práctica jurídica, en la medida en que se perfila como una contradicción con el principio de presunción de inocencia, consagrado constitucional y plenamente proyectado al ámbito administrativo sancionador.

En esa línea, Acuña (2023) advierte que:

Teniendo en cuenta el alto porcentaje de casos en los que el Tribunal del Servicio Civil ha declarado la nulidad y fundado el recurso de apelación de los servidores sancionados, conforme se ha concluido en el punto 4.1., concluimos que la ejecución de una sanción de suspensión sin goce de remuneraciones y destitución, en primera instancia, repercute negativamente, al menos, en dos derechos fundamentales: el derecho al trabajo y el derecho a percibir una remuneración. (p. 109)

La evidencia empírica recogida por la autora demuestra que la imposición anticipada de sanciones sin una resolución firme afecta directamente la estabilidad laboral y económica del servidor público, en tanto limita el acceso a

sus ingresos y debilita su proyecto profesional. Esta afectación no se reduce únicamente a un perjuicio económico, sino que también genera consecuencias en el desarrollo profesional del trabajador, pues interrumpe su trayectoria institucional y puede desacreditar su imagen ante sus superiores y compañeros de trabajo. Además, la suspensión del vínculo laboral durante la tramitación de un recurso impugnatorio implica una pérdida temporal de derechos y beneficios, lo que repercute en su bienestar personal y familiar.

En muchos casos, como advierte la autora, las sanciones son posteriormente declaradas nulas o revocadas por el Tribunal del Servicio Civil (en sucesivo TSC), lo que evidencia un uso apresurado del poder disciplinario por parte de las entidades. Este escenario demuestra la existencia de deficiencias en la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario (en sucesivo PAD), donde la ejecución anticipada de las sanciones puede producir efectos irreversibles aun antes de que se confirme la responsabilidad del servidor.

Por su parte, Morón Urbina (2019) es enfático al sostener que la ejecución inmediata de sanciones administrativas resulta abiertamente incompatible con la presunción de inocencia y el resguardo de la honra y reputación de los ciudadanos. En sus palabras:

Los actos administrativos a través de los cuales se imponen sanciones a los ciudadanos no pueden ser ejecutados de manera inmediata por la Administración Pública, no solo porque los perjuicios que ellos provocan son de difícil reparación por la decisión definitiva [...] sino también, y fundamentalmente, porque la potestad ejecutoria en el ámbito sancionador tiene su límite más exigente en otra presunción, la presunción de inocencia, configurada también constitucionalmente, que impide así la ejecutividad inmediata de la sanción impuesta en procedimiento disciplinario por un órgano administrativo. (p. 120)

En este sentido, el autor resalta que la ejecución anticipada de sanciones no solo implica una vulneración formal de derechos, sino que produce consecuencias sociales y profesionales profundamente negativas. La imposición inmediata de una sanción disciplinaria, aun cuando posteriormente sea revocada o anulada, deja una huella reputacional que afecta la credibilidad, la confianza institucional y las posibilidades de reinserción del servidor dentro de la Administración

Pública. Este efecto estigmatizante se traduce en una pérdida de legitimidad ante sus pares y superiores, generando un impacto moral difícil de revertir. Así, el autor advierte que el daño a la imagen y al honor del servidor sancionado se mantiene incluso después de ser absuelto, revelando la necesidad de revisar los alcances de la ejecutoriedad en materia disciplinaria.

De manera concordante, Casafranca (2020), al analizar el principio de presunción de licitud recogido en la LPAG, sostiene que:

Este principio se encuentra vinculado a la presunción de inocencia, de corrección. Esto tiene asidero en que las autoridades se encuentran en la obligación de presumir que el administrado actuó conforme a la ley. Esta presunción opera mientras no exista evidencia en contrario, que permita ser declarada mediante resolución administrativa firme. (párr. 23)

Este aporte refuerza la idea de que la Administración debe abstenerse de ejecutar sanciones disciplinarias hasta contar con una decisión definitiva, pues lo contrario implicaría erosionar la presunción de inocencia y desnaturalizar la función garantista del procedimiento administrativo.

En el plano internacional, es preciso señalar que, el artículo 8.2 de la CADH (1969) señala que: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” (art. 8). Si bien concierne al ámbito penal, la doctrina ha extendido esta garantía al derecho administrativo sancionador, en cuanto en que este comparte la misma naturaleza aflictiva.

Por su parte, en el derecho comparado, la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España, dispone en su artículo 90.3 que:

La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado. (art 90 lpac)

Este marco evidencia que, en otros ordenamientos, se prioriza la eficacia de las garantías procedimentales frente a la inmediatez de la sanción. En el caso

español, la Administración no puede ejecutar una resolución sancionadora mientras existan recursos administrativos pendientes, lo cual reafirma el respeto al principio de inocencia y al derecho de defensa del administrado. Además, el precepto reconoce expresamente la opción de implementar medidas cautelares o provisionales para salvaguardar la eficacia de la decisión final, sin afectar de manera definitiva la situación del sancionado. Así, el modelo español refleja una posición equilibrada entre eficacia administrativa y protección de derechos, en la que la facultad de carácter punitiva estatal se ejerce de manera prudente y garantista, evitando daños irreversibles antes de que una resolución adquiera firmeza.

En consecuencia, la ejecución inmediata de sanciones disciplinarias en la regulación de la LSC plantea un conflicto jurídico complejo frente al principio de presunción de inocencia. La afectación no solamente limita a los derechos primordiales del servidor (trabajo, remuneración, honor, dignidad y estabilidad laboral), sino que también repercute en la confianza social en la legitimidad del sistema disciplinario y en la adecuada prestación de los servicios públicos que se busca resguardar.

De ahí que tanto la doctrina como la jurisprudencia coincidan en señalar la urgencia de reformar el marco normativo hacia un modelo de mayor protección de derechos, que garantice la suspensión de la ejecución de sanciones en tanto que la decisión sea confirmada en segunda instancia. Un enfoque garantista de esta naturaleza no debilita la potestad sancionadora, sino que la armoniza con los principios constitucionales, asegurando que la eficacia disciplinaria se ejerza sin menoscabar la dignidad del servidor ni generar daños irreparables en su vida profesional y social.

En ese sentido, la tensión entre eficacia administrativa y resguardo a los derechos principales constituye la brecha normativa central que esta investigación busca analizar y superar mediante lineamientos orientados a un régimen disciplinario más justo y legítimo.

PRESENTACIÓN DE LA SECCIÓN 1: La presente sección aborda las garantías del PAD y analiza cómo la ejecución inmediata de sanciones disciplinarias puede generar tensiones con dichas garantías. Se centra especialmente en la presunción de inocencia y la presunción de licitud y las medidas preventivas,

considerando su relevancia para el resguardo de los derechos de los servidores públicos y la correcta aplicación del régimen de la LSC. En este contexto, el **objetivo específico 1** consiste en analizar cómo la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias afecta las garantías del PAD, mientras que el **problema específico 1** plantea la interrogante: ¿Como la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias afecta las garantías del PAD? Y la **subhipótesis 1** sostiene que la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias afecta de manera significativa las garantías del PAD.

En este marco, la sección profundiza en los fundamentos constitucionales, jurisprudenciales y doctrinarios que respaldan las garantías del PAD, resaltando las diferencias entre su aplicación en el ámbito judicial y administrativo. Se analizan además las sanciones disciplinarias, como la suspensión sin goce de remuneraciones y la destitución, y su impacto sobre los derechos de los servidores estatales. De igual manera, se examina el rol de SERVIR en la protección de dichos derechos, considerando cómo los retrasos o nulidades en segunda instancia pueden agravar las consecuencias de la ejecución inmediata de sanciones. Finalmente, se evalúan las repercusiones de la aplicación de forma anticipada de sanciones sobre el honor, la estabilidad, la remuneración y la imagen institucional de los servidores estatales, evidenciando la necesidad de equilibrar la sanción administrativa con la protección de derechos fundamentales y una adecuada prestación del servicio público.

SECCIÓN 1. GARANTÍAS DEL PAD: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, PRESUNCIÓN DE LICITUD, MEDIDAS PREVENTIVAS Y EFECTOS LABORALES

El PAD, como manifestación de la facultad de carácter punitiva estatal en la esfera de la función pública, no puede ejercitarse sin discrecionalidad indebida, sino que está sujeta a límites derivados de la carta magna, la jurisprudencia del TC y la LPAG, así como de normas especiales que rigen la potestad disciplinaria de la Administración. Dentro de estas garantías destacan la presunción de inocencia, la presunción de licitud de los actos administrativos, el carácter excepcional de las medidas preventivas y los efectos laborales que se desprenden tanto del inicio como de la conclusión del procedimiento.

1.1. Principio de presunción de inocencia

El inciso e) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú dispone expresamente que: “Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad” (Constitución Política del Perú, 1993, art. 2, núm. 24, inc. e). Este mandato consagra el núcleo esencial del principio de presunción de inocencia, garantizando que ninguna persona sea tratada como culpable en tanto no exista una decisión firme de una autoridad jurisdiccional competente.

Los antecedentes más remotos del principio se encuentran en la tradición jurídica romana. El jurisconsulto Ulpiano sostenía que: “nadie debe ser condenado por sospechas, porque es mejor que se deje impune el delito de un culpable que condenar a un inocente” (Cárdenas, 2017, p. 101). Esta máxima refleja la esencia del principio: priorizar la protección del inocente incluso frente al riesgo de que un culpable quede sin sanción, idea que cimenta los fundamentos para su avance posteriores en el derecho occidental.

En esa misma línea, la doctrina italiana representada por Lucchini (1995), define la presunción de inocencia como el “corolario lógico del fin racional asignado al proceso y la primera y fundamental garantía que el procesamiento asegura al ciudadano: presunción juris, hasta prueba en contrario” (p. 15). A su vez, Ferrajoli (2001) distingue dos dimensiones: la regla de tratamiento, que exige a las autoridades a asumir el deber de reducir al mínimo las restricciones sobre el investigado; y la regla de juicio, que traslada la carga probatoria al acusador, de modo que toda duda razonable corresponde fallarse a favor del administrado. En palabras del autor:

El principio de jurisdiccionalidad al exigir en su sentido lato que no exista culpa sin juicio, y en sentido estricto que no haya juicio sin que la acusación sea sometida a prueba y a refutación postula la presunción de inocencia del imputado hasta prueba en contrario sancionada por la sentencia definitiva de condena. (p. 549)

Desde, una perspectiva aseguradora, el autor identifica dos acepciones centrales de la presunción de inocencia, una de ellas es la que llama regla de tratamiento y le señala el deber de reducir al mínimo las medidas que restrinjan la libertad del acusado, protegiendo su dignidad y sus derechos. La otra, llamada regla del juicio transfiere toda la obligación probatoria de culpabilidad al que denuncia y deja en libertad absolver apenas surja una duda razonable. Esta

variante garantista no solo refuerza el axioma que cualquier individuo ha de ser tenido por no responsable hasta que no se compruebe lo contrario, sino que traza fronteras firmes al poder punitivo del Estado, de modo que nadie reciba un castigo sin un proceso equitativo y sin pruebas que anulen su presunta inocencia. En consecuencia, el principio de presunción de inocencia no puede considerarse un simple enunciado retórico, sino un límite estructural al poder sancionador del Estado. De allí que la administración, al ejercer potestad disciplinaria, no puede trasladar el deber probatorio ni exigir al investigado que compruebe su inocencia. Por lo tanto, se puede advertir que la presunción de inocencia protege al investigado, pero ello no significa que le concede un salvoconducto irrestricto; si aparecen pruebas validas, la culpa puede ser declarada sin más. En mi opinión la racionalidad de un fallo pasa siempre por contraponer la fuerza de las evidencias al marco lógico que las apoya.

La jurisprudencia constitucional peruana refuerza esta posición. Así, en la STC Exp. N.º 02192-2004-AA/TC, el TC declaró inconstitucional la práctica de exigir al administrado probar su inocencia, al señalar que ello “quebrantaba el principio constitucional de presunción de inocencia que también rige el procedimiento administrativo sancionador” (fund. 13). Posteriormente, en la STC Exp. N.º 02570-2018-PA/TC, el Tribunal reafirmó que este derecho se vincula estrechamente con la dignidad humana (art. 1 de la Constitución) y con el principio pro homine, consolidando así su carácter transversal y reforzado.

Por su parte, la doctrina nacional coincide en que la presunción de inocencia constituye una garantía esencial también en sede administrativa. Higa (2013) ha precisado, que la garantía de inocencia constituye un derecho esencial del sistema sancionador, tanto en la esfera penal como en la administrativa. Su objetivo es que solo los verdaderamente responsables reciban una sanción y ningún inocente sea castigado. Además, este principio obliga a que todas las actuaciones de los entes disciplinarios se desarrollen dentro de un eje de justicia y respeto a los derechos principales de los ciudadanos, promoviendo la confianza en la administración estatal y en el proceso legal. (p. 114)

Este enfoque enmarcándolo dentro del PAD, evidencia que comparte con el proceso penal la misma lógica garantista: proteger al individuo frente a sanciones prematuras, exigir pruebas concluyentes y preservar la dignidad de la persona hasta que su responsabilidad quede fehacientemente acreditada.

Bajo estas circunstancias, la presunción de inocencia adquiere un rol decisivo, pues permite salvaguardar que ningún individuo pueda ser castigado sin que previamente se haya demostrado su responsabilidad. Así lo precisó el TC peruano en la STC Exp. N.º 02192-2004-AA/TC, al advertir que:

Al disponerse en este caso que sea el propio investigado administrativamente quien demuestre su inocencia, se ha quebrantado el principio constitucional de presunción de inocencia que también rige el procedimiento administrativo sancionador, sustituyéndolo por una regla de culpabilidad que resulta contraria a la Constitución. (fund. 13)

Del mismo modo, en la STC Exp. N.º 02570-2018-PA/TC, el intérprete máximo de la carta magna reafirmó que la presunción de inocencia se sustenta en la dignidad humana “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (Const., art. 1) y en el principio pro homine, que obliga a interpretar las normas siempre en el sentido más favorable a la persona (consid. 8).

A la luz de esta jurisprudencia, resulta claro que la presunción de inocencia no constituye una prerrogativa propia del proceso penal, sino una garantía plenamente aplicable al derecho administrativo sancionador. Ello asegura que el peso de la prueba sea asumida por la Administración y no por el administrado, evitando la inversión de roles que conduciría a una práctica inquisitiva incompatible con un Estado basado en la Constitución.

Por tanto, el respeto a este principio no debe ser concebido únicamente como una formalidad procesal, sino como un límite material al ejercicio de la facultad punitiva. En efecto, identificar de manera clara y precisa tanto la falta como a su autor se constituye en una exigencia sine qua non de todo procedimiento disciplinario legítimo. Si ello no ocurre, se expone a erosionar la seguridad jurídica y convertir el proceso en un mecanismo de persecución administrativa.

En un Estado que se funda en la supremacía de la Constitución, el ejercicio del poder sancionador está sujeto irremediablemente a los ejes de legalidad, proporcionalidad y racionalidad, cuyo incumplimiento abre la puerta a la arbitrariedad. Solo en la medida en que se respeten estos principios es posible consolidar un sistema disciplinario legítimo, donde los derechos fundamentales

no sean simples declaraciones retóricas, sino garantías efectivas frente a los excesos del poder público.

1.2. Presunción de Licitud en el Derecho Administrativo Sancionador

En el marco del Derecho Administrativo Sancionador peruano, la presunción de licitud se erige como una expresión concreta del postulado constitucional de presunción de inocencia, reconocido en el artículo 2, inciso 24, literal e) de la Constitución Política del Perú de 1993. Este principio parte de la premisa de que toda actuación de los ciudadanos y de los administrados se supone válida y de acuerdo a derecho, siempre que no exista una resolución firme, debidamente motivada y sustentada en pruebas suficientes, que determine lo contrario.

Desde esta perspectiva, resulta inadmisibles que una conducta administrativa sea calificada como ilícita a partir de meras sospechas, conjeturas o presunciones sin fundamento. La Administración tiene la obligación de sustentar sus imputaciones con medios probatorios objetivos, idóneos y concluyentes, lo que asegura el orden y estabilidad jurídica y la salvaguardia efectiva de los derechos fundamentales de los administrados.

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional peruana ha sido clara en este punto. En la STC Exp. N.º 02192-2004-AA/TC, el TC declaró que la Municipalidad Provincial de Tumbes vulneró la presunción de inocencia de los demandantes al exigirles que fueran ellos quienes demostraran su inocencia, lo cual constituye una inversión ilegítima de la carga probatoria (fund. 13).

En el plano normativo, el artículo 248 del TUO de la LPAG consagra expresamente que las entidades tienen la obligación de dar por supuesto que los administrados actúan conforme a sus obligaciones, salvo prueba en contrario. Este mandato, lejos de ser una mera formalidad, establece una garantía estructural en la relación entre ciudadanos y Administración: inicialmente se protege al imputado y se impone a la entidad sancionadora la obligación de acopiar y valorar la prueba de manera suficiente, lógica y coherente para justificar la imposición de una sanción (Baca Merino, 2020, p.269).

De forma concordante, la Corte IDH ha precisado que la presunción de inocencia implica que no corresponde al imputado probar su inocencia, sino al acusador acreditar la culpabilidad con los medios probatorios disponibles. Según la doctrina recogida por Sánchez (2017), ello se traduce en dos principios fundamentales:

- El inculpado no prueba su inocencia; quien acusa debe demostrar la culpabilidad.
- La presunción de inocencia se aplica a toda resolución judicial o administrativa, así como a situaciones extraprocesales (p. 17).

En esa línea, la presunción de licitud en el ámbito administrativo punitivo opera como una garantía que limita el ius puniendi estatal. Solo puede ser desvirtuada mediante un procedimiento desarrollado con estricto respeto a las garantías del debido procedimiento, y bajo criterios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad. Como advierte Pedreschi (2003), toda sanción que carezca de una base probatoria suficiente deviene en nula, por vulnerar de manera directa el principio de legalidad y debido procedimiento. En este contexto, la presunción de inocencia es plenamente aplicable al procedimiento administrativo de carácter punitivo, debiendo valorarse de acuerdo con las particularidades de cada situación. Ello implica que, en estos procedimientos, no se limitan a observarse los derechos y garantías inherentes al procedimiento administrativo general, sino también atender a que dicha presunción constituye un requisito fundamental del Estado basado en la Constitución (p. 502).

La fase instructiva del procedimiento sancionador resulta decisiva: es en este momento cuando la Administración debe formular imputaciones claras y respaldarlas con pruebas idóneas. El administrado, en cambio, únicamente tiene el deber de colaborar y señalar que su actuación se ajustó a derecho; de ningún modo se le puede exigir demostrar su inocencia, recayendo sobre la Administración la carga de probar lo contrario.

1.3. Fundamentos constitucionales, jurisprudenciales y doctrinarios

La presunción de inocencia funcional como una medida de salvaguardia esencial del Estado basado en la Constitución de Derecho, y se encuentra protegido por múltiples fuentes normativas de jerarquía nacional e internacional. En el ámbito peruano, dicho principio está consagrado en el artículo 2, inciso 24, literal e) de la Constitución Política, que establece que “toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad”. Este reconocimiento constitucional no se limita al ámbito penal, sino que irradia hacia otras esferas del ordenamiento jurídico, incluyendo el derecho administrativo sancionador.

A nivel internacional, la CADH, refuerza esta garantía en su artículo 8.2, el cual dispone que “toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” (1969, p. 4). La Corte IDH ha extendido la implementación de este precepto al ámbito no penal, especialmente en la situación en que el procedimiento administrativo tiene naturaleza sancionadora, por su estrecha vinculación con el derecho a la defensa, el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

Desde el plano jurisprudencial, tanto el TC del Perú como la Corte Suprema han desarrollado una interpretación progresiva de la presunción de inocencia en el marco de procedimientos disciplinarios y administrativos sancionadores. El TC ha recordado en múltiples fallos que la presunción de inocencia no es un privilegio reservado exclusivamente al proceso penal. En el fundamento 3 de la Sentencia N° 00268-2006-PA/TC, el TC sostiene que esa garantía fundamental extiende sus efectos a cualquier procedimiento administrativo que pueda resultar en una sanción.

El riesgo de un ejercicio arbitrario del poder sancionador fue advertido ya en el siglo XVIII por Cesare Beccaria. En su obra clásica *De los delitos y de las penas*, sostuvo que nadie puede ser considerado culpable sin la concurrencia de pruebas fehacientes y de un proceso racionalmente estructurado. Tal afirmación, conserva plena vigencia en la actualidad, en tanto constituye un límite frente a eventuales excesos del Estado (Aguilar, 2015, p. 28).

En dicho tratado se encuentran, además, antecedentes directos de la presunción de inocencia, cuando Beccaria señala que: “Un hombre no puede ser llamado reo antes de la sentencia del juez, ni la sociedad puede quitarle la pública protección sino cuando esté decidido que ha violado los pactos bajo que le fue concedida” (Beccaria, 1993, p. 88).

Así, la presunción de inocencia se configura como una garantía de carácter universal, orientada a salvaguardar la dignidad humana frente al poder punitivo estatal. Su respeto se impone de manera ineludible en cualquier procedimiento disciplinario, incluso en aquellos de naturaleza administrativa. Ello responde a la necesidad de preservar un equilibrio justo entre la potestad sancionadora del Estado y los derechos fundamentales del individuo, lo que exige que toda imputación se sustente en medios probatorios suficientes, obtenidos con estricto apego a las reglas del debido proceso.

1.4. Diferencias entre el ámbito judicial y administrativo

La garantía de la presunción de inocencia adquiere matices distintos dependiendo si se trata de un proceso penal o de un PAD. Aunque los escenarios difieren, esta distinción no puede traducirse en una reducción de las mínimas garantías que corresponden a toda persona imputada de una infracción, ya que en ambos casos se ejerce el poder punitivo del Estado sobre la esfera individual. En el ámbito judicial, el cuadro es más drástico: una condena penal puede, en última instancia, restringir la libertad personal de quien solo es acusado en ese momento procesal. Por ello, la presunción de inocencia se erige como un baluarte de primera magnitud, y su quiebre automático genera la nulidad de cualquier decisión que la desconozca.

En cambio, las faltas administrativas se resuelven bajo una lógica diferente: no constituyen delitos en sentido estricto, sino incumplimientos que afectan el funcionamiento del servicio público. Las sanciones derivadas, que pueden ir desde amonestaciones hasta destituciones, no conllevan privación de libertad, pero sí un impacto considerable en el honor, la trayectoria y la vida profesional del servidor público.

No obstante, incluso en el ámbito administrativo se mantiene la regla fundamental de que el imputado no tiene la carga de demostrar que es inocente.

La Corte IDH ha señalado categóricamente que:

La persona imputada no debe demostrar que no ha cometido la conducta que se le atribuye, ya que el onus probandi corresponde a quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio de la persona acusada. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en la persona acusada (Corte IDH, 2022, párr. 96).

En consonancia con ello, el TC del Perú ha señalado que la facultad de naturaleza punitiva de la Administración Pública debe ejercerse con pleno respeto al debido procedimiento, incluyendo la presunción de inocencia, especialmente cuando las consecuencias del procedimiento puedan afectar derechos fundamentales del servidor (Tribunal Constitucional del Perú, STC N.º 02971-2016-PA/TC).

Desde una perspectiva doctrinaria, Huergo (2007) sostiene que la presunción de inocencia no se limita únicamente al derecho penal, sino una garantía general derivada del Estado de Derecho. En ese sentido, esta presunción se deriva directamente de las reglas básicas de la distribución de la carga probatoria, ya que quien solicita la imposición de un castigo tiene la obligación de demostrar todos los elementos para su materialización. En consecuencia, corresponde a la autoridad administrativa acreditar los hechos imputados mediante un procedimiento debidamente motivado y conforme a derecho (p. 427).

En definitiva, pese a que el proceso penal y el PAD presentan distintos umbrales probatorios y rituales formales, las garantías constitucionales entre ellas, la presunción de inocencia debe observarse rigurosamente en ambos ámbitos. Tal exigencia opera como una limitante al ímpetu punitivo estatal y asegura la protección de los derechos principales de las personas frente a cualquier sanción que se pretenda imponer.

1.5. Posible ampliación de medidas de separación provisionales hasta el agotamiento de la vía Administrativa

Las medidas de separación provisional deben concebirse como una excepción dentro del régimen disciplinario administrativo, cuya naturaleza es eminentemente cautelar y no sancionadora. Su objetivo inmediato es asegurar el normal desarrollo de la investigación, evitando interferencias u obstrucciones; sin embargo, en ningún caso pueden convertirse en un castigo prematuro para el servidor público sometido a procedimiento.

Desde la doctrina, esta figura ha sido entendida como una manifestación accesoria del ius puniendi estatal. No obstante, su aplicación desproporcionada puede degenerar en un acto de coacción ilegítimo si no se ajusta estrictamente a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad. Así lo advierte Lizárraga (2013), al señalar que la potestad disciplinaria no debe exhibir su rostro de capricho porque atenta contra el núcleo de los derechos principales del administrado (p. 83).

Bajo una óptica garantista, debe recordarse que toda restricción adoptada antes de la emisión de una resolución firme constituye una excepción al principio de presunción de inocencia, reconocido en el artículo 24, literal e) de la Constitución Política del Perú y en el artículo 8.2 de la CADH. En palabras de Ferrajoli (2001), precisa que “el respeto a la presunción de inocencia impone no solo reglas de

juicio, sino también reglas de tratamiento, que obligan a las autoridades a abstenerse de imponer cualquier medida que implique una pena sin haber culminado el procedimiento con las debidas garantías” (p. 551).

La experiencia comparada ofrece lecciones relevantes. En España, el artículo 56 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone la puesta en práctica de medidas provisionales antes o durante el procedimiento, pero establece con claridad que su vigencia cesa cuando la resolución administrativa que pone termino al procedimiento adquiere efectos. Además, la ejecución de la sanción solo procede una vez alcanzada la firmeza del acto, esto es, cuando ya no procede recurso en sede administrativa. Este diseño normativo fortalece la confianza jurídica y salvaguarda a los administrados de eventuales perjuicios irreparables derivados de decisiones no definitivas.

En este sentido, cualquier reforma normativa en el Perú que pretenda ampliar la separación provisional hasta el agotamiento de la vía administrativa debe incorporar contrapesos procesales efectivos, tales como: Evaluación periódica de la medida, Control estricto de proporcionalidad, Derecho del administrado a solicitar su levantamiento por variación de las circunstancias, Revisión automática en segunda instancia administrativa y Establecimiento de plazos máximos y razonables para su vigencia.

La ausencia de estos contrapesos corre el riesgo de desnaturalizar la medida, transformándola en una sanción encubierta o en un instrumento de presión institucional. Ello no solo afectaría la estabilidad laboral y la carrera administrativa del servidor público, sino que también erosionaría la legitimidad del propio régimen disciplinario.

Cabe enfatizar que la excepcionalidad de estas medidas no constituye un mero formalismo, sino una garantía sustantiva orientada a la defensa de la dignidad del trabajador y a la preservación de la confianza ciudadana en la administración pública. Si las medidas de separación provisional pierden su carácter cautelar y se utilizan como mecanismo sancionador anticipado, se produciría una vulneración directa a la presunción de inocencia y al debido procedimiento, pilares esenciales del Estado basado en la Constitución.

En definitiva, la eventual ampliación de estas medidas en el ordenamiento peruano debe asumirse con una estricta visión garantista. El reto no radica en

privar a la administración de herramientas necesarias para proteger el interés público, sino en asegurar que estas se apliquen bajo parámetros de proporcionalidad y temporalidad, evitando que se conviertan en sanciones anticipadas. El modelo español ofrece un referente valioso: supeditar la aplicación de sanciones a la firmeza del acto constituye un límite razonable que fortalece la seguridad jurídica y refuerza la legitimidad del sistema disciplinario. Desde esta perspectiva, cualquier intento de ampliar la separación provisional sin los debidos contrapesos procesales podría conducir a un régimen de carácter arbitrario, en el que los administrados soporten consecuencias gravosas sin un pronunciamiento definitivo sobre su responsabilidad. Por ello, la armonía entre eficacia administrativa y respeto irrestricto a los derechos fundamentales debe ser el eje de toda reforma disciplinaria en el Perú.

1.6. Sobre las sanciones administrativas disciplinarias: suspensión sin goce de remuneraciones y destitución

De acuerdo con el Artículo 116 del Reglamento General de la LSC, aprobado por el D.S N.º 040-2014-PCM, se establece que:

Las sanciones disciplinarias son eficaces a partir del día siguiente de su notificación. La destitución acarrea la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública una vez que el acto que impone dicha sanción quede firme o se haya agotado la vía administrativa (D.S. N.º 040-2014-PCM, art. 116).

Esta norma introduce una distinción crítica entre la ejecución inicial de la sanción y los efectos jurídicos plenamente definitivos. Aunque toda sanción incluida la destitución inicia su ejecución al día siguiente de la notificación, incluso si el servidor interpone recurso de apelación, la inhabilitación solo surge cuando el acto sancionador se torne firme o ya no admita recurso alguno.

Tal diseño normativo pretende equilibrar la eficacia del poder disciplinario con el derecho a la impugnación. Sin embargo, desde una óptica garantista, esa eficacia anticipada de sanciones graves puede acarrear consecuencias irreversibles si la decisión es luego revocada o declarada nula por instancia superior. Por ejemplo, la suspensión sin goce de remuneraciones puede afectar gravemente la estabilidad económica, la reputación profesional, el acceso a otros beneficios laborales, y crear perjuicios personales que no siempre se reparan plenamente.

Según Ferrajoli (2001) advierte que el poder sancionador en un Estado de Derecho exige plena observancia del principio de la presunción de inocencia, lo que incluye la prohibición de afectaciones materiales anticipadas de derechos fundamentales sin una resolución firme (p. 551).

En ese contexto, se vuelve relevante plantear reformas al artículo 116 para contemplar mecanismos excepcionales que suspendan los efectos más drásticos de la sanción cuando exista riesgo cierto de daño irreparable, cuando haya indicios fuertes de deficiencias sustanciales en la motivación del acto sancionador, o cuando la impugnación comprometa la certeza de los hechos imputados.

Frente a la normativa vigente que ordena la eficacia inmediata de sanciones disciplinarias desde la notificación, aun cuando estas sean impugnadas ocurren tensiones evidentes con principios constitucionales como la presunción de inocencia, la presunción de licitud y el derecho al debido procedimiento. Negar la posibilidad de suspender sus efectos bajo circunstancias excepcionales convierte una sanción anticipada en un castigo de facto, imponiendo al servidor consecuencias gravosas sin que su responsabilidad haya sido definitivamente establecida.

Por ello, resulta indispensable que las entidades responsables de aplicar sanciones disciplinarias cuenten con potestades normativas o reglamentarias para moderar estos efectos: por ejemplo, la facultad administrativa de suspender provisionalmente los efectos de suspensión sin goce de remuneraciones o destitución, hasta que se resuelva en última instancia. Ello implica también definir plazos máximos, establecer criterios claros de proporcionalidad, revisar automáticamente la medida en instancias superiores, y prever la restitución de derechos y remuneraciones en caso de declararse la nulidad sancionadora.

En definitiva, si bien el artículo 116 el Reglamento General de la LSC, cumple con formalizar la eficacia inmediata de sanciones disciplinarias, su rigidez normativa requiere reinterpretaciones o reformas para asegurar que la potestad sancionadora no se ejerza a costa de derechos fundamentales del servidor. En un Estado Constitucional de Derecho, no basta que la sanción esté prevista por la ley: es necesario que su aplicación respete los principios de legalidad, proporcionalidad, racionalidad y proteja la dignidad, evitando daños irreparables ante fallos reparatorios.

1.7. Efectos de la Nulidad en Segunda Instancia y el rol de SERVIR

El derecho administrativo disciplinario en el sector público peruano debe partir del reconocimiento de que la dignidad humana del servidor. Esa idea se manifiesta en la presunción de inocencia: todo funcionario debe ser tratado como inocente hasta que se demuestre lo contrario mediante un proceso justo y con el debido estándar probatorio. La doctrina y jurisprudencia coinciden en que una resolución de segunda instancia que anule una sanción por falta de pruebas o por vicios procesales reafirma no solo la nulidad del acto sancionador, sino la vigencia y fuerza intacta de esa presunción, incluso durante el proceso de apelación.

En este entramado institucional, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (en adelante SERVIR) cumple un papel clave. No se trata solo de emitir normativa, sino de supervisar que las entidades públicas respeten los procedimientos disciplinarios, garantizando que las sanciones estén amparadas en motivaciones válidas, plazos razonables y principios constitucionales. Sin ese control institucional, el sistema disciplinario corre el riesgo de transformarse en una mera formalidad sin consecuencias reales para quienes lo ejercen.

Cuando un servidor apela una sanción, el TSC, asume el papel de segunda instancia administrativa. Este órgano especializado escucha las apelaciones de los funcionarios y decide si confirma, revoca o modifica los castigos impuestos por las entidades, sirviendo así de última palabra dentro del mismo ámbito administrativo. Su intervención es determinante no solo para la corrección procedimental, sino para equilibrar la potestad disciplinaria con la protección legal del servidor.

No obstante, en la práctica persisten demoras significativas en la tramitación de los recursos de apelación, lo que agrava la incertidumbre jurídica. Esas dilaciones perjudican al servidor, especialmente cuando la sanción ya está en ejecución. Estos retrasos no solo provocan daño inmediato (económico, moral, reputacional), sino que, aun cuando la sanción sea anulada, los efectos pueden ser irreversibles.

El Decreto Legislativo N° 1602 (2023), que modifica la Ley N° 30057, incorpora una mejora en este aspecto al establecer que: “El Tribunal del Servicio Civil resuelve los recursos de apelación en el plazo de sesenta (60) días hábiles,

contados desde que el recurso es admitido a trámite por el citado Tribunal” (Decreto Legislativo N.º 1602, 2023, Disposición decimotercera. art. 2).

Este tipo de mandatos temporales tienen un doble efecto: presionan para que los órganos competentes no demoren indebidamente los procesos y envían un mensaje institucional de que los derechos del administrado deben protegerse con prontitud. Pero si no se acompaña de mecanismos de supervisión real (sanciones por incumplimiento, estadísticas públicas transparentes, auditorías), el plazo legal corre el riesgo de tornarse inaplicable.

En la medida en que el artículo 116 del Reglamento General de la LSC permite la ejecución anticipada de sanciones desde su notificación, y dado que esas sanciones pueden prolongarse durante la apelación, emerge una tensión crítica entre eficacia administrativa y justicia material. Cuando los efectos más gravosos de una sanción (como la destitución o la suspensión sin remuneración) se aplican antes de que la instancia de apelación resuelva, el riesgo es que el administrado sufra un castigo anticipado, cuyos daños reputacionales, económicos, laborales no siempre se reparan incluso si la sanción es anulada.

Por ello, no basta con plazos legales: se requieren mecanismos normativos o reglamentarios que permitan suspender provisionalmente los efectos de las sanciones más drásticas mientras se resuelven los recursos de apelación en instancias administrativas, siempre que existan indicios fundados de ilegalidad, falta de prueba suficiente o vicios procesales graves.

En definitiva, proteger los derechos de los servidores públicos exige que el régimen disciplinario no solo cumpla con la forma legal, sino que también respete la sustancia jurídica. Una sanción sin control ni reparación posible mina la confianza en la administración pública y convierte la potestad disciplinaria en una amenaza, no en un instrumento de corrección. El reto del ordenamiento peruano consiste en asegurar que SERVIR y el TSC no sean solo órganos normativos o declarativos, sino garantes reales de justicia, proporcionalidad y reparación efectiva.

1.7.1 Impacto del retraso de SERVIR en la ejecución de sanciones

El retraso en la resolución de apelaciones por parte del TSC produce perjuicios reales y tangibles para los servidores públicos sujetos a procesos disciplinarios. Acuña (2024) señala que las sanciones disciplinarias bajo la Ley N° 30057 se ejecutan inmediatamente tras su notificación, incluso cuando existe recurso de

apelación pendiente, afectando derechos fundamentales como el derecho al trabajo y a la remuneración (p. 109).

Durante ese periodo de indefinición, la sanción despliega efectos económicos, reputacionales y laborales que trascienden el ámbito jurídico, pues pueden traducirse en la pérdida de puestos de confianza, limitación de oportunidades de ascenso e, incluso, en la afectación de la estabilidad profesional. Aun cuando la resolución de segunda instancia declare posteriormente la nulidad del acto sancionador, los daños ocasionados tanto materiales como morales resultan en gran medida irreparables.

La ejecución anticipada de la sanción mientras la apelación permanece pendiente plantea, además, un conflicto con el principio de presunción de inocencia, delimitado en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución Política. En la práctica, el servidor continúa cumpliendo un castigo sin que se haya confirmado su responsabilidad, lo que desnaturaliza su derecho a ser considerado inocente hasta que se emita una decisión firme. Esta contradicción no solo erosiona su dignidad personal, sino que además vulnera la confianza en las instituciones llamadas a garantizar el debido procedimiento y la tutela efectiva de derechos.

En tal sentido, la aplicación inmediata de sanciones disciplinarias, sumada a la demora en la respuesta de SERVIR, constituye un doble golpe: por un lado, vulnera principios elementales del derecho sancionador, y por otro, mina la legitimidad del propio régimen disciplinario al proyectar una imagen de arbitrariedad más que de justicia administrativa.

1.7.2. El rol de SERVIR en la garantía de los derechos de los servidores públicos

SERVIR tiene que pasar de un papel meramente supervisor a uno proactivo y protector de los derechos de los servidores públicos. Eso incluye cumplir a rajatabla los plazos que el propio organismo establece para la revisión de resoluciones que imponen sanciones. Nadie niega que el trámite disciplinario exige su tiempo ni que cada expediente presenta su propia complejidad, pero esa verdad administrativa no puede servir de excusa para una demora que, sencillamente, resulta innecesaria. La inacción prolongada deja a los denunciados en una especie de limbo profesional, y ese limbo apenas se traduce

en angustia y en pérdida de confianza en la institución que, se supone, vela por su estabilidad laboral.

Una segunda garantía es que la misma sanción no entre en vigor mientras la decisión de apelación sigue su curso. Solo una vez que la Autoridad se pronuncia de manera definitiva puede el servidor asumir la carga de un castigo que, recordemos, podría terminar siendo nulo si se determina que carecía de fundamento legal. De lo contrario, el principio de tutela preventiva de derechos se convierte en una linda teoría que nadie aplica.

Más allá de lo procedimental, la idea básica de que cualquier individuo es siempre inocente hasta que se compruebe lo opuesto debe estar grabada en cada línea, en cada párrafo de la norma. Cuando la presunción de inocencia se respeta, la revisión tiene más rigor y menos distracción; y ese mismo rigor termina por fortalecer la legitimidad del mismo proceso. Para los que trabajan en el Estado, saber que la institución actúa con celeridad razonable y con respeto formal y material a sus derechos es, al fin y al cabo, una señal elocuente de que todavía hay una administración que se toma en serio los principios con los que fue creada.

SERVIR es quien ejerce el control administrativo que le permite examinar si cada decisión oficial respeta la ley. La misma entidad, sin embargo, se enfrenta al desafío de emitir sus pronunciamientos dentro del plazo rajado que fija su propio reglamento. Si esa celeridad falta, los derechos de los empleados públicos quedan expuestos a las penalidades aún antes de que se pronuncie el dictamen definitivo. En la práctica, eso equivale a imponer un castigo que podría ser declarado erróneo, pero que ya ha arrastrado consigo el prestigio y la trabajo del denunciado. Para evitarlo, SERVIR necesita articular mecanismos internos que garanticen resoluciones claras y rápidas, de modo que nadie sufra las consecuencias de un error judicial que, en última instancia, puede deshacerse.

1.8. Prescripción, reinicio del procedimiento y ejecución de las sanciones

La presunción de inocencia no constituye una mera formalidad; es el baluarte que impide que un servidor público sea tratado como culpable antes de la emisión de una resolución firme. Su vigencia también incide en la dimensión temporal de los procedimientos disciplinarios, pues la dilación indebida no puede considerarse compatible con un proceso justo y racional. Como advierte Carbone (2019), el derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas

forma parte esencial de las garantías del debido proceso, aplicable también al ámbito administrativo sancionador (p.107).

Los plazos de prescripción funcionan como una brújula temporal: si no existe una decisión dentro de un horizonte concreto, el procedimiento debe extinguirse. Ello evita, por un lado, que una acusación permanezca indefinidamente sobre el expediente del funcionario y, por otro, que la administración quede atrapada en un trámite interminable.

Ahora bien, el cuadro se complejiza cuando un procedimiento se interrumpe y posteriormente pretende retomarse. El reinicio de la potestad sancionadora requiere reglas claras, que aseguren a las partes que no se hallarán en un escenario de incertidumbre permanente. Cuando un proceso administrativo queda suspendido ya sea por apelación o por la intervención de un órgano superior como SERVIR su reactivación no puede convertirse en un simple aplazamiento del desenlace. La normativa obliga a que el reinicio respete los plazos ordinarios, y ese cumplimiento debe percibirse como claro y oportuno para todas las personas afectadas, pues de lo contrario se vulnera la seguridad jurídica y el derecho a un justo proceso sin demoras indebidas

En ese contexto, mientras el recurso de apelación está pendiente, el efecto suspensivo de la ejecución debe permanecer intacto. Es decir, la medida disciplinaria no se materializaría hasta que se dicte una decisión final que confirme su razonabilidad.

En esa medida, una suspensión de la ejecución disciplinaria protege al servidor público del daño permanente que una sanción precipitada podría causar, incluso si más adelante se demuestra que el castigo era injusto o desproporcionado. La sanción anticipada puede desgastar su prestigio, poner en jaque su puesto de trabajo y vulnerar sus derechos como al honor, la dignidad, etc., y eso sucede sin importar que el recurso eventual termine dándole la razón.

1.9. Ejecutividad de las sanciones administrativas disciplinarias y su compatibilidad con la presunción de inocencia

En el marco del régimen disciplinario aplicable al servicio civil peruano, el artículo 116 del Reglamento General de la LSC, aprobado mediante DS N.º 040-2014-PCM, establece que las sanciones administrativas disciplinarias surten efectos desde el día siguiente de su notificación, incluso cuando el servidor público interponga un recurso impugnatorio. La inhabilitación para el ejercicio de la

función pública surte efecto práctico solamente una vez que el acto administrativo se torna firme, es decir, cuando ya no admite recurso interno. Mientras esa firmeza no se alcance, el destinatario conserva la posibilidad de cuestionar la cesantía y otros efectos inmediatos que la misma resolución pudiera llevar consigo.

El ordenamiento distingue, por lo tanto, entre la ejecutividad del acto sancionador que permite su cumplimiento inmediato y la firmeza administrativa, que consagra el carácter definitivo de las consecuencias jurídicas. Esta separación deja claro que la Administración puede llevar adelante la ejecución de la sanción aun en medio de los trámites recursivos, sin que tal celeridad cercene el derecho de defensa del inculpado.

La pregunta que queda flotando, sin embargo, es si esa posibilidad de ejecución anticipada se acomoda o no a la presunción de inocencia, protegido tanto por nuestra Constitución como por los principales tratados internacionales de derechos humanos en los que el Perú es parte.

La doctrina comparada, reforzada por sentencias de órganos internacionales, sostiene que la presunción de inocencia perdura en el transcurso del trámite administrativo punitivo. Se considera que esa garantía decae únicamente cuando se emite una resolución motivada y apoyada en pruebas concluyentes. Por ello, un acto sancionador que haya seguido el cauce reglamentario no hiera la presunción, aun si todavía no es firme.

En el marco del procedimiento en cuestión, la misma lógica permite que una sanción sea ejecutiva sin que ello contravenga el derecho a ser considerado inocente. Una vez notificado el fallo, la persona se despega jurídicamente del estatus de inocente, aunque conserve la opción de recurrir, tanto de forma interna como ante la jurisdicción contenciosa.

No obstante, el esquema presenta puntos vulnerables. La aplicación anticipada de una multa o un desplazamiento laboral puede causar estragos inmediatos, como el despido o un golpe a la reputación, y esos daños rara vez son reparables en su totalidad si la pena es luego anulada.

Algunos ordenamientos han decidido que una sanción no surte efecto hasta que ha sido confirmada en la última instancia administrativa. El sistema español es uno de esos ejemplos: se inclina por demorar la ejecutividad, incluso si esa demora no está expresamente dictada por la Constitución. Este retraso añade,

por decirlo de una forma sencilla, un margen de seguridad para el administrado y busca mantener viva su confianza en el poder punitivo del Estado.

En el ámbito del funcionariado público español, lo establece la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común: no se puede cumplir una multa o un cese hasta que el reclamante ha agotado todas las defensas posibles y se da por firme la decisión del organismo. La presunción de inocencia, en ese escenario, se respeta a cada paso del proceso.

En cambio, el marco normativo peruano presenta un giro notable. La LSC y su Reglamento permiten que una pena drástica, como una destitución, se ejecute inmediatamente tras la notificación, aun cuando el afectado eleve un recurso. Esa inmediatez marca una línea divisoria clara respecto al modelo español y, por lo tanto, ofrece menos resguardo a las garantías personales del funcionario.

Aun con dicha diferencia, el diseño normativo peruano pretende armonizar con el principio de presunción de inocencia, aunque en la práctica su aplicación resulte problemática. La clave está en que el procedimiento siga todos sus cauces y el derecho de defensa del servidor público permanezca intacto en cada etapa del trámite.

La fricción histórica entre la agilidad de la gestión pública y la tutela efectiva de los derechos fundamentales presenta todavía un campo de discusión ineludible. Muchos juristas la consideran el verdadero termómetro de un derecho administrativo que aspire a ser más garantista.

1.10. Impacto en el servidor público y consecuencias laborales (honor, remuneraciones, imagen institucional, estabilidad)

La presunción de inocencia constituye un pilar primordial del derecho administrativo de carácter punitivo y su desconocimiento compromete no solo también derechos del servidor, sino también la legitimidad de la administración estatal. Como advierte Baca (2020), esta garantía ha sido trasladada al ámbito administrativo bajo la figura de la presunción de licitud, lo que implica que “las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario” (p. 269). En ese sentido, ignorar este principio conduce a decisiones arbitrarias, donde la carga de probar la inocencia se traslada indebidamente al investigado, debilitando la confianza ciudadana y afectando directamente el honor, las remuneraciones, la estabilidad y la imagen institucional del servicio público.

1.10.1. Consecuencias en el derecho al honor de los servidores públicos

El prestigio de un servidor público constituye un recurso invaluable en el ejercicio de sus funciones, pero puede desvanecerse de manera inmediata cuando se le sanciona sin pruebas sólidas. La presunción de inocencia, como núcleo del debido proceso, exige posponer cualquier tratamiento de culpabilidad hasta que se haya dictado una decisión firme por la autoridad competente. Ignorar esta garantía no solo compromete la dignidad personal y profesional del trabajador, sino que también lo expone a un estigma social y laboral de difícil reparación.

Benavente (2009) subraya que el derecho al honor tiene una doble proyección: una subjetiva, vinculada a la autoestima, y otra objetiva, relacionada con la buena imagen que los demás tienen de la persona. En consecuencia, vulnerar la presunción de inocencia implica también lesionar el honor en ambas dimensiones, como sucede cuando a los imputados se les presenta públicamente como culpables antes de una sentencia firme (p. 81).

Este tipo de prácticas, trasladadas al ámbito administrativo, explican cómo una sanción puede trascender el expediente y afectar la trayectoria profesional de un servidor. Piénsese en un analista señalado en un boletín institucional por una supuesta irregularidad; aunque luego sea absuelto, la sombra del señalamiento persiste en su historial. Tal estigma se repite cada vez que postula a un nuevo cargo, donde el registro de la acusación suele anteceder a la constancia de su inocencia, limitando sus oportunidades y proyectando una imagen injusta que lo persigue más allá del ámbito laboral.

1.10.2. Repercusiones en la remuneración y estabilidad laboral

El principio de presunción de inocencia no solo resguarda la dignidad de los servidores públicos frente a eventuales sanciones injustas, sino que también tiene un impacto directo en el ámbito económico y en la estabilidad laboral. La imposición de medidas disciplinarias como la suspensión o la destitución antes de que exista una resolución firme puede generar graves consecuencias, tanto en la percepción de ingresos como en la continuidad del empleo.

Debe resaltarse que la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias, sin esperar la firmeza de la resolución, afecta directamente la remuneración de los trabajadores, pues implica la reducción o suspensión de los haberes que constituyen la base de su subsistencia y la de sus familias. A su vez, esta situación repercute en la estabilidad laboral, dado que el trabajador queda en

una posición de incertidumbre que le impide planificar su desarrollo personal y profesional dentro de la institución.

Al respecto, Acuña (2024) advierte que, las disposiciones que regulan las responsabilidades administrativas de quienes laboran en el sector estatal pueden generar que la forma de imponer sanciones como la suspensión o el cese derive en una limitación al derecho laboral de los servidores afectados por dichas medidas, lo que recalca la necesidad de procedimientos justos. (p. 93)

En esa línea, la ejecución anticipada no solo compromete el derecho al trabajo en su dimensión de permanencia, sino también el derecho a una remuneración justa y oportuna, al privar al trabajador de los ingresos que le corresponden hasta que se determine de manera definitiva su responsabilidad.

De ello se desprende que el respeto al principio de presunción de inocencia se erige como una garantía indispensable para evitar repercusiones desproporcionadas que vulneren la estabilidad y la seguridad económica de los trabajadores, así como para asegurar que la potestad sancionadora del Estado se ejerza en un marco de equilibrio y justicia.

1.10.3. Deterioro de la moral y el clima laboral

Las consecuencias derivadas de la vulneración al principio de presunción de inocencia impactan de manera directa en la moral personal y en el ambiente laboral de la administración estatal. La imposición de una sanción anticipada, sin una decisión definitiva y firme, genera en los servidores públicos un clima de incertidumbre y temor respecto a la estabilidad de su empleo. Esta inseguridad, lejos de ser un asunto individual, debilita el compromiso diario con las labores asignadas y, progresivamente, se traduce en una disminución del rendimiento institucional.

La ausencia de un trato justo se traduce, también, en episodios de estrés que minan la salud mental y, de paso, el nivel de productividad. Un entorno teñido de desconfianza no hiere solamente al compañero que enfrenta un expediente; el simple acto de observar cómo se tramitan los casos puede contagiar desasosiego a quienes miran desde la mesa de al lado. Si los procedimientos parecen caprichosos, el resto del personal empieza a dudar de la imparcialidad y, más grave aún, de su propia seguridad dentro de la institución.

En esa línea, Benavente (2009) advierte que la presunción de inocencia debe aplicarse de manera estricta, para “evitar el daño de personas inocentes

mediante la afectación de sus derechos fundamentales, además del daño moral que eventualmente se les pueda producir” (P. 62). Esta reflexión resulta particularmente pertinente en el ámbito laboral, ya que la afectación moral y psicológica no se limita al servidor investigado, sino que se extiende al clima organizacional en su conjunto.

De este modo, si los servidores perciben que las sanciones se imponen de manera injusta o sin evidencia suficiente, su confianza en la imparcialidad de la administración se ve erosionada, lo que repercute directamente en la calidad del trabajo y en la capacidad de la institución para cumplir con sus funciones de manera eficiente.

1.10.4. Efectos en la calidad del servicio público

Las deficiencias en la aplicación del principio de presunción de inocencia impactan de manera directa en la calidad del servicio público. Un servidor cuya estabilidad laboral se encuentra comprometida, cuya moral se ve afectada por decisiones administrativas injustas o cuya remuneración es suspendida sin una decisión firme, difícilmente contará con la motivación suficiente para desempeñar sus funciones con eficacia.

El alcance de la presunción de inocencia trasciende el plano estrictamente jurídico, pues se proyecta sobre la dignidad, el honor, remuneración, la continuidad de la relación laboral y, en consecuencia, sobre el prestigio personal e institucional. Benavente (2009) sostiene que la vulneración de este derecho “también vulneran el derecho al honor en su doble proyección” (p. 81), es decir, tanto en su dimensión subjetiva la autoestima y consideración que cada persona tiene de sí misma como en su dimensión objetiva el reconocimiento social del prestigio y la reputación. La afectación de estos bienes jurídicos repercute inevitablemente en la legitimidad institucional, pues una administración que desconoce principios constitucionales debilita la confianza ciudadana y erosiona el prestigio del servicio público.

La presunción de inocencia no puede ser entendido como un mero formalismo procesal, pues su impacto trasciende el ámbito jurídico y alcanza dimensiones esenciales de la vida laboral y organizacional. De su respeto dependen el honor y la dignidad del servidor investigado, la intangibilidad de su salario, la continuidad de su vínculo laboral y, en un plano más amplio, el prestigio y la legitimidad de la institución pública a la que pertenece.

En consecuencia, resulta indispensable que toda sanción sea consecuencia de un procedimiento riguroso, transparente y respetuoso de los derechos constitucionales. Solo a través de un proceso claro y garantista se evita la producción de daños innecesarios y se asegura la adecuada marcha de la administración pública en armonía con los principios del Estado de derecho.

PRESENTACIÓN DE LA SECCIÓN 2: La presente sección aborda la presunción de inocencia y su vinculación con la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador, con énfasis en su eficacia real frente a la ejecución inmediata de sanciones disciplinarias prevista en la LSC. Asimismo, se analizan los riesgos que esta disposición genera sobre los derechos fundamentales del servidor público, en particular sobre su honor, reputación e integridad moral. En este marco, el **objetivo específico 2** consiste en analizar cómo la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias incide en la vigencia de la presunción de inocencia y en qué medida compromete los derechos fundamentales del servidor público. Mientras que el **problema específico 2** plantea la siguiente interrogante: ¿Cómo la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias incide en la vigencia de la presunción de inocencia y en qué medida compromete los derechos fundamentales del servidor público? Y la **subhipótesis 2** sostiene que la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias incide negativamente en la vigencia de la presunción de inocencia y compromete los derechos fundamentales del servidor público.

En este contexto, la sección 2, profundiza en los fundamentos constitucionales, doctrinarios y jurisprudenciales particularmente los criterios del TC y del TSC que sustentan la extensión y la eficacia de la presunción de inocencia en el ámbito administrativo. Seguidamente, examina la relación conceptual y práctica entre presunción de inocencia y presunción de licitud, y cómo ambas actúan como límites del ius puniendi estatal; analiza también las medidas provisionales y el régimen de ejecutividad de las sanciones (art. 116 del Reglamento de la LSC), poniendo énfasis en los riesgos que comporta la ejecución inmediata para el honor, la reputación y la integridad moral del servidor, así como en las consecuencias laborales y reputacionales observadas en casos emblemáticos (Munte Schwarz y Benavides). Finalmente, la sección evalúa el papel de SERVIR y del TSC en la protección de estos principios, resaltando la importancia

de una aplicación garantista y coherente con la jurisprudencia constitucional, que concilie la eficacia disciplinaria con la salvaguarda de los derechos fundamentales.

SECCIÓN 2: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL, PRECEDENTES Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DEL TC, TSC Y EL PODER JUDICIAL

2.1. Análisis de casos y pronunciamientos

La presunción de inocencia aparece, en primera instancia, como un derecho básico consagrado en la propia Carta Magna y extendido a todas las etapas del proceso penal, sin olvidar los espacios administrativos donde se imponen sanciones. Este principio no ha permanecido en la letra fría de los códigos, sino que el TC ha ido puntualizándolo caso por caso, al igual que el TSC y los informes técnicos que emite regularmente SERVIR; en ellos se trazan los baremos que deben observarse para que el debido proceso no quede como un lema vacío dentro de las decisiones disciplinarias.

2.2. Jurisprudencia del TC

El TC del Perú ha consolidado una doctrina que afirma que la presunción de inocencia no se limita al fuero penal y, por lo tanto, debe ser invocada en cualquier actuación administrativa que implique la posibilidad de una sanción. En este sentido, la garantía se presenta como un pilar que protege al ciudadano en contextos donde el poder público podría actuar con prematurez.

Un caso emblemático lo representa la Sentencia 569/2021 del TC recaída en el Expediente N.º 02570-2018-PA/TC, en la que un oficial de la Policía fue señalado como infractor en el cuerpo de una nota institucional antes de que recaiga una decisión definitiva. Para el Tribunal, esa anticipación vulneró tanto su derecho al honor como su status de inocente, y advirtió que toda comunicación de carácter oficial debe ceñirse al principio de veracidad y al respeto de los derechos fundamentales (Sentencia 569/2021 del Exp.N.º 02570-2018-PA/TC, 2021, fundamento 19).

En la Sentencia 47/2021 del Expediente N.º 02971-2016-PA/TC, el mismo Tribunal examinó la presunción de inocencia en el ámbito del Consejo Nacional de la Magistratura, reafirmando su aplicación más allá del proceso penal. En ese

sentido, “la cobertura de esta garantía del debido proceso se proyecta hacia el ámbito administrativo, donde se materializan en el principio de presunción de licitud, delimitado en el artículo 230, numeral 9, de la Ley N.º 27444, LPAG, de acuerdo al cual los órganos de la Administración estatal del estado deben asumir que los administrados cumplen con sus obligaciones, salvo que se presenten pruebas que se demuestren lo contrario” (Sentencia 47/2021 del Exp. N.º 02971-2016-PA/TC, 2021, fundamento 7).

En la Sentencia adoptada en el Expediente N.º 00268-2006-PA/TC el TC precisó “que la presunción de inocencia no se limita al ámbito penal, sino que se extiende también a las decisiones disciplinarias de la administración pública” (Sentencia recaída en el Expediente N.º 00268-2006-PA/TC, 2006, fundamento 3).

Tales pronunciamientos coinciden con el estándar internacional fijado por la CADH, cuyo artículo 8.2 establece que “toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 8). Este precepto actúa como una salvaguarda esencial dentro del debido proceso, orientada a proteger la dignidad y los derechos principales de toda persona sometida a una investigación o procedimiento sancionador. En efecto, la presunción de inocencia no solo actúa en calidad de regla probatoria, que impide la imposición de sanciones sin prueba concluyente, sino también como un principio de trato, que prohíbe cualquier manifestación institucional o social que anticipe la culpabilidad del investigado.

En este marco, la jurisprudencia del TC peruano se encuentra plenamente alineada con los estándares interamericanos, reconociendo que la presunción de inocencia tiene una doble dimensión: una dimensión sustantiva, que impide la adopción de medidas o pronunciamientos que prejuzguen sobre la responsabilidad del administrado antes de una decisión definitiva, y una dimensión procesal, que exige a la autoridad administrativa o judicial acreditar, mediante pruebas suficientes y obtenidas legítimamente, la responsabilidad del imputado. De esta manera, tanto el derecho interno como el derecho internacional confluyen en la necesidad de asegurar un ejercicio racional y garantista del poder sancionador del Estado, donde la presunción de inocencia se erige como un límite infranqueable frente a la arbitrariedad administrativa y judicial.

2.3. Resoluciones del TSC

El TSC ha ido forjando, caso tras caso, un cuerpo jurisprudencial que protege la presunción de inocencia de los servidores públicos peruanos. Este enfoque no es accidental; responde a su mandato de dirimir conflictos en el ámbito disciplinario y de blindar derechos fundamentales.

En su Resolución N.º 000686-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala el propio Tribunal dejó sentada una idea central: una simple acusación o un par de sospechas no son suficiente munición para castigar a un funcionario.

De lo expuesto se concluye que toda persona tiene derecho a la presunción de su inocencia, hasta que se demuestre lo contrario. Es decir, ninguna persona puede ser sancionada sin la existencia de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad que se le atribuye; por lo que no puede ser sancionado sobre la base de meros indicios, presunciones o sospechas (Resolución N.º 000686-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala, 2018, fundamento 41).

Asimismo, al revisar otros expedientes, el TSC ha reiterado que no es aceptable sustentar sanciones en conjeturas o apreciaciones generales en perjuicio del administrado. La motivación del acto, el encuadre preciso de los hechos y la certeza sobre la infracción imputada deben constar expresamente en el procedimiento para que la sanción sea válida. En caso contrario, la medida disciplinaria se ubica en el límite de la arbitrariedad administrativa, vulnerando los derechos fundamentales del servidor.

2.4. Extensión de la presunción de inocencia al ámbito administrativo

La presunción de inocencia, tradicionalmente vinculado al proceso penal, tiene, sin embargo, un alcance mucho más amplio. No se trata de una garantía exclusiva del derecho penal, sino de un principio constitucional que debe garantizarse en todos los procedimientos sancionadores del Estado, incluyendo aquellos de naturaleza administrativa. En efecto, cuando el Estado decide imponer sanciones, aunque no sean penales, ejerce el ejercicio del ius puniendi, y ello exige que la Administración respete límites similares a los del fuero penal, con las debidas adaptaciones.

El TC peruano fue pionero en reconocer expresamente esa extensión al señalar que:

El derecho fundamental a la presunción de inocencia enunciado en el artículo 2°, numeral 24, literal f), de la Constitución, se proyecta también, a los procedimientos donde se aplica la potestad disciplinaria sancionatoria. Este derecho garantiza en el ámbito de un proceso la ausencia de toda sanción si no se ha probado fehacientemente la comisión de la infracción imputada. La potestad disciplinaria que detenta la entidad demandada no se puede aplicar sobre una presunción de culpabilidad, sino por el contrario, cuando se ha demostrado con pruebas idóneas la responsabilidad del imputado en la infracción atribuida (Sentencia Expediente N.° 00268-2006-PA/TC, 2006, fundamento 3)

Ese precedente es esencial porque sirve de base doctrinaria para que todo acto administrativo sancionador esté condicionado al respeto de esa garantía. En otras palabras, la Administración no puede asumir una presunción de culpabilidad; debe demostrar, con pruebas válidas, la comisión de la falta. Y, ante duda razonable, debe preferirse al administrado (in dubio pro reo).

Para reforzar esa idea con doctrina comparada, puede citarse la jurisprudencia española como referencia ilustrativa, el TC de España sostiene que:

La presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento administrativo sancionador garantizando el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad (Sentencia 212/1990, fundamento 5, segundo párr.).

Así, en el derecho administrativo punitivo español, el artículo 53.2.b) de la Ley 39/2015 reconoce expresamente el derecho del administrado “a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario” (Gómez, 2018, 6° párr.).

Desde la doctrina del derecho administrativo punitivo también se advierte que la transversalidad del principio exige modular su aplicación con respeto a la naturaleza administrativa, pero sin vaciarlo de contenido:

Modular la presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador en tales aspectos nos parece singularmente peligroso. Una vez abierta la espita y permitido un estándar de prueba inferior,

cabría, por ejemplo, alterar en ocasiones las reglas de la carga de la prueba, la exigencia de ponderación de la prueba de descargo, aceptar pruebas de origen ilícito, asumir un razonamiento inferior o nulo, etcétera. Que ello significaría un retroceso democrático de siglos no nos parece cuestionable. (Gómez, 2020, p. 26)

Este enfoque doctrinal enseña que la transferencia de garantías penales al ámbito administrativo no puede hacerse de manera automática ni mecánica; debe adaptarse cuidadosamente, pero siempre con matices que aseguren la vigencia efectiva de los derechos fundamentales del administrado. De manera específica, la presunción de inocencia, la exigencia de motivación suficiente, el derecho de defensa y el principio de tipicidad, aunque nacidos en el ámbito penal, resultan plenamente aplicables al derecho administrativo punitivo y disciplinario en tanto manifestaciones del ius puniendi estatal. De ahí que la doctrina subraye que la importación de estas garantías exige reconocer las diferencias estructurales entre el proceso penal y el procedimiento administrativo, pero sin vaciarlas de contenido ni permitir estándares de prueba atenuados que coloquen al ciudadano en situación de indefensión.

2.5. Diferencias entre tutela jurisdiccional administrativa y judicial

La tutela jurisdiccional constituye un principio fundamental que salvaguarda el acceso de los individuos a un juez independiente e imparcial para la defensa de sus derechos. Sin embargo, en el ámbito administrativo y judicial existen diferencias sustantivas que es necesario precisar para comprender cómo se materializa la protección de la presunción de inocencia y otros derechos principales en cada esfera.

En el ámbito administrativo, la tutela se configura como la garantía que ofrece la propia Administración estatal, mediante los procedimientos sancionadores, disciplinarios y de los recursos administrativos que permiten al ciudadano cuestionar los actos de la Administración. Su finalidad inmediata es resolver controversias dentro del propio aparato estatal, asegurando que toda sanción se sustente en pruebas idóneas (Sentencia recaída en el Expediente N.º 00268-2006-PA/TC, fundamento 3). A ello se añade la presunción de licitud de los actos administrativos, que opera como regla de funcionamiento pero que debe ser ponderada con la presunción de inocencia del administrado cuando se le atribuye responsabilidad. En esa línea, Baca (2020) señala: “En tal sentido, corresponde

a las autoridades a cargo del procedimiento sancionador acreditar a los hechos atribuidos al imputado, sin lo cual no resulta factible que se pueda imponer una sanción” (p. 270).

En el ámbito administrativo, la tutela se configura como la garantía que ofrece la propia Administración estatal, mediante los procedimientos sancionadores, disciplinarios y de los recursos administrativos que permiten al ciudadano cuestionar los actos administrativos. Su finalidad inmediata es resolver controversias dentro del propio aparato estatal, asegurando que toda sanción se sustente en pruebas suficientes (Exp. N.º 00268-2006-PA/TC, fundamento 3). A ello se añade la presunción de licitud de los actos administrativos, que opera como regla de funcionamiento pero que debe ponderarse con la presunción de inocencia del administrado cuando se le atribuye responsabilidad.

En el ámbito judicial, la tutela jurisdiccional se desarrolla bajo un marco más riguroso de garantías procesales, en el que la presunción de inocencia se materializa en la exigencia de que toda sanción o condena se funde en pruebas suficientes y legalmente obtenidas. El TC del Perú ha precisado que este principio no se restringe al proceso penal, sino que también resulta aplicable en procedimientos administrativos sancionadores, donde corresponde a la autoridad acreditar los hechos imputados al administrado (Expediente N.º 00268-2006-AA/TC, fundamento 3). A diferencia de la sede administrativa, en la judicial existe un control externo y pleno de legalidad y constitucionalidad, lo que permite corregir eventuales excesos del poder sancionador y salvaguarda una defensa más robusta de los derechos fundamentales.

De este modo, aunque en ambas esferas se reconoce la presunción de inocencia, su aplicación presenta matices: en sede administrativa se articula a través de la obligación probatoria de la Administración y la garantía de gradualidad en la imposición de sanciones, mientras que en sede judicial se asegura mediante estándares más estrictos de valoración probatoria y el control jurisdiccional independiente.

2.6. Presunción de licitud y su relación con la presunción de inocencia

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, la presunción de licitud y la presunción de inocencia constituyen garantías fundamentales que protegen al administrado frente al poder sancionador del Estado. Ambas se sustentan en el

principio de Estado de Derecho, el cual exige que toda actuación administrativa se encuentre sujeta a la legalidad y al resguardo de los derechos fundamentales.

2.6.1. Presunción de inocencia

Consagrada en el artículo 2 inciso 24, literal e) de la Constitución Política, establece que todo individuo debe ser tenido como inocente hasta que exista una sentencia definitiva que pruebe lo opuesto y, siempre y cuando su aplicación, por el principio de unidad del ordenamiento jurídico, pueda tenerse por verificada en la esfera del Derecho Administrativo Sancionador, dada la naturaleza sancionadora de las sanciones administrativas.

Según Baca Merino (2020) “es necesario considerar que esta presunción de inocencia tiene pleno reconocimiento en el ámbito administrativo, al cual ha sido trasladada como presunción de licitud” (p. 268). Esto significa que, en el procedimiento administrativo sancionador, la Administración debe presumir la licitud de las actuaciones del administrado, y solo podrá desvirtuarla mediante pruebas objetivas y suficientes que acrediten la infracción imputada.

El TC del Perú también ha reconocido el carácter aplicable y vinculante de la presunción de inocencia en la esfera administrativa. En la Sentencia del Expediente N.º 02192-2004-AA/TC, dicho órgano estimó una demanda de amparo tras constatar que la Municipalidad de la provincia de Tumbes había transgredido este derecho fundamental. En ese fallo, el Tribunal precisó que, al haberse dispuesto “(...) que sea el propio investigado administrativamente quien demuestre su inocencia, se había quebrantado el principio constitucional de presunción de inocencia que también rige el procedimiento administrativo sancionador, sustituyéndolo por una regla de culpabilidad que resulta contraria a la Constitución” (Expediente N.º 02192-2004-AA/TC, 2004, fundamento 13).

De este modo, tanto la doctrina como la jurisprudencia nacional consolidan la presunción de inocencia como una protección esencial del debido procedimiento administrativo punitivo, imponiendo a la Administración el deber de probar y prohibiendo cualquier inversión de dicha carga en perjuicio del administrado.

2.6.2. Presunción de licitud

El TC ha señalado que, la aplicación de una sanción administrativa constituye una manifestación del poder sancionador del Estado, el cual, dentro de un Estado Constitucional de Derecho, debe ejercerse conforme a la Constitución y a los principios del procedimiento administrativo sancionador:

2. La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración; como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3.º, Constitución política), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración al irrestricto respeto del derecho al debido proceso en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman. (Sentencia recaída en el Exp. N° 1654-2004-AA/TC, fundamento 2).

Dichos principios se encuentran actualmente reglados en el artículo 248 del TUO de la LPAG, entre los que se incluye el principio de presunción de licitud, que dispone que: “Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario” (TUO de la Ley N.º 27444, 2021, art. 248, inc. 9).

Baca Merino (2020) sostiene que este principio se funda en los valores y principios constitucionales inderogables, los cuales confieren legitimidad a la actuación de la Administración y garantizan una aplicación uniforme del ordenamiento jurídico (p. 269). Por ello, su observancia es indispensable en todo procedimiento sancionador, incluso en los regímenes especiales.

Respecto al alcance de este principio, Morón (2014) señala que:

(...) cubre al imputado durante el procedimiento sancionador, y se desvanece o confirma gradualmente, a medida que la actividad probatoria se va desarrollando, para finalmente definirse mediante el acto administrativo final del procedimiento. La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto, y un razonamiento lógico suficiente que articule todos esos elementos formando convicción (p. 784).

En consecuencia, la presunción de licitud actúa como una garantía inicial que protege al administrado frente a imputaciones carentes de sustento. Esta presunción puede fortalecerse o desvanecerse conforme avanza la fase instructiva del procedimiento sancionador, dependiendo de la solidez de la evidencia reunida por la Administración. Tal como explica Huergo Lora (2007):

(...) el principio de presunción de inocencia, entendido en el sentido más estricto, como regla que afirma que toda persona se presume inocente hasta que no se pruebe lo contrario, y que sólo cabe sancionarla tras haber probado su culpa, no es un principio que se aplique sólo a las sanciones, sino que es una consecuencia de la aplicación de las reglas básicas sobre la carga de la prueba (...) La presunción de inocencia (...) [es] una consecuencia del Estado de Derecho, una garantía que éste exige en la aplicación de las medidas estatales que puedan perjudicar seriamente la esfera jurídica del ciudadano (p. 427).

De esta manera, la presunción de licitud se configura como una barrera de protección frente al ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora. Durante la fase instructiva del procedimiento, esta presunción se relativiza con la emisión del pliego de imputaciones, debidamente comunicada al administrado, pero solo podrá ser desvirtuada si la entidad administrativa logra reunir pruebas objetivas, suficientes y pertinentes que acrediten la presencia de la infracción y la responsabilidad del presunto infractor.

En conclusión, la presunción de licitud es una manifestación concreta de la presunción de inocencia en el ámbito administrativo sancionador. Ambas imponen a la Administración la exigencia de probar, exigiendo que toda sanción se funde en evidencias sólidas y razonadas. Por tanto, en ausencia de prueba suficiente, debe prevalecer la presunción de que el administrado actuó conforme a sus deberes y de buena fe, reafirmando así los principios de legalidad, proporcionalidad y debido procedimiento que sustentan el Estado de Derecho.

En tal sentido, corresponde a las autoridades encargadas del procedimiento administrativo sancionador acreditar los hechos atribuidos al imputado, pues sin dicha acreditación no resulta posible imponer válidamente una sanción.

Al respecto, el TC del Perú ha precisado que:

(...) Toda sanción, ya sea penal o administrativa, debe fundarse en una mínima actividad probatoria de cargo, es decir, la carga de la prueba corresponde al que acusa; este debe probar el hecho por el que acusa a una determinada persona, proscribiéndose sanciones que se basen en presunciones de culpabilidad. Así, la presunción de inocencia (...) constituye un límite al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, en sus diversas manifestaciones” (Exp. N° 238-2002-PA/TC, 2002, fundamento 5).

La adecuada aplicación de la presunción de licitud en el ejercicio de la potestad punitiva estatal y en la imposición de sanciones administrativas contribuye a consolidar la legitimidad de la actuación estatal. En efecto, cuando la Administración respeta las garantías básicas del procedimiento como la presunción de inocencia o de licitud, se asegura un ejercicio del poder sancionador compatible con el Estado constitucional de derecho.

En esa línea, Baca Merino (2020), precisa que, la presunción de licitud posee un carácter provisional, en tanto se mantenga la ausencia de pruebas que generen convencimiento suficiente a la autoridad administrativa sobre la responsabilidad del imputado. En esa medida, no resulta posible atribuir responsabilidad ni aplicar sanciones si estas se sustentan únicamente en inferencias, conjeturas o en la falta de participación del administrado en el procedimiento.

De acuerdo con los alcances de esa presunción, esta puede ser provisional, en tanto no se generen pruebas que generen convicción a la autoridad administrativa respecto a la responsabilidad del imputado; como correlato de ello, no se podría establecer dicha responsabilidad y menos imponer sanciones, si solamente estas se basan en inferencias, sospechas o la no intervención del imputado en el desarrollo del procedimiento.

En aras de delimitar los alcances de la presunción en el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a las entidades públicas, se debe tener en cuenta que la Administración no puede sancionar en base a criterios subjetivos, sino en función a resultados que deriven de las pruebas actuadas en el procedimiento.

En consecuencia, la carga de generar la prueba que permita desvirtuar dicha presunción a favor del administrado imputado le

corresponde a la entidad administrativa, en tanto solo incorporando al procedimiento el sustento probatorio necesario se podría desestimar la misma. (p. 271)

El autor enfatiza que, para el ejercicio legítimo de la potestad de carácter punitiva, la Administración estatal debe actuar y sustentar sus decisiones en pruebas objetivas, suficientes y verificables, obtenidas conforme a los principios del debido procedimiento, razonabilidad y motivación de los actos administrativos. No resulta admisible que la imposición de sanciones derive de valoraciones subjetivas, apreciaciones personales o simples conjeturas que carezcan de respaldo probatorio. Solo mediante una actividad probatoria rigurosa, documentada y coherente puede la autoridad acreditar la responsabilidad del administrado y justificar jurídicamente la medida correctiva o sancionadora impuesta.

En esa línea, la presunción de licitud constituye un límite y garantía esencial dentro del procedimiento sancionador, pues protege al administrado frente a actuaciones arbitrarias y obliga a la Administración a demostrar, con evidencia concreta, la existencia de la infracción y la participación del presunto responsable. Por tanto, el deber de probar mediante pruebas verídicas recae en la entidad administrativa, el cual tiene el deber de incorporar todos los medios probatorios pertinentes, conducentes y oportunos que permitan desvirtuar la presunción a favor del administrado.

Asimismo, una decisión sancionadora carente de sustento probatorio afecta la validez del acto administrativo y vulnera principios fundamentales como la presunción de inocencia, la verdad material y la imparcialidad de la Administración, comprometiendo la legitimidad del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado.

2.7. Medidas provisionales y temporalidad

Dentro del contexto del PAD, las medidas provisionales o cautelares se erigen como instrumentos excepcionales y de naturaleza preventiva, cuya finalidad es garantizar la eficacia del procedimiento y asegurar la correcta decisión final. Sin embargo, su adopción debe sujetarse estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, conforme a los criterios establecidos por el TC del Perú y la doctrina contemporánea.

Desde la perspectiva procesal, Calamandrei (1996) sostiene que el carácter particular de las medidas cautelares reside en su provisoriedad, esto significa, en restricción temporal de sus efectos. No obstante, advierte que el carácter provisional no es equiparable con mera temporalidad, pues esta última implica una duración limitada en el tiempo con independencia de otros factores. La provisoriedad, en cambio, se encuentra sujeta a la evolución del proceso, dado que los efectos jurídicos de las providencias cautelares no solo tienen duración temporal, sino que perduran únicamente durante el período comprendido entre su emisión y la resolución definitiva (Calamandrei, 1996, p. 36).

En esta misma línea, la doctrina procesal resalta la instrumentalidad como otra característica esencial de las medidas cautelares. Gimeno Sendra (1996) explica que estas se encuentran vinculadas al proceso principal mediante una “relación necesaria entre la resolución cautelar y la principal”, conformando un “binomio inseparable” (p. 502).

En síntesis, las medidas provisionales dentro del PAD deben ser comprendidas como mecanismos de carácter excepcional, provisorio e instrumental, orientados exclusivamente a preservar la eficacia del procedimiento sin anticipar juicios de culpabilidad ni afectar indebidamente los derechos del administrado. Tal como lo sostienen Calamandrei (1996) y Gimeno (1996), su legitimidad depende de que mantengan una relación de estricta dependencia con el proceso principal y se apliquen bajo criterios de razonabilidad, proporcionalidad y temporalidad controlada. En consecuencia, su uso prudente no solo salvaguarda la finalidad del procedimiento disciplinario, sino que también refuerza los principios del debido procedimiento y de tutela de derechos fundamentales que rigen toda actuación administrativa.

2.8. Ejecución de sanciones y medidas provisionales frente a la presunción de inocencia

la presunción de inocencia, reconocido en el literal e) artículo 2 inciso 24 de la Constitución Política, extiende sus efectos además en el ámbito del procedimiento administrativo disciplinario. Este principio impone que ninguna sanción debe ejecutarse mientras no haya adquirido firmeza, garantizando así que el administrado no sea afectado por decisiones aún susceptibles de revisión. No obstante, el Reglamento de la Ley N.º 30057 – LSC, en su artículo 116, dispone que las sanciones disciplinarias “son eficaces a partir del día siguiente

de la notificación”, incluso si el servidor ha interpuesto un recurso de apelación. Esta disposición busca dotar de eficacia inmediata al régimen disciplinario, pero puede entrar en tensión con la garantía constitucional mencionada, especialmente cuando la sanción implica suspensión o destitución, afectando el derecho del servidor a percibir su remuneración.

Doctrinalmente, Calamandrei (1996) advertía que la función cautelar tiene naturaleza instrumental: busca garantizar que la decisión final no resulte ineficaz o injusta por la ejecución anticipada de un acto aún controvertido (p. 36).

Sin embargo, surge la cuestión competencial: ¿quién puede dictar una medida de este tipo frente a una sanción disciplinaria en ejecución inmediata?

En principio, el órgano sancionador de la entidad no podría suspender la ejecución de su propio acto, salvo que la normativa interna o una disposición expresa lo faculte. En cambio, el TSC, como segunda instancia administrativa, sí tiene la facultad de adoptar medidas cautelares.

Al respecto, el TSC, ha señalado reiteradamente que la emisión de medidas cautelares dentro de los PAD tiene como finalidad asegurar la eficacia de la decisión final y evitar perjuicios irreparables tanto para la Administración como para el servidor involucrado.

En la Resolución N° 002370-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala, el Tribunal desarrolla tres elementos esenciales para el otorgamiento de una medida cautelar, recogidos del artículo 611° del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente al procedimiento administrativo (artículo 157° y siguientes del TUO de la Ley N.° 27444):

1. Verosimilitud del derecho (*fumus boni iuris*): el administrado debe acreditar indicios razonables de la existencia de un derecho o interés legítimo.
2. Peligro en la demora (*periculum in mora*): debe evidenciarse que la demora en resolver el procedimiento podría ocasionar un perjuicio grave o irreparable.
3. Razonabilidad de la medida: debe existir una relación lógica y jurídica entre la medida solicitada y la pretensión principal, a fin de garantizar la eficacia del proceso (Resolución N° 002370-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala, 2020, considerando 46).

Sin embargo, SERVIR advierte que la presentación del recurso de apelación no suspende la ejecución de la sanción, salvo que el propio Tribunal, mediante decisión motivada, conceda una medida cautelar:

Artículo 17.- Plazos de interposición del recurso de apelación

El recurso de apelación se debe interponer dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de haber sido notificado el acto que se desea impugnar.

El recurso de apelación contra el silencio administrativo negativo se interpone a partir del vencimiento del plazo que tiene la Entidad para resolver la solicitud o recurso presentado. El silencio administrativo negativo no inicia el cómputo de plazos ni términos para su impugnación.

Su interposición no suspende la ejecución de la decisión que se desee impugnar, salvo medida cautelar del Tribunal. (Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por el Decreto Supremo N.º 008-2010-PCM, modificado por el Decreto Supremo N.º 014-2025-PCM, art. 17).

Por ello, la medida cautelar se configura como una garantía indispensable dentro del procedimiento disciplinario, al permitir conciliar la eficacia de la potestad sancionadora con la protección provisional de los derechos del administrado. Su finalidad no se limita a preservar la eficacia del procedimiento, sino que busca evitar daños irreparables que podrían derivarse de la ejecución inmediata de una sanción que aún no ha adquirido firmeza, como la pérdida del salario, la suspensión del vínculo laboral o la afectación de derechos previsionales y de estabilidad en el servicio público.

En esa línea, el TSC reconoce que la medida cautelar actúa como un instrumento de equilibrio entre el interés público de ejecutar las decisiones administrativas y el derecho individual del servidor a que su responsabilidad sea determinada mediante un procedimiento justo y con todas las garantías. De esta manera, la adopción oportuna de medidas cautelares no solo protege al administrado frente a los efectos prematuros de una sanción, sino que también preserva la legitimidad del sistema disciplinario, evitando que el ejercicio de la potestad sancionadora se traduzca en un medio de afectación desproporcionada o innecesaria antes de la resolución definitiva del recurso.

2.9. El riesgo de la ejecución inmediata: impacto en el honor y la integridad del funcionario público

2.9.1. Caso del expresidente del osiptel

El caso de Rafael Munte Schwarz, expresidente de Osiptel, evidencia los riesgos constitucionales que se generan al ejecutar medidas disciplinarias de manera inmediata, sin mediar o contar con resolución firme ni sustento motivado respectivamente. Es así que, de esta manera la PCM dispuso por segunda vez su separación del cargo a través de una medida cautelar emitida por una comisión investigadora, pese a que no existía una sanción administrativa definitiva ni una decisión firme que justificara su apartamiento (Salazar, 2025, párr. 1).

Rafael Munte había sido restituido en sus funciones por decisión de SERVIR, la cual declaró que su suspensión anterior vulneraba el principio de tipicidad y el debido procedimiento (Resolución N° 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala, 2025, considerando 97). Sin embargo, la nueva medida de la PCM lo separó del cargo sin permitirle siquiera el acceso a su centro de trabajo, lo que constituye una forma de ejecución anticipada de efectos sancionadores bajo apariencia de medida provisional. Esta actuación resulta incompatible con el artículo 2 inciso 24 literal e) de la Constitución Política, que consagra la presunción de inocencia, y con el artículo 139 inciso 3, que garantiza el debido proceso y la motivación de las resoluciones administrativas. (Constitución Política del Perú, 1993, art. 2 y 139).

En el plano de los derechos fundamentales, la decisión tuvo un impacto directo en el honor, la reputación y la integridad moral del funcionario. Al difundirse públicamente su separación, sin resolución firme ni motivación válida, se proyectó una imagen de culpabilidad ante la ciudadanía, lesionando su honor profesional y su prestigio institucional como presidente del Osiptel. Tal afectación se agrava por el contexto de alta exposición mediática y por la relevancia del cargo que desempeñaba en un organismo regulador autónomo.

El honor, protegido por el artículo 2 inciso 7 de la Constitución Política de 1993, comprende tanto la estimación social como la dignidad personal del individuo. En este sentido, el TC ha precisado que si bien la Constitución distingue entre el derecho al honor (dimensión interna) y la buena reputación (dimensión externa), en realidad ambos conforman un único derecho fundamental que salvaguarda la

integridad moral del ser humano (STC Exp. N.° 00249-2010-PA/TC, 2010, fundamentos 10-11). Esta protección se proyecta en dos dimensiones: una interna, referida a la autoestima y valoración personal, y una externa, vinculada con el reconocimiento social de la propia dignidad (STC Exp. N.° 4099-2005-AA/TC, 2006, fundamento 3).

Asimismo, el Tribunal ha establecido que la injuria afecta el honor interno, pues atenta contra la propia estimación del individuo, mientras que la calumnia y la difamación lesionan el honor externo, al incidir en la percepción pública de la persona (STC Exp. N.° 018-96-I/TC, 1997, fundamento 3). En relación con ello, el “buen nombre” ha sido conceptualizado como una manifestación concreta del honor en su faceta de buena reputación (STC Exp. N.° 04611-2007-PA/TC, 2010, fundamento 6).

Desde esta perspectiva, el TC ha precisado que la afectación al honor no se limita a imputaciones falsas o expresiones difamatorias, sino que también puede generarse a partir de actos administrativos o decisiones públicas que, sin sustento probatorio suficiente, deterioran la reputación profesional de una persona. Por tanto, una medida cautelar adoptada y ejecutada sin observar los principios de proporcionalidad, razonabilidad ni firmeza vulnera de manera indirecta el derecho al honor y a la buena imagen reputacional, comprometiendo el deber del Estado de garantizar la dignidad humana como fundamento del orden jurídico (Constitución Política del Perú, 1993, art. 1).

Asimismo, este caso revela un problema de integridad institucional y moral. La separación arbitraria del titular de un organismo regulador sin base legal suficiente no solo afecta la dignidad del funcionario, sino que socava la autonomía y el prestigio del propio Osiptel. Tal actuación debilita la confianza ciudadana en la imparcialidad y estabilidad del sistema administrativo, erosionando principios esenciales del Estado constitucional de derecho, como la seguridad jurídica, la legalidad y la sujeción de la administración a la Constitución.

En esa línea, mientras los recursos administrativos se encuentren en trámite, ya sea ante SERVIR u otra instancia competente, lo jurídicamente razonable es que la administración opte por medidas provisionales menos restrictivas, tales como la suspensión preventiva con goce de haber o la separación voluntaria temporal. Estas alternativas permiten preservar el interés público y la continuidad

institucional sin menoscabar la dignidad ni el honor del servidor, evitando que una medida cautelar adquiriera efectos sancionadores irreversibles.

En conclusión, el caso de Rafael Munte Schwarz pone de manifiesto que la ejecución inmediata de medidas disciplinarias o cautelares sin firmeza vulnera principios constitucionales como la presunción de inocencia, el debido procedimiento y el derecho al honor. Este tipo de actuaciones anticipa efectos jurídicos y sociales que, de resultar infundados, generan un daño irreparable en la reputación e integridad moral del funcionario. En consecuencia, el respeto al principio de proporcionalidad y a la buena reputación debe constituir un eje rector del ejercicio del poder disciplinario, a fin de preservar no solo los derechos individuales, sino también la legitimidad y ética institucional del servicio público en el Perú.

2.9.2. Caso de la ex fiscal de la nación

Por otro lado, el caso de la Ex Fiscal de la Nación, Patricia Benavides, evidencia, que ejecutar una sanción de manera inmediata, sin esperar su firmeza, equivale a una presunción de culpabilidad anticipada, contraria al artículo 2 inciso 24 literal e) de nuestra carta magna del Perú. Aunque la norma autoriza la aplicación mediata de la sanción, este debe interpretarse conforme a la presunción de inocencia y al debido proceso (Constitución Política del Perú, 1993, art. 139, inc. 3).

Por tanto, corresponde verificar si mientras el recurso de apelación se encuentre en trámite, lo constitucionalmente razonable es disponer una medida provisional (p. ej., suspensión preventiva con goce de haber), para proteger tanto el interés público como los derechos fundamentales del servidor.

Por otro lado, casos como el de la ex Fiscal de la Nación Patricia Benavides evidencian con claridad cómo la ejecución inmediata de una sanción disciplinaria sin esperar su firmeza puede vulnerar no solo el principio de presunción de inocencia, sino también derechos conexos como el honor y la reputación profesional del funcionario público.

En dicho caso, la Junta Nacional de Justicia (JNJ) impuso una sanción de suspensión por 24 meses en el ejercicio de sus funciones (Casimiro, 2025, párr. 1), la cual fue ejecutada inmediatamente, sin haberse agotado los recursos impugnatorios correspondientes. Esta decisión produjo la pérdida inmediata de su cargo, generando un impacto público y mediático que afectó directamente su

imagen institucional y prestigio profesional, elementos que forman parte del derecho al honor reconocido en el artículo 2 inciso 7 de la Constitución Política. Posteriormente, la sanción impuesta a Benavides fue declarada nula (Espinoza, 2025, párr. 1), lo que demuestra que la ejecución inmediata resultó injustificada y desproporcionada. Sin embargo, pese a la nulidad de la sanción, su reposición al cargo fue impedida por una medida cautelar (Ricci, 2005, párr. 1), prolongando los efectos negativos de una sanción que carecía de validez jurídica. Este hecho evidencia cómo la anticipación de los efectos sancionadores, incluso cuando luego se restablece la legalidad, produce un daño irreparable en la esfera personal y profesional del servidor, afectando su integridad moral y su trayectoria pública.

Por tanto, lo constitucionalmente razonable en estos supuestos es que, mientras el recurso de apelación se encuentre en trámite ante la segunda instancia, Tribunal del Servicio Civil, la Junta Nacional de Justicia, u otra instancia competente, la administración opte por una medida provisional menos lesiva, como la suspensión preventiva con goce de haber. Esta alternativa permite asegurar el interés público y la continuidad institucional, sin comprometer el núcleo esencial de los derechos fundamentales del investigado.

En conclusión, el caso de Patricia Benavides resulta ilustrativo en el ámbito del PAD, pues, si bien no se enmarca dentro del régimen de la LSC, permite reflexionar sobre situaciones análogas en las que la ejecución anticipada de sanciones disciplinarias, sin respetar la firmeza de las resoluciones y sin ponderar los efectos sobre la dignidad del servidor, puede vulnerar principios fundamentales como la presunción de inocencia, el derecho al honor y el debido proceso, pilares esenciales del Estado constitucional de derecho.

PRESENTACIÓN DE LA SECCIÓN 3: La presente sección aborda un análisis integral de la ejecución y suspensión de las sanciones disciplinarias en el régimen del servicio civil, desde una perspectiva jurisprudencial, normativa, garantista y comparada. Se destacan los criterios del TC (Exp. N.º 00268-2006-PA/TC) y de la Corte IDH (Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica), que, si bien no se refieren específicamente a la ejecución de sanciones disciplinarias, reafirman la plena vigencia de los principios de presunción de inocencia, debido proceso y proporcionalidad, aplicables también al ámbito administrativo. Se examina

también, cómo la regulación vigente, especialmente lo dispuesto en el artículo 116 del Reglamento General de la LSC y el artículo 226 del TUO de la LPAG, plantea tensiones entre la eficacia del poder disciplinario y la protección de los derechos fundamentales del servidor público. En este marco, el **objetivo específico 3** consiste en analizar el marco normativo, jurisprudencial y doctrinal que sustenta la posibilidad de suspender la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias, con el fin de garantizar la tutela efectiva de los derechos fundamentales del servidor civil. A su vez, el **problema específico 3** se formula en los siguientes términos: ¿De qué manera el análisis jurisprudencial, normativo, garantista y comparado contribuye a la comprensión de la suspensión de la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias como mecanismo de protección de los derechos fundamentales del servidor civil? La **subhipótesis 3** sostiene que la suspensión de la ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias constituye una medida garantista que equilibra la potestad sancionadora de la administración con el respeto a los principios de legalidad, proporcionalidad y presunción de inocencia.

En este contexto, la Sección 3 desarrolla, en primer término, un análisis jurisprudencial sobre los pronunciamientos del TC y del TSC, que reconocen la plena vigencia de la presunción de inocencia y la necesidad de motivar adecuadamente las sanciones disciplinarias. Seguidamente, se examina el marco normativo aplicable, destacando la tensión existente entre la regla de ejecución inmediata establecida en la LSC y las excepciones previstas en la LPAG que permiten su suspensión en casos de perjuicio irreparable o nulidad evidente. Asimismo, se profundiza en una interpretación garantista del procedimiento disciplinario, sustentada en los principios constitucionales del debido proceso, la razonabilidad y la proporcionalidad, que impone a la administración el deber de ponderar los efectos de la ejecución de la sanción sobre los derechos fundamentales del servidor. Desde esta óptica, se analiza también el rol del recurso de reconsideración y de apelación como vías que pueden amparar la suspensión temporal de la sanción mientras se evalúa su legalidad.

Finalmente, se incorpora un análisis comparado con el ordenamiento jurídico español, que prevé expresamente la no ejecución de sanciones mientras existan

recursos administrativos pendientes, reforzando la presunción de inocencia y evitando la materialización de perjuicios irreversibles. Esta referencia internacional permite proponer una lectura sistemática y garantista del régimen disciplinario peruano, orientada a la prevención de la desvinculación anticipada y a la consolidación de una cultura administrativa respetuosa de los derechos fundamentales. De esta manera, la Sección 3 evidencia que el equilibrio entre la eficacia de la potestad sancionadora y la salvaguarda de los derechos del servidor civil depende de una aplicación armónica entre la LSC y la LPAG, interpretadas a la luz de los principios constitucionales y de la jurisprudencia nacional e internacional, en favor de un modelo disciplinario verdaderamente garantista.

SECCIÓN 3: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL, NORMATIVO, GARANTISTA Y COMPARADO SOBRE LA EJECUCIÓN Y SUSPENSIÓN DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS EN EL SERVICIO CIVIL

3.1. Análisis de pronunciamientos

En el ámbito del régimen disciplinario en el servicio civil, las resoluciones y los informes técnicos que ha emitido SERVIR han puesto un freno necesario a los abusos que pueden surgir durante un proceso administrativo sancionador. Su principal centro de atención ha sido la protección de derechos básicos, y ahí la presunción de inocencia ocupa un lugar privilegiado. Cabe indicar que, este principio no es de exclusividad del Derecho Penal; sino que se proyecta, por fuerza constitucional, sobre cada imputación que se le formule a un servidor público.

Una de las resoluciones que mejor ilustra este enfoque es la Resolución N.º 000686-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala, dictada por el TSC. En el fallo se recuerda que no basta con sospechar que la administración tiene la responsabilidad probar las imputaciones (fundamento 41). Si esa prueba deja un margen de duda, el viejo adagio *in dubio pro operario* le concede el beneficio a quien es acusado, en este caso el servidor. También se exige que cada sanción esté firmemente motivada y que lo imputado encaje exactamente con una falta que esté escrita en la ley. Esta orientación busca convertir el procedimiento disciplinario en un espacio menos propenso a decisiones arbitrarias y, sobre todo, más justo para el trabajador del Estado.

En consonancia con ello, el TC dictó la sentencia del Expediente N.º 00268-2006-PA/TC (Caso José Salas), en la que reafirma que la presunción de inocencia tiene plena vigencia aun en el terreno administrativo. En dicha resolución, el Tribunal precisó que: “El derecho fundamental a la presunción de inocencia enunciado en el artículo 2º, numeral 24, literal f), de la Constitución, se proyecta también, a los procedimientos donde se aplica la potestad disciplinaria sancionatoria” (STC Exp. N.º N.º 00268-2006-PA/TC, 2007, fundamento 3).

Por su parte, los pronunciamientos técnicos emitidos por SERVIR, aunque carecen de carácter vinculante, han acabado desempeñando un papel orientador casi normativo en el campo disciplinario. Según esos documentos, la legalidad exige que cada conducta sujeta a sanción esté expresamente tipificada y que las entidades justifiquen de manera clara las decisiones que adoptan. Además, subrayan que la carga probatoria recae enteramente sobre la administración; por lo tanto, no cabe sancionar a un servidor civil sin pruebas objetivas que demuestren su culpa. Dichos pronunciamientos, tomados en conjunto, reflejan el afán de la propia institución por manejar el procedimiento administrativo disciplinario con respeto a los derechos principales del servidor afectado.

El resguardo a la presunción de inocencia, al debido proceso, la correcta valoración de la prueba, a la motivación adecuada de las resoluciones y al cumplimiento del principio de legalidad son exigencias insoslayables que toda entidad pública debe observar para no incurrir en actos arbitrarios o inconstitucionales. Este marco normativo, jurisprudencial y técnico consolida un modelo de administración pública sustentado en la ética, la legalidad y la garantía de los derechos de los servidores civiles.

3.2. Posibilidad de suspensión de la ejecución de actos administrativos por la interposición de los recursos impugnatorios

El régimen disciplinario del LSC peruano establece la ejecución inmediata de las sanciones, incluso cuando se interpongan recursos impugnatorios. Sin embargo, la aplicación supletoria de la LPAG abre la posibilidad de suspender excepcionalmente dicha ejecución. En ese marco, expondremos los fundamentos normativos y atribuciones de las autoridades involucradas, proponiendo lineamientos garantistas para mejorar la protección de derechos durante el procedimiento disciplinario.

3.2.1 Suspensión conforme al artículo 226 del TUO de la LPAG

El Reglamento General de la LSC establece que la sanción disciplinaria debe ejecutarse al día siguiente de ser notificada. Esa inmediata operatividad; sin embargo, enfrenta críticas porque aparentemente quita a los servidores el derecho a ser considerados inocentes hasta que un recurso resuelva lo contrario. El TUO de la LPAG introduce una luz en esa oscuridad: permite que la ejecución del acto se suspenda, aunque no de modo automático, siempre que se cumplan ciertas condiciones. En otras palabras, no es la norma la que cede, es el procedimiento el que se adapta a su realidad.

El artículo 226 del TUO de la LPAG, por su parte, describe dos escenarios donde procede la paralización de la ejecución: cuando cumplir con el acto traiga daños de muy difícil reparación y cuando el acto mismo muestre un vicio de nulidad que no se puede pasar por alto. Ambas circunstancias, por su fórmula legal, lejos de convertirse en un mero formulismo, funcionan como un freno ante decisiones apresuradas.

Cabe señalar que la suspensión no es una gracia que recibe el administrado de inmediato; debe pedirla, la autoridad debe evaluar el caso y su resolución debe estar motivada en términos jurídicos o fácticos. De esta manera, la discrecionalidad no se transforma en arbitrariedad, aunque, por supuesto, siempre deja un margen que algunos llegarán a considerar demasiado amplio. Es necesario hallar un punto medio que no solo proteja el interés público, sino que también impida que un ciudadano sufra un daño irreversible por el mero impulso de la máquina estatal. Sin esa medida, la eficiencia administrativa se convierte en sinónimo de arbitrariedad.

El mismo precepto, en su inciso 3, exige que la decisión de suspender un acto esté respaldada por una evaluación técnico-jurídica que argumente por qué los intereses en pugna se comportan como lo hacen. Ese mismo artículo, en su inciso 5, aclara que alguien puede mantenerse en el limbo procedimental-mientras dure la reconsideración o la apelación-y que el respaldo a esa suspensión tiene que seguir vivo mientras sus razones no desaparezcan.

El marco así diseñado actúa como una válvula de escape frente a la ejecución automática de resoluciones administrativas. Sin esa válvula, una sanción como la destitución de un cargo o la suspensión sin remuneración podría materializarse

antes de que el agraviado tenga tiempo de defenderse, causando daños que luego resultan imposibles de deshacer.

Además, el texto en cuestión insta a la propia administración a pensar con cautela y a moverse con equilibrio. No puede limitarse a cumplir un formulario y dar un sello cuando ese gesto mecánico puede transformar la vida de una persona de modo abrupto.

Una norma que impulse la coherencia y la transparencia del procedimiento administrativo facilitaría que las decisiones disciplinarias se perciban como legítimas y racionales, en lugar de arbitrarias. La idea es, en última instancia, reforzar el control que la propia administración debe ejercer sobre sí misma.

Pese a esa buena intención, otro conjunto de reglas se interpone. El artículo 116 del Reglamento de la LSC obliga a ejecutar de inmediato cualquier sanción en contra de la disposición general que la LPAG que la ejecución inmediata de la sanción cuando no se advierta un perjuicio irreparable o una nulidad palmaria. El choque normativo plantea a los operadores un dilema sencillo, aunque molesto: privilegiar la celeridad de la LSC o la salvaguarda de derechos que ofrece la LPAG.

En este sentido, adquiere particular importancia la aplicación supletoria y prevalente de la LPAG, conforme a lo establecido en el artículo I de su Título Preliminar, en los casos donde no exista una regulación específica o cuando sea necesario recurrir a los principios generales del procedimiento administrativo. De ello se desprende que la ejecución inmediata de una sanción podría ser suspendida de manera legítima si se demuestra la vulneración de derechos fundamentales o la existencia de irregularidades sustantivas, aun dentro del régimen disciplinario administrado por SERVIR.

Por tanto, corresponde a la administración efectuar una interpretación armónica del marco normativo aplicable, ponderando los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y tutela de derechos, evitando una aplicación mecánica o automática del principio de ejecutividad, especialmente en aquellos casos en los que la medida disciplinaria podría generar consecuencias desproporcionadas e irreparables.

3.2.2 Reconsideración y la viabilidad jurídica de suspender la ejecución de sanciones

El recurso de reconsideración, regulado en el artículo 118 del Reglamento General de la LSC, se presenta ante la misma autoridad que emitió la resolución sancionadora. Este recurso permite que dicha autoridad reexamine su propia decisión, en virtud de nuevos argumentos o pruebas aportadas por el administrado, y mantiene la plena competencia no solo para revocar o modificar la sanción, sino también la posibilidad de disponer la suspensión de su ejecución, en aplicación a lo precisado en el artículo 226 del TUO la LPAG.

La opción de paralizar de modo preventivo una sanción grave - especialmente los casos de destitución o de suspensión sin remuneración - adquiere actual relevancia porque su consumación instantánea puede dejar al servidor ante un día de reparación imposible, vulnerando derechos básicos como el del empleo, del salario, entre otros. Bajo esa luz, el artículo 226 del TUO de la LPAG faculta a la administración a moverse con proporcionalidad y a calibrar si el estruendo de un acto firmado realmente vale el costo inmediato que genera.

Mientras el procedimiento se ventila dentro del plano administrativo, el afectado conserva un límite de tutela efectiva. Por tanto, invocar el artículo 226 del TUO de la LPAG no desactiva el principio de ejecutividad, sino que le concede el matiz de no ser absoluto; ahí aparece el equilibrio entre la fuerza punitiva del Estado y los derechos del trabajador público.

Por el mismo hilo, el recurso de reconsideración deja de ser simple trámite de libro y se transforma en un mecanismo capaz de enfriar la aplicación de la sanción, siempre que el marco legal admitía la suspensión. La lectura correcta es que la presentación del recurso de reconsideración suspenda la ejecución de la sanción; garantizando el debido proceso y razonabilidad que son las vigas que sostienen el régimen administrativo sancionador.

3.2.3 Apelación y los desafíos normativos en la suspensión de la ejecución

El artículo 119 del Reglamento de la LSC ha dispuesto que el recurso de apelación se tiene que presentar a la misma administración que dictó la sanción, pero esa misma entidad debe enviar todo el expediente y sus anexos al TSC. El TSC, cuerpo colegiado especializado, es la única instancia que resuelve de modo definitivo los recursos administrativos, y al remitir el caso la entidad inicial pierde toda competencia sobre él.

Una vez en manos del TSC, sólo este podría decidir si suspende los efectos de la decisión impugnada, bajo la premisa de lo establecido en el artículo 226 del

TUO de la LPAG. Aquí surge un vacío normativo significativo: la LSC y su Reglamento no especifican el procedimiento, los requisitos o los criterios que el TSC debe seguir para otorgar una suspensión de la ejecución de la sanción, a pesar de lo estipulado en el artículo 226 del TUO de la LPAG.

Esa omisión crea un panorama de inseguridad jurídica. Aunque la LPAG menciona que se puede suspender un acto administrativo cuando hay perjuicio irreparable o un vicio evidente, el TSC carece del respaldo reglamentario que le permita ejercitar esa facultad con firmeza.

En el día a día de muchas instituciones, la sanción disciplinaria termina aplicándose de un plumazo y sin mayor reflexión; quienes firman la resolución de sanción pueden imponer de inmediato un despido o una suspensión sin remuneración, aun cuando el caso presente motivos evidentes para detener la decisión o suspender la ejecución de la sanción, con el fin de prevenir la vulneración de los derechos del servidor.

Para evitar ese automatismo perjudicial, resulta imprescindible que el texto normativo del servicio civil dialogue de verdad con las salvaguardias generales que ofrece la LPAG. Un marco así, claro y robusto, le permitirá al TSC sopesar con mesura y justicia las peticiones de aplazamiento, y con eso el control disciplinario en la fase de apelación recuperará su rostro de sensatez y credibilidad.

3.2.4 Propuesta garantista

Con el propósito de fortificar la tutela efectiva de los derechos del administrado y garantizar la plena observancia del debido procedimiento en el régimen disciplinario aplicable a los servidores civiles, se plantea un enfoque garantista que busque armonizar el ejercicio de la potestad de naturaleza punitiva de la administración con la protección de los derechos principales del servidor que trabaja en el estado.

En sede de reconsideración, se recomienda reafirmar y aplicar de manera sistemática la facultad de la entidad administrativa para suspender la ejecución de la sanción, cuando concurren los presupuestos previstos en el artículo 226 del TUO de la LPAG: i) la existencia de un perjuicio de imposible o difícil reparación, o ii) la identificación de un vicio de nulidad trascendente. Esta suspensión debe estar debidamente motivada y basada en una ponderación razonada de los intereses en conflicto, conforme a lo exigido por el numeral 226.3

de la LPAG. La discusión se vuelve urgente cuando la sanción en cuestión es la destitución o la suspensión sin goce de haber; en esos casos, ejecutar la medida de inmediato puede dejar al funcionario en una situación irreversible e indeseable.

En la etapa de apelación, se sugiere que SERVIR modifique su normativa o emita una directiva que habilite al TSC a pronunciarse sobre la suspensión de la ejecución de la sanción mientras tramita el recurso. Esa norma debería detallar criterios objetivos, establecer plazos y fijar requisitos claros, al tiempo que garantice principios como la proporcionalidad, la razonabilidad y una motivación sólida, de modo que el Tribunal pueda actuar con transparencia y coherencia.

Incluir este mecanismo haría desaparecer varios vacíos legales y, en última instancia, otorgaría al poder disciplinario una base más legítima y equilibrada.

Asimismo, la gestión pública se orientaría hacia los referenciales internacionales de DD. HH y de debido proceso, garantizando el acceso material a la defensa, otorgando recursos efectivos y blindando a los administrados contra resoluciones manifiestamente desproporcionadas o arbitrarias.

Este enfoque permitiría articular la LPAG con el régimen disciplinario de la LSC, consolidando de esta manera una cultura institucional basada en el respeto de los derechos principales fundamentales y en la observancia del principio de juridicidad dentro de la actuación administrativa.

3.3 Discrecionalidad de la administración para suspender la ejecución de la Sanción

Fundamento normativo de la suspensión de ejecución. El TUO de la LPAG, en su artículo 226, faculta a la Administración para frenar de inmediato la ejecución de un acto administrativo si su cumplimiento podría causar un daño irreparable o si existe una expectativa razonable de nulidad. Esta suspensión no es un capricho arbitrario; está condicionada por criterios normativos, por principios constitucionales y por la exigencia de una motivación que, en estos casos, debe ser reforzada.

La misma lógica se traslada al ámbito disciplinario previsto en la LSC, donde decisiones drásticas como la destitución o una suspensión sin goce de haber producen efectos inmediatos sobre derechos fundamentales. Ante situaciones así, la posibilidad de postergar la ejecución se convierte en un resguardo

indispensable para proteger el derecho al trabajo, el derecho a una remuneración justa y la garantía de un debido proceso.

Justificación constitucional y doctrinal. La suspensión de la ejecución inmediata de una sanción disciplinaria no constituye un acto discrecional o arbitrario, sino que está expresamente autorizada por el marco normativo vigente y se sustenta en un mandato constitucional, aplicable cuando la ejecución directa de la medida pueda vulnerar derechos fundamentales del servidor. Esta interpretación se fundamenta en una lectura sistemática de los principios que orientan el procedimiento administrativo punitivo.

En primer lugar, encontramos el principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del TUO de la LPAG, el cual exige a la Administración a conducirse estrictamente como estipula la ley y en atención a los fines establecidos por la Constitución. Este principio opera, por tanto, como una limitante al ejercicio de la *ius puniendi*, impidiendo la adopción de decisiones que carezcan de un respaldo jurídico claro y legítimo.

La presunción de inocencia reconocido en el artículo 24, literal e) de la Constitución Política y artículo 8.2 de la CADH, impone una doble dimensión: por un lado, actúa como regla de juicio, al exigir que toda sanción esté precedida de pruebas fehacientes; y, por otro, como regla de tratamiento, que impide imponer consecuencias desfavorables antes de obtener una decisión totalmente firme. La ejecución de una sanción, especialmente de grave afectación como la destitución o la suspensión sin goce, antes de que se resuelvan los recursos impugnatorios, puede traducirse en una forma de sanción anticipada, vulnerando este principio.

Según Correa y Vásquez (1998) sostienen “que el procedimiento administrativo sancionador se rige por el principio de proporcionalidad, el cual supone la razonable adecuación de la sanción a la falta, en función de no solo lo que perjudica al servidor investigado, sino cuanto lo beneficia. De esta manera, se sanciona del modo más justo o se exonera de responsabilidad cuando corresponda” (p. 224). En ese sentido, la aplicación de este principio exige que se evalúe, en cada situación particular, si los perjuicios derivados de la ejecución inmediata de una sanción, como la pérdida de ingresos o la afectación al proyecto de vida del servidor, resulta desproporcionado frente al interés público comprometido.

Doctrinarios como Ferrajoli (2001) sostienen que la presunción de inocencia no solo constituye un resguardo procesal, sino también una regla de tratamiento, que obliga que todo ciudadano sea vista y reconocida como inocente hasta que no exista una resolución firme que declare su responsabilidad (p. 551). En virtud de ello, cualquier medida o actuación administrativa que implique una afectación anticipada de derechos como la ejecución inmediata de una sanción disciplinaria antes de quedar firme vulnera directamente dicho principio. En el ámbito nacional, Morón (2023) advierte que la ejecución de una sanción sin haberse agotado la vía impugnatoria puede configurar una forma de sanción anticipada, contraria al debido proceso y principio de legalidad (p. 118). Esta situación resulta especialmente problemática en el PAD, donde la normativa reglamentaria dispone la ejecución anticipada de la sanción, aun cuando la resolución no haya adquirido firmeza. Tal previsión desnaturaliza los principios garantistas que todo procedimiento sancionador debe seguir y expone al servidor a la materialización de una sanción que podría posteriormente ser revocada o declarada nula.

Por su parte, la Corte IDH (2004), en el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, ha reconocido expresamente que la presunción de inocencia se extiende asimismo a la esfera administrativa, no siendo exclusiva del ámbito penal (p. 77). Este criterio ha consolidado la idea de que los procedimientos administrativos sancionadores, por su carácter punitivo, deben observar los mismos estándares de protección de derechos fundamentales que rigen en el derecho penal, incluyendo la garantía de no ejecución de sanciones mientras exista posibilidad de revisión o impugnación.

3.4 Derecho comparado

Dentro de la esfera del Derecho Administrativo Sancionador, la experiencia comparada ofrece importantes referencias que pueden enriquecer la interpretación y aplicación del marco normativo peruano. Tal es el caso del ordenamiento jurídico español, cuya normativa contempla mecanismos expresos para salvaguardar los derechos del administrado durante el trámite impugnatorio. En efecto, la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece en su artículo 90.3 que:

3. La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones

cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado. (España, 2015, art. 90.3)

Este precepto introduce una doble garantía procesal:

1. No ejecución inmediata de la sanción, mientras que subsistan recursos administrativos ordinarios pendientes, preservando el principio de presunción de inocencia y evitando efectos irreversibles para el administrado.
2. Posibilidad de adoptar medidas cautelares, que permiten a la administración asegurar los fines del procedimiento sin necesidad de ejecutar anticipadamente la sanción.

La adopción de un modelo procedimental centrado en garantías confiere un nuevo grado de legitimidad al proceso disciplinario. Tal enfoque evita que la Fiscalía o el organismo competente impongan sanciones drásticas antes de vislumbrar una condena definitiva y, al mismo tiempo, respeta el justo equilibrio entre la pulcritud administrativa y los derechos del servidor público (Trayter et al., 1995).

Piénsese, por ejemplo, en el despido fulminante o en la ruptura unilateral del vínculo laboral. Estas decisiones, irreversibles por su propia naturaleza, sólo pueden sostenerse si la prueba es indiscutible; de lo contrario, el principio de proporcionalidad se quiebra. Por eso sugerimos que el legislador peruano modele su régimen disciplinario buscando inspiración en esa mirada garantista. Una reforma puntual o, en su defecto, una directiva expresa podría fijar cuándo y cómo el organismo jefe suspende la medida punitiva cuando queda flotando la Con el fin de armonizar la normativa interna con las obligaciones derivadas de la Constitución y de los tratados internacionales, se plantea la implementación de un procedimiento de naturaleza dual. Primero, en la etapa de reconsideración, el superior jerárquico debe poder tener la facultad de suspender temporalmente la ejecución de la sanción cuando se acredite que su cumplimiento podría ocasionar una afectación inmediata a derechos fundamentales o cuando los vicios advertidos sean de tal magnitud que comprometan la validez del acto administrativo. En tales casos, bastará con una motivación debidamente

fundamentada por escrito, conforme a lo previsto en el artículo 226 del TUO de la LPAG.

Un segundo aspecto de importancia se presenta en la etapa de apelación, donde resultaría altamente provechoso que la entidad aproveche la oportunidad para adecuar su marco normativo. Esto podría lograrse mediante una modificación al Reglamento General de la LSC o la emisión de una directiva específica que autorice expresamente al TSC a evaluar y resolver las solicitudes de suspensión en la ejecución de sanciones disciplinarias. La incorporación de esta medida fortalecería la legitimidad y la confianza en el sistema disciplinario, permitiendo conservar la celeridad que demanda la gestión pública, al mismo tiempo que se asegura la protección de los derechos fundamentales del trabajador dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

3.5 Necesidad de una interpretación garantista para evitar la desvinculación anticipada en el régimen disciplinario de los servidores civiles

La separación abrupta de un funcionario, fácilmente reforzada por una sanción aún no definitiva, hiere de manera directa varios derechos del catálogo constitucional peruano. El derecho al trabajo, el debido proceso, y la presunción de inocencia no son sólo frases jurídicas, sino garantías que se esfuman en el momento en que la desvinculación queda consumada (Girón, 2021, p. 28). De esa misma maniobra el afectado recibe, casi de inmediato, un desgarró en su trayectoria profesional que rara vez se repara del todo en el plano personal.

Asimismo, el cese apresurado puede empujar hacia la salida de un servidor experimentado, cuya destitución se confirme sólo después de haberse agotado todas alternativas existentes. En ese intervalo, la administración queda sin el talento que más tarde puede demostrar su inocencia o, en el mejor de los casos, enfrentar una sanción leve.

Para evitarlo, resulta vital que SERVIR y los órganos disciplinarios interpreten las normas desde una óptica garantista, postergando la materialización de una destitución hasta el momento en que la decisión cuente con plena firmeza. Cuando esta prudencia se aplica, se preserva la estabilidad laboral del trabajador y se le concede el tiempo necesario para defenderse, sin que los efectos de la resolución aparezcan de manera irreversible.

Aplicar las sanciones disciplinarias una vez concluido el procedimiento administrativo reforzaría la credibilidad de las instituciones, al tiempo que exhibiría un apego tangible a los principios de legalidad, imparcialidad y salvaguarda de los derechos fundamentales (Sanabria, 2018, p. 58). De manera resumida, proteger la estabilidad laboral hasta que la medida sea definitiva se erige en una garantía esencial para edificar un servicio civil que sea justo, eficaz y respetuoso de la dignidad de quienes lo integran.



CONCLUSIONES

A continuación, se presentan las conclusiones elaboradas con el propósito de dar respuesta a los problemas identificados en las diferentes secciones, y así responder a la problemática principal:

1. Tensiones entre ejecución inmediata y garantías del PAD

Se evidencia que la aplicación inmediata de sanciones disciplinarias genera conflictos significativos con las garantías del PAD. Particularmente, la presunción de inocencia y la presunción de licitud se ven afectadas cuando sanciones como la suspensión o destitución se aplican antes de agotarse la vía administrativa. Este análisis muestra que, sin un enfoque garantista, la potestad sancionadora puede comprometer no solo los derechos fundamentales de los servidores públicos, sino también la legitimidad y la confianza en el sistema disciplinario. Por ello, las garantías del PAD resultan esenciales para equilibrar la autoridad sancionadora con la protección de los derechos fundamentales, asegurando que la ejecución de las sanciones resguarde los principios constitucionales y preserve la integridad del procedimiento.

2. Importancia de los casos prácticos y la jurisprudencia

El estudio de casos concretos, como los procedimientos disciplinarios del ex presidente de OSIPTEL y de la ex Fiscal de la Nación, evidencia que decisiones apresuradas pueden afectar irreversiblemente la trayectoria profesional y la reputación del administrado, incluso cuando posteriormente se confirme su inocencia. En este contexto, la jurisprudencia del TC y del TSC se convierte en un referente fundamental para establecer límites claros, criterios de proporcionalidad, razonabilidad y enfoque garantista, asegurando que la potestad sancionadora no desborde las garantías mínimas del procedimiento administrativo. Esto refuerza la necesidad de interpretar las normas de manera garantista, aplicando la suspensión temporal de sanciones cuando corresponda, y promoviendo un equilibrio adecuado entre el interés público y los derechos de los servidores.

3. Impacto sobre la presunción de inocencia en la protección de derechos

Se confirma que la ejecución inmediata de sanciones afecta negativamente la eficacia de la presunción de inocencia como garantía frente al poder punitivo del Estado. Esta práctica puede generar un desequilibrio entre la eficacia administrativa y el resguardo de derechos fundamentales, especialmente la honra, la reputación y la integridad moral del servidor público. La jurisprudencia evidencia que, sin criterios claros de razonabilidad y proporcionalidad, la ejecución anticipada puede derivar en restricciones injustificadas de derechos esenciales, reafirmando la necesidad de aplicar este mecanismo bajo un enfoque garantista.

4. Limitaciones legales y constitucionales de la LSC:

Se establece que la ejecución de las sanciones de carácter disciplinarias en el régimen del LSC no puede interpretarse como un principio absoluto, sino como una potestad sujeta a límites constitucionales, legales y jurisprudenciales. Aunque la LSC y su reglamento contemplan la inmediatez en la aplicación de estas sanciones suspensión y destitución, la incorporación supletoria del artículo 226 del TUO de la LPAG puede permitir suspender su ejecución cuando pueda generar perjuicios irreparables o vulnerar derechos fundamentales del servidor público, garantizando así un equilibrio adecuado entre eficacia administrativa y respeto a los derechos de los administrados.

5. Conclusión integradora sobre enfoque garantista

Finalmente, se concluye que la protección efectiva de la presunción de inocencia y de otros derechos fundamentales requiere que la ejecución de sanciones disciplinarias se someta a criterios claros de proporcionalidad, razonabilidad y enfoque garantista. La autoridad disciplinaria debe actuar con prudencia, postergando la materialización de sanciones hasta que las decisiones tengan plena firmeza, de manera que se preserve la estabilidad laboral del servidor, se proteja su reputación y se evite el ejercicio arbitrario del poder sancionador. Este enfoque garantiza la consolidación de un modelo disciplinario confiable, legítimo y equilibrado, que atienda tanto al interés general como a los derechos fundamentales de los administrados.

BIBLIOGRAFÍA

• TEXTOS Y TESIS

Acuña, D. (2024). *La ejecución inmediata de las sanciones disciplinarias impuestas en el marco del régimen disciplinario del servicio civil como afectación del derecho al trabajo* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/9bf3d73b-9865-4eb0-a120-38165d790568>

Carbone Schellman, J. (2019). *El derecho a ser juzgado en un plazo razonable: Análisis de la dilación indebida de los procedimientos disciplinarios y la afectación al debido proceso* [Memoria de prueba de licenciatura, Universidad de Chile]. Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/184218/El-derecho-a-ser-juzgado-en-un-plazo-razonable-analisis-de-la-dilacion-indebida.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Girón, D. (2021). *Procedimiento Disciplinario en el Servicio Civil : ¿es constitucional la imposición de sanción de suspensión o destitución invocando una falta grave de tipificación abierta contenida en la Ley N° 27815* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/17947>

Sánchez Cárdenas, L. (2017). *El rol de los medios de comunicación y la Policía Nacional frente a la garantía constitucional de la presunción de inocencia en la ciudad de Chiclayo durante el periodo octubre-noviembre del año 2016* [Tesis de pregrado, Universidad de Huánuco]. <https://core.ac.uk/download/pdf/132349156.pdf>

• LIBROS

Beccaria, C. (1993). *De los delitos y las penas*. Buenos Aires: Heliasta S.R.L. <https://criminologiacomunicacionymedios.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/08/beccaria-cesar-tratado-de-los-delitos-y-de-las-penas.pdf>

Calamandrei, P. (1996). *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*. Buenos Aires: El Foro.

- Cárdenas Rioseco, R. F. (2017). *Evolución de La presunción de inocencia*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4770/7.pdf>
- Correa, Rubén y Vásquez, Cristina (1998). *Manual de Derecho de la Función Pública*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón, quinta edición, Madrid, Ed. Trotta* página 549.
- Ferrajoli, Luigi, (2001). Ibid, página 551.
- Huergo Lora, A. (2007). *Las sanciones administrativas*. Iustel.
- Lizárraga, V. (2013). El régimen disciplinario en la función pública: A propósito del proyecto de Ley del Servicio Civil. *Lima: Gaceta Jurídica* 145(2013), 79-85.
- Lucchini, L. (1995). *Elemento di procedura penale*. Florencia: Barbera, página 15.
- Morón Urbina, J. C. (2014). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (9.^a ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Morón Urbina, J. C. (2019) *Comentarios a la Ley del procedimiento administrativo general*. Nuevo texto único ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). Tomo II. 14 edición. Lima, Gaceta Jurídica. <https://andrescusi.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/06/tomo-ii-comentarios-a-la-ley-general-del-procedimiento-administrativo.pdf>
- Morón Urbina, J. C. (2023). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (17^a ed.). Gaceta Jurídica.
- Pedreschi Garcés, W. (2003). *Análisis sobre la Potestad Sancionadora de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Segunda Parte, 1era edición*. Ara Editores, página 502.
- Trayter Jiménez, J. M., Aguado i Cudolà, V. (1995) “La prueba y la presunción de inocencia: especial referencia a los documentos públicos

administrativos” en Derecho administrativo sancionador: materiales. Cedecs, Barcelona.

- **REVISTAS Y ARTÍCULOS ACADÉMICOS**

Aguilar López, M. A. (2015). *Presunción de inocencia*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37682.pdf>

Baca Merino, R. (2020). Alcances de la presunción de licitud en el procedimiento administrativo sancionador. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 267–276. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22419>

Benavente Chorres, H. (2009). El derecho constitucional a la presunción de inocencia en Perú y México. *Estudios Constitucionales*, 7(1), 59–89. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002009000100003>

Casafranca Álvarez, Á. (2020). *Estos son los 11 principios de la potestad sancionadora que no podemos desconocer*. LP Derecho. <https://lpderecho.pe/principios-potestad-sancionadora-tuo-ley-27444>

Gimeno Sendra, V., et al. (1996). *Las materias cautelares en materia comercial*. En *XV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal* (pp. 495–510). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Gómez Fernández, D. (2018). *La presunción de inocencia administrativa y el art. 118 de la Ley 39/15*. *Derecho Administrativo y Urbanismo*. <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/2018/05/14/la-presunci-c3-b3n-de-inocencia-administrativa-y-el-art-118-de-la-ley-3915>

Gómez Tomillo, M. (2020). *Principios constitucionales nucleares del derecho penal y matices característicos del derecho administrativo sancionador*. *Revista de Derecho Aplicado LLM UC*, (6), 1–38. <https://doi.org/10.7764/rda.6.16695>

Higa Silva, C. (2013). El derecho a la Presunción de Inocencia desde un punto de vista constitucional. *Derecho & Sociedad*, (40), 113–120. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12793>

Sanabria Pedraza, A. H. (2018). Presunción de inocencia en materia de procedimiento administrativo sancionador. Matices y modulación. *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 4(10), 51–76. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v0i10.195>

- **JURISPRUDENCIA**

- ✓ **Corte Interamericana DD. HH**

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022). *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas (Sentencia de 7 de septiembre de 2022). Serie C n.º 464.* https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_464_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica.* Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/11/Caso-Herrera-Ulloa-vs-Costa-Rica-LPDerecho.pdf>

- ✓ **Tribunal Constitucional del Perú**

Tribunal Constitucional del Perú. (1997). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 018-96-I/TC.* <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/1997/00018-1996-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2002). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 0238-2002-PA/TC.* <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00238-2002-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 1654-2004-AA/TC.* <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/01654-2004-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2004). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 02192-2004-AA/TC.* <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2006). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 4099-2005-AA/TC.* <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/04099-2005-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2007). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 00268-2006-PA/TC.* <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00268-2006-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2010). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 04611-2007-PA/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/04611-2007-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2010). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 00249-2010-PA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00249-2010-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. (2021). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 02570-2018-PA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/02570-2018-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. (2021). *Sentencia 47/2021 recaída en el Expediente N.º 02971-2016-PA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/02971-2016-AA.pdf>

✓ **TSC**

Tribunal del Servicio Civil. (2018). *Resolución N.º 000686-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala*. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5825122/5166950-686-2018-servir-tsc-primera_sala.pdf?v=1707324672

Tribunal del Servicio Civil. (2020). *Resolución N.º 002370-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala*. *Autoridad Nacional del Servicio Civil – Tribunal del Servicio Civil*, considerando 45. Lima: SERVIR. https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/ResN2370-2020-SERVIR_unlocked.pdf

Tribunal del Servicio Civil. (2025). *Resolución N.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala*. Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7650362/6483936-000575-2025-servir-tsc-primera-sala.pdf?v=1739902129>

✓ **Tribunal del Constitucional de España**

Tribunal Constitucional de España (1990). *Sentencia 212/1990*. Boletín Oficial del Estado, Serie I, N.º 615. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1991-615

• **FUENTES NORMATIVAS Y DOCUMENTALES**

Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial *El Peruano*, 30 de diciembre de 1993.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf?v=1594239946

Congreso de la República del Perú. (2013). *Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil*. Diario Oficial El Peruano. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=78>

Congreso de la República del Perú. (2021). *Texto único ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO)*. Diario Oficial El Peruano. https://www.minedu.gob.pe/transparencia/2021/pdf/TUO_27444-PROCED_ADMINISTRA-Final.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). *Pacto de San José de Costa Rica*. Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Decreto Legislativo N.º 1602. (2023). *Modifica plazos del Tribunal del Servicio Civil*. Diario Oficial El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5582462/4959827-decreto-legislativo-n-1602.pdf?v=1703167191>

Decreto Supremo N.º 014-2025-PCM (2025). *Que modifica el Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2010-PCM*. Diario Oficial El Peruano. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/01/Decreto-Supremo-014-2025-PCM-LPDerecho.pdf>

España. (2015). *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Boletín Oficial del Estado, núm. 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2014). *Decreto Supremo N.º 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley N.º 30057*. Diario Oficial El Peruano. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=78>

- **FUENTES PERIODISTICAS Y DIGITALES**

- Casimiro Ore, D. (2025). *JNJ da plazo hasta hoy a Delia Espinoza para reponer a Patricia Benavides.* Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/08/04/jnj-da-plazo-hasta-hoy-a-delia-espinoza-para-reponer-a-patricia-benavides/>
- Espinoza, S. (2025). *Corte Suprema anuló resolución judicial que suspendía a Patricia Benavides como fiscal suprema.* RPP Noticias. <https://rpp.pe/politica/judiciales/corte-suprema-anula-resolucion-judicial-que-suspendia-a-patricia-benavides-como-fiscal-suprema-noticia-1648662>
- Ricci, A. (2025). *Patricia Benavides: Sala anula resolución que declaró improcedente medida cautelar solicitada por Delia Espinoza contra la JNJ.* LP Derecho. <https://lpderecho.pe/patricia-benavides-pj-volvera-evaluar-admite-tramite-suspension-provisional-resolucion-jnj/>
- Salazar Herrada, E. (2025). *OSIPTEL a la deriva: prolongada demora en PCM por caso Munte Schwarz allanó cambio casi total en la plana de directores.* Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/09/15/osiptel-a-la-deriva-prolongada-demora-en-pcm-por-caso-munte-schwarz-allano-cambio-casi-total-del-consejo-directivo/>

ANEXO. PROPUESTA NORMATIVA

1. Fundamento general

El régimen disciplinario de la LSC permite la ejecución inmediata de las sanciones (art. 116 del Reglamento de la LSC, aprobado mediante el D.S. N.º 040-2014-PCM), incluso cuando el servidor interpone recurso de reconsideración o apelación. Esta práctica genera una tensión normativa con el principio constitucional de presunción de inocencia (art. 2, inc. 24, literal e, de la Constitución Política del Perú), y con los principios de razonabilidad, y presunción de licitud previstos en el TUO de la LPAG.

Con el propósito de restablecer el equilibrio entre la eficacia administrativa y la protección de los derechos fundamentales del servidor público, se propone una reforma normativa de la LSC y su Reglamento. Esta reforma debe establecer que las sanciones disciplinarias sean ejecutivas únicamente cuando no quepa contra ellas recurso ordinario en vía administrativa, salvo disposición motivada en contrario. Asimismo, podrá autorizarse la adopción de medidas cautelares destinadas a garantizar la eficacia de la resolución final, en tanto esta no adquiera firmeza.

Dicha modificación encuentra respaldo en el artículo 226 del TUO de la LPAG y se inspira en el modelo español (Ley 39/2015, art. 90.3), que concilia la tutela de derechos con la eficacia de la actuación administrativa.

2. Propuesta de modificación a la Ley N.º 30057 – Ley del Servicio Civil

Artículo 95.- El procedimiento de los medios impugnatorios

95.2 La resolución que imponga sanción disciplinaria será ejecutiva únicamente cuando no quepa contra ella recurso ordinario en vía administrativa.

No obstante, la autoridad administrativa podrá adoptar medidas cautelares destinadas a garantizar la eficacia de la resolución final, en tanto esta no sea ejecutiva, pudiendo consistir en el mantenimiento de medidas provisionales previamente adoptadas o en otras que resulten razonables y proporcionales al fin que se persigue.

La suspensión o mantenimiento de tales medidas deberá disponerse mediante resolución debidamente motivada, conforme a los principios de proporcionalidad y tutela efectiva de derechos previstos en la LPAG.

3. Propuesta de modificación del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil (D.S. N.º 040-2014-PCM)

Artículo 116.- Ejecución de las sanciones disciplinarias

Las sanciones disciplinarias serán ejecutivas cuando no quepa contra ellas recurso ordinario en vía administrativa.

Excepcionalmente, la entidad podrá disponer medidas cautelares o mantener las medidas provisionales adoptadas durante la tramitación del procedimiento, cuando ello sea necesario para garantizar la eficacia de la resolución final.

Dichas medidas deberán sustentarse mediante resolución motivada, observando los principios de proporcionalidad, razonabilidad y tutela efectiva de derechos. En todo caso, la entidad comunicará al TSC las medidas adoptadas para su conocimiento y control de legalidad.

