



**PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA LA
APLICACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO**

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

**LEY QUE GARANTIZA LA APLICACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES
EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

Artículo 1.- Objeto y finalidad de la Ley

La presente Ley tiene como objeto garantizar la aplicación de los derechos constitucionales en los procedimientos administrativos disciplinarios de la Administración pública con la finalidad de resguardar los derechos de los administrados durante la actuación del poder de sanción del Estado.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a funcionarios y servidores civiles del Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y las instituciones adscritas a estos, Organismos Públicos, Poder Legislativo, Poder Judicial, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; independientemente del régimen laboral al que pertenezcan.

Artículo 3.- Principios de observancia obligatoria bajo sanción de nulidad

En todos los procesos administrativos disciplinarios, sin excepción y bajo sanción de nulidad, rigen los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, proporcionalidad, tipicidad, irretroactividad de la norma, retroactividad benigna, causalidad, presunción de licitud y non bis in ídem.

Artículo 4.- Precisiones sobre la sanción de destitución

La destitución es la sanción de última ratio, su imposición exige necesariamente una grave afectación al servicio público, que es la lesión producida por la acción u omisión

del funcionario o servidor público a la prestación de los servicios que el Estado brinda, excepto el caso de la sentencia condenatoria firme por delito doloso.

No procede la sanción de destitución en los procedimientos disciplinarios donde se imputan faltas tipificadas en forma genérica en la ley.

La imposición de la sanción de destitución necesariamente conlleva a imponer en forma accesoria la inhabilitación para el ejercicio de la función pública del sancionado, cuyo tiempo de inhabilitación deberá ser graduado en forma proporcional al hecho que motivó la sanción, no pudiendo ser menor a dos años ni mayor de cinco años, plazo que se computa desde la notificación de la resolución administrativa firme al servidor destituido.

Artículo 5.- Prohibición de sanciones automáticas

Se prohíbe la imposición de medidas disciplinarias sin un procedimiento administrativo disciplinario previo, bajo sanción de nulidad, salvo la amonestación verbal.

La sentencia condenatoria firme por delito doloso impuesta al servidor civil es causal de término del vínculo laboral, para lo cual el juez instructor tiene la obligación de poner en conocimiento del representante legal de la institución pública donde labore el sentenciado, en el plazo máximo de tres días de notificada la sentencia firme, su omisión constituye delito.

El término del vínculo laboral por la causal de sentencia condenatoria firme por delito doloso es automático, y basta su declaración mediante resolución administrativa en primera instancia notificada al administrado en el plazo máximo de tres días de haber tomado conocimiento el representante legal de la entidad.

En todo procedimiento administrativo disciplinario proceden las medidas cautelares y correctivas.

Artículo 6.- Prescripción del inicio procedimiento administrativo disciplinario

A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica y delimitar de manera uniforme la potestad sancionadora del Estado, el plazo de prescripción del inicio del procedimiento administrativo disciplinario serán los siguientes:

1. Tres (03) años contados desde que se cometieron los presuntos hechos infractores;
2. Un año (01) contado desde que la Oficina de Recursos Humanos de la entidad o la que haga sus veces, toma conocimiento del hecho, siempre que no haya vencido el plazo de tres (03) años antes señalado; y,
3. En caso la falta sea conocida a través de un informe de control, se computa un año (01) desde que el funcionario o servidor público encargado de la conducción de la entidad recibe el citado documento, siempre y cuando no haya vencido el plazo de tres (03) años desde que se cometieron los presuntos hechos infractores.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. - Derogaciones

Deróguese y déjese sin efecto las normas que se opongan y contravengan la presente Ley.

Lima, 07 de febrero del 2025



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICÒNA Paul
Silvio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/02/2025 14:43:17-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/02/2025 13:04:34-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/02/2025 12:05:19-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20181749128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/02/2025 12:05:30-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/02/2025 13:11:08-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/02/2025 12:59:05-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/02/2025 12:58:11-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En el Perú existen varios regímenes laborales en las diversas entidades del Estado, algunas de las cuáles prevén su propio procedimiento administrativo disciplinario, y otras no, aplicándose en forma supletoria la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, la Ley 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General, y los principios Constitucionales como directrices irrefutables. Esta diversidad ha traído como consecuencia el desmedro de principios constitucionales, dado que una misma falta puede ser sancionada con mayor severidad en algunos procedimientos administrativos disciplinarios, o puede prescribir en un plazo mayor, lo cual no se condice con el principio constitucional de igualdad, como tampoco ayuda a sistematizar y uniformizar nuestro sistema jurídico peruano, afectando finalmente la seguridad jurídica a la que todo ciudadano tiene derecho.

Por esta razón resulta necesario garantizar los derechos constitucionales aplicables en materia sancionadora en la Administración Pública, como el derecho al debido procedimiento, legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, tipicidad, irretroactividad de la norma, retroactividad benigna, causalidad, presunción de licitud y non bis in idem, delimitando claramente la potestad sancionadora del Estado.

De acuerdo con el artículo 229, numeral 2 de la Ley 27444, los principios de la potestad sancionadora administrativa rigen con carácter supletorio en aquellas áreas que cuenten con leyes especiales de regulación, lo que no habilita al legislador a desnaturalizar o negar los principios ya declarados, en la medida que se trata de la aplicación concreta de derechos y principios superiores que poseen base constitucional (Morón Urbina, 2006).

Entre los principios que señala la Ley 27444, tenemos el principio de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad, non bis in idem.

Un Estado democrático de derecho se caracteriza por la observancia irrestricta de principios trastocados como el del debido proceso, legalidad, proporcionalidad, razonabilidad, interdicción de la arbitrariedad, entre otros.



Normatividad propuesta sobre la destitución

La sanción más grave y perjudicial impuesta a un funcionario o servidor público es la destitución puesto que ello pondrá fin al vínculo laboral con la entidad, sin importar la forma de ingreso, el tiempo de años de servicio prestados, ni la carga familiar que pueda tener el sancionado; por lo que la legislación debe tender a ser lo más precisa posible, a fin de garantizar que no se vulnere el derecho al trabajo de la persona procesada, ni se frustren sus proyectos de vida, causando daño personal y material y a quienes dependan económicamente de él.

Por esta razón la propuesta legislativa norma sobre la sanción de destitución, y entre otros aspectos, indica que dicha sanción conlleva a imponer accesoriamente la inhabilitación del sancionado, cuyo tiempo de inhabilitación entre dos a cinco años, que será determinado observando el principio de proporcionalidad, lo cual como sostiene Morón Urbina:

Un completo cumplimiento del principio de legalidad conllevará al esclarecimiento de la multa económica o del tiempo de la inhabilitación o suspensión del administrado, y si este extremo no fuera cumplido por la norma con rango de ley, la garantía jurídica del administrado quedaría vaciada de contenido, pues la administración habría adquirido la posibilidad de aplicar una multa de ilimitado contenido económico o de crear una inhabilitación permanente, con la consiguiente arbitrariedad de la medida (Morón Urbina, 2006, pág. 5)

Asimismo, señala el autor que la Administración sólo tiene un rol ejecutivo de los mandatos judiciales que afecten la libertad individual, pero nunca la posibilidad de determinarla y sancionarla por sí y ante sí (Morón Urbina, 2006, pág. 6)

Se considera que no procede la sanción de destitución en los procedimientos disciplinarios donde se imputan faltas tipificadas en forma genérica en la ley, por cuanto en reiteradas veces el Tribunal Constitucional señaló que, no podrá existir sanción que no se encuentre establecida expresamente en una ley de manera previa, cierta y precisa y, por lo tanto, el fundamento de la sanción no puede ser otro que la violación de un mandato o prohibición contenido en la ley. (STC 00026-2021-PI/TC, 2024, pág. 3).



El sustento del extremo de esta propuesta radica en el principio de legalidad que contiene el principio de tipicidad o taxatividad, contemplado en el artículo 2, inciso 24, literal d, de la Constitución que prescribe: Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley.

En efecto, el Tribunal Constitucional señaló que:

El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean estas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (STC 00026-2021-PI/TC, 2024)

Por este motivo el Tribunal Constitucional considera que, si la descripción legal de la conducta punible no cumple estándares mínimos de precisión, se infringe el principio de legalidad.

Por su parte el artículo 248 del TUO de la LPAG establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

Así mismo, en la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

En síntesis, como señala Morón Urbina:

Por el principio de tipicidad exhaustiva, las conductas sancionables administrativamente únicamente pueden ser las infracciones previstas expresamente mediante la identificación cierta de aquello que se considera ilícito



para los fines públicos de cada sector estatal. En este sentido, la norma legal debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable, reduciendo la vaguedad del enunciado sancionable de modo que tanto el administrado como la administración prevean con suficiente grado de certeza (*lex certa*) lo que constituye el ilícito sancionable (Morón Urbina, 2006, pág. 7)

Dicha exigencia se sustenta en la necesidad de preservar la autonomía de los administrados, representada por la capacidad de elegir y ejecutar libremente sus actividades sociales y económicas con la garantía y seguridad de ser lícitas, y no ser pasibles de sanciones inadvertidas previamente. Con una tipificación exhaustiva no solo los administrados tienen mejor posibilidad de decidir suficientemente informados sobre la regularidad de su actuación, sino que también estarán menos expuestos a autoridades administrativas con amplia discrecionalidad para determinar aquello que es lícito o típico. Por el contrario, la ausencia de tipificación o una tipificación no exhaustiva, conlleva a inseguridad jurídica para el ciudadano y mayor exposición a arbitrariedades administrativas (Morón Urbina, 2006, pág. 8).

Normatividad propuesta sobre la prohibición de sanciones automáticas

El Tribunal Constitucional ha señalado que todos los principios y derechos de la función jurisdiccional contenidos en el artículo 139 de la Constitución, son aplicables también a los procedimientos administrativos sancionadores, sustentando que el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. El debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto- por parte de la administración pública o privada- de todos los principios y derechos normalmente protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (STC 00026-2021-PI/TC, pág. 53)

Así mismo el TC, señaló que el debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del

administrativo y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercidas en la práctica (STC 00026-2021-PI/TC, pág. 53)

Así, la privación del debido procedimiento administrativo previa a la imposición de una sanción administrativa, que no sea la de amonestación verbal, causa un estado de total indefensión a la persona que es inconstitucional e ilegal.

El artículo IV de la Ley 27444 establece que: Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, lo que concuerda con el artículo 230, numeral 2 de dicha Ley, donde se señala que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

Morón Urbina señala que, la incorporación del principio del debido proceso al ámbito sancionador tiene por efecto rechazar la posibilidad que se produzcan sanciones de plano sin generarlo a través de un procedimiento previo donde participe el administrado concernido, y, sin que éste sea el específicamente diseñado para su producción válida, esto es, el procedimiento sancionador. Vale decir tanto las sanciones de plano, como las sanciones producidas al interior de un procedimiento distinto al sancionador estarán impedidas por este principio. Con ello se reconoce la formalización garantista que este procedimiento otorga conscientemente al administrado y se rechaza la tesis por la que la recurrencia al acto de sanción es el inicio del procedimiento administrativo (Morón Urbina, 2006, pág. 14)

Normatividad propuesta sobre la causal de término del vínculo laboral por sentencia condenatoria firme por delito doloso

En el régimen privado laboral, se tiene que el artículo 24, inciso b) del TUO del D. Leg. 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral aprobado por D.S. N°003-97-TR, establece que es una causa justa de despido relacionada con la conducta del trabajador, la condena penal por delito doloso, siendo que el artículo 27 de dicha norma señala que, el despido por la comisión de delito doloso **se producirá al quedar firme la sentencia condenatoria**, de lo que se desprende que en nuestra legislación le es permitido al empleador extinguir el vínculo laboral por la imposición

al trabajador, de una condena penal por delito doloso **siempre que hubiese quedado firme**

En la propuesta legal se exige que la sentencia condenatoria sea firme, en observancia de la garantía de la presunción de inocencia, esto es, que el servidor haya agotado las instancias judiciales en las que pueda demostrar su inocencia, en concordancia con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 5104-2008-AA:

Este Tribunal, en reiterada y uniforme jurisprudencia ha señalado 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, pues, 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 (STC 5104-2008-AA, pág. 4)

Si bien existen faltas que lesionan bienes jurídicos como el principio superior del niño y adolescente, cabe mencionar **que el procedimiento administrativo disciplinario contempla mecanismos legales como medidas cautelares o preventivas que la autoridad administrativa instructora puede adoptar, mientras dure el procedimiento administrativo disciplinario respectivo.**

Normatividad propuesta sobre el plazo de prescripción en la Administración Pública

Existe la necesidad de establecer un plazo único de prescripción aplicable en toda la Administración Pública independientemente del régimen, ello a fin de garantizar el principio de la seguridad jurídica vigente en todo Estado de Derecho, uniformizar el régimen disciplinario en el Estado y evitar el ejercicio arbitrario de quienes detentan la potestad punitiva del Estado.

La seguridad jurídica es un principio que transita todo el ordenamiento y su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución, conforme señaló el Tribunal Constitucional:

El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho" (STCE 36/1991, FJ5). El principio in comento no sólo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la "predecible" reacción, sea para garantizar la permanente del statu quo, porque así el derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal. (STC 0016-2002-AI/TC, 2003, pág. 4)

Por este motivo acogiendo criterios reiterados de informes técnicos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil se propone que el plazo para la prescripción del inicio del procedimiento administrativo disciplinario sea de tres años contados desde que se cometieron los presuntos hechos infractores; un año contado desde que la Oficina de Recursos Humanos de la entidad o la que haga sus veces, toma conocimiento del hecho, siempre que no haya vencido el plazo de tres años antes señalado; y en caso la falta sea conocida a través de un informe de control, se computa un año desde que el funcionario público encargado de la conducción de la entidad recibe el citado documento, siempre y cuando no haya vencido el plazo de tres años desde que se cometieron los presuntos hechos infractores (Aguinaga Vélez, 2023).

Esta uniformidad es necesaria, y si bien en la tercera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se indica que el Título V referido al régimen disciplinario y proceso administrativo sancionador de la Ley de Servicio Civil, rige supletoriamente a los servidores sujetos a carreras especiales, se requiere que el legislador, determine un



plazo de prescripción uniforme para todas las instituciones públicas indicadas en el ámbito de aplicación de esta propuesta legislativa.

II. EFECTO DE VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa no contraviene nuestra Constitución Política, por lo contrario, se fundamenta en la aplicación de esta, basada en la seguridad jurídica y el Estado constitucional y democrático de derecho.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta iniciativa legislativa, no genera costo adicional al erario nacional, puesto que propone normatividad sobre cuestiones de puro derecho.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta normativa guarda relación con la política de fortalecimiento del régimen democrático y estado de derecho de la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025 aprobada mediante Resolución Legislativa 9383, y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.