

Artículo inédito**Principios de confianza, causalidad y culpabilidad en la imputación subjetiva del derecho disciplinario**

Principles of Trust, Causality, and Culpability in the Subjective Attribution of Disciplinary Law

Manuel Antonio Rodas Torres

Universidad Señor de Sipán, Chiclayo (Perú)

manuelrodas.abogado@gmail.com | ORCID: 0009-0000-7339-7545

Cómo citar este artículo/citation:

Rodas Torres, M. A. (2025). Principios de confianza, causalidad y culpabilidad en la imputación subjetiva del derecho disciplinario. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 152–174. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.13.07>

Recibido: 21/04/2025

Revisado: 15/05/2025

Aceptado: 12/06/2025

Publicado: 30/07/2025

Resumen

Este artículo analiza la aplicación de los principios de confianza, causalidad y culpabilidad en el ámbito del derecho disciplinario administrativo, a partir de un caso concreto de imputación de responsabilidad a un superior jerárquico por una omisión atribuida a un subordinado. Se cuestiona la legitimidad de dicha imputación cuando no existen elementos que acrediten coautoría o negligencia grave, y se examinan criterios doctrinarios y jurisprudenciales sobre la imputación subjetiva en el ejercicio del *ius puniendi* estatal. Se sostiene que la adecuada delimitación de la responsabilidad contribuye a fortalecer el debido procedimiento y evita sanciones arbitrarias en el régimen disciplinario del servicio civil.

Palabras clave: procedimiento administrativo-disciplinario, responsabilidad administrativa, principio de confianza, principio de causalidad, principio de culpabilidad.

Abstract

This article examines the application of the principles of trust, causality, and culpability within the framework of administrative disciplinary law, based on a specific case in which responsibility was attributed to a hierarchical superior for an omission committed by a subordinate. It questions the legitimacy of such attribution in the absence of evidence of co-authorship or gross negligence, and reviews doctrinal and jurisprudential criteria on subjective attribution in the exercise of the State's punitive authority (*ius puniendi*). The article argues that properly defining responsibility helps strengthen due process and prevents arbitrary sanctions within the civil service disciplinary system.

Keywords: disciplinary law, subjective attribution, principle of trust, principle of causality, principle of culpability.

1. Introducción

En el marco del procedimiento administrativo-disciplinario dentro de la función pública, resulta indispensable garantizar el respeto a los principios fundamentales que limitan el ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Esta exigencia cobra especial relevancia cuando se pretende atribuir responsabilidad a un servidor público por conductas ejecutadas por terceros, sin una evaluación adecuada de los presupuestos que justifican la imputación subjetiva.

El presente artículo aborda la utilización de los principios de confianza, causalidad y culpabilidad en el ámbito de la responsabilidad administrativa, desde el análisis de un caso concreto. En este, un servidor es investigado disciplinariamente por la omisión de notificación de un acto administrativo, pese a que dicha función había sido expresamente encargada a su asistente. El hecho que generó la imputación permite examinar los límites entre el deber de supervisión del superior jerárquico y la autonomía funcional del personal bajo su cargo, así como valorar en qué condiciones procede —o no— trasladar responsabilidad por una omisión ajena.

El artículo analizará tres aspectos fundamentales. El primero es el principio de confianza, una manifestación del principio de autorresponsabilidad en contextos de división del trabajo, cuya base son las reglas establecidas por la Corte Suprema del Perú. En segundo lugar, se analizará el principio de causalidad, que se entiende como la exigencia de una conexión directa entre el servidor y el hecho reprochable. Por último, se analizará el principio de culpabilidad desde su concepción constitucional y doctrinaria, como garantía de la responsabilidad subjetiva y que proscribe la aplicación de la responsabilidad objetiva.

Con este análisis, se pretende contribuir al fortalecimiento de una cultura jurídica en la que se respeten las garantías mínimas del debido procedimiento administrativo-disciplinario, a fin de que se eviten imputaciones arbitrarias y fomentar una interpretación coherente en el marco de los principios de un Estado constitucional de derecho.

A partir de lo anterior, este artículo se enfoca en un tema concreto: cómo operan los principios de confianza, causalidad y culpabilidad dentro del procedimiento administrativo-disciplinario. Es decir, cómo funciona ese “manual de reglas” que aplica cuando el Estado exige responsabilidades a sus propios funcionarios bajo la relación jerárquica tan particular que los une.

Se ha dejado fuera el procedimiento sancionador (PAS), porque se trata de otro universo. Allí las reglas cambian, pues se trata de sanciones a personas naturales o jurídicas (no a servidores públicos) y las garantías son distintas. Al hacer este recorte, podemos ahondar mejor en los verdaderos dilemas que surgen al imputar responsabilidades en el ámbito disciplinario de la función pública.

2. Metodología

En el presente artículo se ha adoptado una metodología de tipo dogmático-jurídico, la cual se orienta al análisis sistemático de nuestro ordenamiento jurídico vigente, que es aplicable al procedimiento administrativo-disciplinario en la función pública. Por este motivo, se ha aplicado el método analítico-descriptivo, que nos permite identificar y explicar los principios que delimitan el *ius puniendi*, haciendo énfasis en los principios de confianza, causalidad y culpabilidad.

La presente investigación se basa en el análisis de un caso concreto, como se ha indicado. Es importante aclarar que este ejemplo no es un estudio de caso en el sentido más estricto, sino que sirve para ilustrar y contextualizar cómo se aplican en la práctica los principios que se desarrollan en el artículo. La idea principal es hacer un análisis teórico, más que reconstruir de manera empírica un expediente administrativo-disciplinario. Esta realidad es analizada a la luz de disposiciones normativas relevantes, doctrina especializada y jurisprudencial nacional aplicable, con la finalidad de determinar la validez de la imputación de responsabilidad administrativa a un servidor público por actos realizados por un subordinado. También se han utilizado fuentes primarias (legislación, criterios del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema) y secundarias (doctrina especializada), con el objetivo de sustentar propuestas interpretativas coherentes con el Estado constitucional de derecho, sobre el cual se rige nuestro sistema jurídico.

Al seleccionar la doctrina de referencia, nos hemos centrado principalmente en los trabajos de Juan Carlos Morón Urbina y Geovana Vallejo Jiménez, pues son referentes clave en el estudio del derecho administrativo sancionador y de la imputación de responsabilidades en el ámbito disciplinario. Morón (2019) ha desarrollado con gran profundidad el principio de culpabilidad, mientras que Vallejo (2014) ha aportado ampliamente en torno a la llamada “confianza funcional”, siempre desde una perspectiva compatible con un Estado constitucional de derecho.

Si bien es posible incorporar una mayor variedad doctrinaria, hemos optado por profundizar estos enfoques antes que realizar un recorrido superficial por múltiples fuentes. Esta limitación queda abierta como una línea de exploración para investigaciones posteriores.

Para ilustrar el presente estudio, se toma como referencia un caso real en el que se abrió un procedimiento administrativo-disciplinario contra un servidor público que ejercía funciones de jefatura en una entidad pública. La acusación realizada en contra del servidor se basó en que no había notificado una resolución administrativa dentro del plazo de ley, lo que acarreó problemas para su entidad empleadora.

En la fase instructiva, se verificó que la notificación fue delegada de forma expresa a un asistente administrativo, quien contaba con experiencia en la materia y además tenía autonomía operativa para realizar esta función. Sin embargo, a pesar de que fue el asistente quien incurrió en la omisión, se atribuyó responsabilidad administrativa al jefe inmediato con el argumento de incumplir con su deber de supervisión y control jerárquico.

Este hecho nos lleva a preguntarnos algo esencial: ¿resulta legítimo atribuir responsabilidad administrativa disciplinaria al superior jerárquico por una omisión cometida por su subordinado, sin que exista evidencia de coautoría, inducción o negligencia grave en el cumplimiento de sus funciones de supervisión y control jerárquico?

Este caso nos ofrece la oportunidad de analizar con mayor profundidad los límites de la responsabilidad administrativa, para lo cual tomaremos como base tres principios esenciales: Primero, el **principio de confianza**, el cual ampara la delegación funcional en base a la autorresponsabilidad. En segundo lugar, el **principio de causalidad** exige una relación directa, concreta y comprobable entre el hecho que se imputa y el sujeto involucrado. Por último, el **principio de culpabilidad**, que rechaza toda forma de responsabilidad objetiva en el marco de un procedimiento administrativo-disciplinario.

Usando este caso, resulta posible poner en evidencia los riesgos que trae consigo una interpretación demasiado amplia del deber de vigilancia, lo cual puede conllevar a imputaciones arbitrarias y contrarias a los principios que rigen el debido procedimiento administrativo-disciplinario.

2.1. Aplicación del principio de confianza

El principio de confianza surge del principio de autorresponsabilidad, que adquiere importancia cuando el trabajo se reparte entre varias personas y se hace necesario delegar las tareas. Esto significa que cada persona debe responder solo por sus propios actos; se entiende que nuestros compañeros de trabajo también actuarán de acuerdo a sus deberes funcionales.

La jurisprudencia penal en el Perú ha reconocido este principio como parte de la imputación objetiva. Por ejemplo, en el Recurso de Nulidad N° 1449-2009-Lima, la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia sostuvo que:

el principio de confianza —parte del instituto de la imputación objetiva—, que, a diferencia del riesgo permitido, tiene su fundamento normativo en el principio de autorresponsabilidad. (...) tenemos la expectativa normativa de que otros actuarán correctamente; esa confianza permite que no estemos pendientes de los actos que realicen otros ciudadanos y, en consecuencia, nos avoquemos a nuestras propias conductas. (...) la división del trabajo (...) hace que cada trabajador confíe en su superior o inferior respecto del trabajo que se esté realizando; la inaplicación —principal— de este filtro se da cuando conocemos, precedentemente a nuestra conducta, los actos ilícitos de terceros (fundamento 6).

Del mismo modo, en el Recurso de Nulidad N° 2419-2018-Callao, la Sala Penal Permanente señaló que:

el principio de confianza, como parte del instituto de la imputación objetiva, es un criterio que tiene su fundamento normativo en el principio de autorresponsabilidad. Se tiene la expectativa normativa de que otros actuarán correctamente en sus roles. (...), esa expectativa (confianza) permite que ya no estemos pendientes de los actos que realicen los otros ciudadanos y, en consecuencia, posibilita que nos avoquemos a nuestras conductas. (...) se origina sobre la base de la división del trabajo, en que la especialización hace que cada trabajador confíe en su superior o inferior respecto al trabajo (función/labor) que se esté desempeñando.

Ambos pronunciamientos coinciden en que el principio de confianza prohíbe atribuir responsabilidad a un tercero ajeno al hecho, salvo que exista una posición de garante reforzada o que se haya quebrado el marco de confianza funcional.

En el caso analizado, el servidor investigado delegó expresamente la notificación de una resolución a un asistente, cuya función habitual era precisamente ejecutar dichas notificaciones, labor que venía desempeñando reiteradamente sin incidentes previos. No se acreditó que el superior hubiera omitido una supervisión razonable ni que existieran antecedentes que justificaran una sospecha sobre un eventual incumplimiento. Por tanto, no se advierte una ruptura del principio de confianza que legitime trasladarle la responsabilidad disciplinaria.

Desde la doctrina, Vallejo (2014) sostiene lo siguiente:

El principio de confianza opera en virtud de la aplicación de la distribución horizontal y vertical de tareas; (...), el profesional que se encuentra en división horizontal con sus compañeros de equipo confía en que aquellos van a llevar a cabo su actividad a través de una correcta aplicación del deber objetivo de cuidado, (...) el jerárquico superior confía en que sus subordinados asumirán la función que les ha sido designada observando la *lex artis* (p. 56).

Esto implica que el trabajo en equipo requiere confianza mutua en el cumplimiento eficiente de las funciones asignadas, pues la vigilancia constante de las tareas ajenas haría inviable el adecuado cumplimiento de las propias funciones.

Vallejo (2014) también indica que el postulado primordial del principio de confianza establece que, en acciones conjuntas, cada uno puede confiar en que los demás realizarán correctamente su labor conforme al deber objetivo de cuidado. Este principio, por tanto, delimita el alcance del deber de supervisión, en especial cuando varias personas intervienen en una misma actividad.

Se concluye, por tanto, que el principio de confianza se funda en la expectativa razonable de que cada persona en el centro laboral cumplirá sus funciones de acuerdo con la normativa y la práctica institucional. El superior jerárquico no puede estar permanentemente verificando cada tarea delegada, pues ello comprometería el ejercicio eficiente de sus propias responsabilidades. Sin embargo, este principio deja de aplicarse cuando existen antecedentes de negligencia o incumplimiento de funciones por parte del subordinado y esto lo conoce el superior.

A lo largo de mi experiencia profesional, me he encontrado con casos disciplinarios en los que se desconoce, se omite o se aplica incorrectamente este principio. Esto ha ocasionado tanto sanciones arbitrarias contra servidores como absoluciones mal sustentadas, y hace evidente la necesidad de una correcta valoración de las funciones y responsabilidades diferenciadas entre el superior jerárquico y el personal bajo su cargo, a fin de garantizar el principio de legalidad dentro del procedimiento administrativo-disciplinario.

2.2. Aplicación del principio de causalidad

El principio de causalidad es esencial para establecer límites al *ius puniendi* del Estado. Este principio establece que la responsabilidad administrativa únicamente puede atribuirse a quien ha

realizado —de forma activa u omisiva— la conducta no permitida por la norma. Por este motivo, no puede sancionarse a un servidor por hechos cometidos por terceros, excepto cuando se demuestre de forma clara y directa que existe un vínculo entre la conducta del imputado y el daño producido.

En los procedimientos administrativo-disciplinarios, el principio de causalidad requiere que exista una correlación clara entre la falta cometida y la participación activa de quien se investiga. Esto supone que no es suficiente con ser jefe o supervisor para que automáticamente se le atribuya la omisión o acción de un subordinado. Solo cuando se acredita negligencia grave en el cumplimiento del deber de vigilancia o una contribución directa al resultado podría configurarse una imputación legítima.

La administración pública, por tanto, no puede imponer sanciones bajo esquemas de responsabilidad objetiva ni trasladar arbitrariamente consecuencias disciplinarias por hechos cometidos por otros, sin una debida individualización de la conducta. Este criterio está conforme con los principios constitucionales del debido procedimiento y la presunción de inocencia.

En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado en la sentencia recaída en el Expediente Nº 2868-2004-AA/TC Áncash, en su fundamento 21, lo siguiente:

un límite a la potestad sancionadora del Estado está representado por el principio de culpabilidad. (...) la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. (...) no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable (fundamento 21).

El principio de causalidad no solo prohíbe las imputaciones colectivas o genéricas, sino que exige, como condición indispensable, una conexión directa, verificable y jurídicamente relevante entre el comportamiento del agente y la infracción que se le atribuye. En definitiva, este principio garantiza que las sanciones administrativas solo pueden imponerse a quienes hayan tenido participación efectiva en la comisión de la falta, lo que evita decisiones arbitrarias y contrarias al Estado constitucional de derecho.

2.3. Aplicación del principio de culpabilidad

El principio de culpabilidad es una garantía esencial en todo procedimiento sancionador, ya sea disciplinario, administrativo o penal. Lo esencial de este procedimiento es que prohíbe la

atribución de responsabilidad sin un juicio subjetivo de reprochabilidad, es decir, que impide imputar responsabilidad si no se ha probado que la persona actuó con intención o negligencia. Por tanto, este principio se convierte en un límite al poder punitivo del Estado, ya que exige que solo se sancione a quien realmente haya tenido una conducta reprochable, lo que se fundamenta en los principios de seguridad jurídica y dignidad humana.

Un aspecto esencial de este principio es la exigencia de responsabilidad subjetiva, es decir, que no puede sancionarse a un servidor por hechos cometidos por terceros, por cuanto cada persona solo puede ser sancionada por sus propias acciones y no por las de otros. Es por ello que la responsabilidad debe estar debidamente individualizada y recaer solamente en quien realmente cometió la conducta infractora, lo que descartaría cualquier forma de responsabilidad objetiva o solidaria, salvo que la ley expresamente disponga lo contrario.

Asimismo, el principio de culpabilidad impide aplicar sanciones por simples actitudes internas o intenciones no exteriorizadas. La infracción debe ser consecuencia de una acción u omisión concreta, con aptitud para lesionar un bien jurídico tutelado. Es decir, la culpabilidad exige la producción material de un comportamiento antijurídico que justifique la sanción a imponer.

El Tribunal Constitucional ha reforzado esta interpretación en la sentencia contenida en el Expediente Nº 01873-2009-PA/TC Lima, en cuyo fundamento 12, literal c señala:

Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; (...) solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente.

A su vez, la doctrina nacional respalda esta perspectiva. Morón (2019), citando a Palma de Teso, sostiene que “la culpabilidad está referida a reprochar al sujeto por una acción desaprobada éticamente: no adecuar a la norma su accionar a pesar de haber podido hacerlo” (p. 454). Además, precisa que “el concepto de culpabilidad ha sido equiparado al concepto de responsabilidad, entendido como la carga del administrado en respuesta a la comisión de una infracción” (*ibid.*). Añade, también, que, “la Culpabilidad en su acepción de categoría jurídica, incluye los elementos de capacidad de imputación, conocimiento de antijuridicidad y la exigibilidad de la conducta conforme a Derecho” (p. 455).

En conclusión, el principio de culpabilidad impone un estándar subjetivo para la imposición de sanciones y exige una conexión personal, consciente y jurídicamente reprochable entre el autor y la conducta infractora. La única forma de justificar una sanción administrativa es mediante una imputación individualizada y demostrando que hubo dolo o culpa por parte del sujeto infractor. No es suficiente con que alguien ocupe un cargo o tenga una posición jerárquica para que se le haga responsable de un hecho infractor.

3. Resultados y discusión

El análisis del caso concreto ha permitido determinar que, en el marco del procedimiento administrativo-disciplinario, se evidencia una tendencia a extender la responsabilidad del superior jerárquico sin una evaluación acorde a los principios jurídicos que rigen la potestad sancionadora del Estado. Nuestro análisis doctrinal y jurisprudencial revela algo clave: para imputar responsabilidad disciplinaria a un superior por omisiones de sus subordinados, debemos aplicar un estándar estricto. No basta con señalar genéricamente su posición jerárquica; es necesario demostrar una conducta propia del superior, un nexo causal claro y una culpabilidad concreta.

Esta conclusión nos alerta sobre un peligro en el proceso administrativo-disciplinario: cuando se interpreta demasiado ampliamente el deber de supervisión, podemos caer —casi sin darnos cuenta— en formas de responsabilidad objetiva que chocan frontalmente con las garantías propias de un Estado constitucional.

A partir del estudio normativo, jurisprudencial y doctrinario realizado, se han podido identificar los siguientes resultados relevantes:

3.1. El principio de confianza en el ejercicio de la función pública

Desde un punto de vista doctrinario, el principio de confianza establece que quien tiene un cargo jerárquico en la administración pública puede confiar de manera razonable que sus subordinados cumplirán con sus competencias y funciones dentro del marco de la ley. Aunque este principio originalmente se originó en el derecho penal, la jurisprudencia disciplinaria lo ha adaptado para delimitar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en organizaciones complejas.

Como señala Vallejo (2014), el principio de confianza funciona como una especie de eximente de responsabilidad en aquellos casos en que el superior jerárquico no tenga una posición de garantía sobre las acciones de su subordinado. Por tanto, no puede imputarse responsabilidad de manera automática al superior si no existía un deber específico de vigilancia o si no era razonablemente previsible la conducta infractora del subordinado.

La jurisprudencia del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas ha desarrollado este principio como parte de su línea jurisprudencial, y ha establecido como precedente administrativo de observancia obligatoria lo expuesto en el fundamento 4.14 del Acuerdo Plenario N° 02-2024-CG/TSRA-Sala Plena, del 4 de marzo de 2024, en los siguientes términos:

1. El principio de confianza en una estructura organizacional opera en el marco de la distribución de funciones, y se fundamenta en la actuación de los funcionarios o servidores públicos conforme a los deberes establecidos por norma. Por ello, se presume que todos actúan en cumplimiento correcto de sus funciones.
2. Este principio no resulta aplicable a quien ha incumplido sus propias funciones o atribuciones.
3. Se restringe su aplicación cuando existe un deber de garante que impone la obligación de verificar el trabajo realizado, sin que ello implique su exclusión total.
4. El funcionario o servidor público que actúa dentro del marco de sus competencias puede confiar en que las demás personas con las que interactúa también lo harán conforme a la norma.
5. Existen límites al principio de confianza, como cuando se delega una tarea a alguien que carece de la idoneidad o capacidad necesarias para cumplir con el rol encomendado.
6. No se aplica cuando se demuestra la falta de idoneidad del funcionario o servidor público en quien se confió.
7. En el caso de órganos colegiados, donde no existe una división jerárquica ni horizontal del trabajo, no procede la aplicación del principio de confianza entre sus miembros.

Pese a esta consolidación doctrinaria y jurisprudencial, actualmente no se considera de manera adecuada el principio de confianza en los procedimientos administrativo-disciplinarios instaurados en la administración pública. Esta omisión genera riesgos en la determinación objetiva de responsabilidades, por lo que resulta necesaria una mayor difusión del contenido y alcance de este principio, así como su correcta aplicación en cada caso concreto.

3.2. El principio de causalidad como límite a la imputación disciplinaria

En el ámbito del derecho administrativo-disciplinario, la aplicación del principio de causalidad significa que debe existir un nexo directo y verificable entre la conducta del servidor y el daño o incumplimiento que se le atribuye. Este principio tiene sus raíces en el derecho penal y la doctrina en derecho administrativo lo ha adoptado como un mecanismo para asegurar que la responsabilidad administrativa sea asignada de forma justa y precisa, a fin de evitar imputaciones genéricas sustentadas solamente en la posición jerárquica del servidor.

Morón (2019) sostiene que para atribuir responsabilidad administrativa se debe exigir la existencia de un vínculo claro de causalidad entre el hecho atribuido y la infracción al deber funcional. Asimismo, rechaza de forma expresa las imputaciones que se sustentan solamente en el resultado o en criterios meramente objetivos sin considerar la participación del administrado (pp. 444-445). Por ello, la responsabilidad disciplinaria no puede sustentarse solamente en el cargo o la posición funcional que tiene el servidor, sino que además debe estar sustentada en una conducta específica que haya producido o contribuido de manera directa al resultado infractor en perjuicio de la entidad.

La jurisprudencia nacional ha mantenido esta misma línea interpretativa. Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia —a través de la Sala Penal Transitoria de Lima—, en el Recurso de Nulidad Nº 1449-2009, dejó establecido que el simple hecho de ser superior jerárquico no implica automáticamente responsabilidad penal ni administrativa. Para que esto suceda, se requiere demostrar la existencia de un vínculo causal entre la conducta omisiva del superior y el acto ilícito cometido por el subordinado. Esta interpretación ha sido adoptada también en el ámbito disciplinario, y ha servido como base para evitar sanciones desproporcionadas o injustificadas. Así, se garantiza que las sanciones impuestas dentro de un procedimiento administrativo-disciplinario respeten los principios de imputación subjetiva y legalidad.

En este contexto, el principio de causalidad opera como un límite fundamental al ejercicio del *ius puniendi* del Estado. Esto quiere decir que cualquier imputación debe estar debidamente justificada y mostrar una conexión directa entre el sujeto y la infracción atribuida. De este modo, se garantiza el derecho de defensa y se refuerza la seguridad jurídica dentro del régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos del Estado.

3.3. El principio de culpabilidad y su expresión en el procedimiento administrativo-disciplinario

El principio de culpabilidad establece que toda sanción impuesta a un servidor público debe sustentarse en la existencia de dolo o culpa por parte de este. Por ello, este principio actúa como un límite fundamental al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. En el procedimiento administrativo-disciplinario, esto significa que no pueden aplicarse sanciones de forma automática o únicamente por el hecho de que se haya producido un resultado dañoso, sin tomar en cuenta la intencionalidad o negligencia por parte del servidor.

Nuestro Tribunal Constitucional ha sostenido de forma reiterada la aplicación del principio de culpabilidad en el ámbito administrativo. Conforme lo ha establecido en sentencias como las recaídas en los Expedientes Nº 2868-2004-AA/TC Áncash y Nº 01873-2009-PA/TC Lima, el órgano constitucional ha establecido que no es posible imponer sanciones sin una adecuada determinación de la culpabilidad, la cual debe derivarse de una conducta consciente y voluntaria que contravenga el deber funcional. De esta manera, se reafirma la necesidad de acreditar la responsabilidad subjetiva del servidor público, ya sea a título de dolo o culpa, como condición indispensable para la validez de la sanción.

En palabras de Palma de Teso, recogidas por Morón (2019, p. 454), la culpabilidad en el ámbito de la función pública exige que el servidor, teniendo la posibilidad de actuar conforme a la norma, optó deliberadamente apartarse de ella, lo cual justifica un reproche ético y jurídico por su actuación. En tal sentido, la culpabilidad no se limita a la mera constatación de la infracción, sino que requiere evaluar si el servidor tuvo la capacidad de actuar conforme a derecho y, no obstante, optó por vulnerar sus deberes u obligaciones funcionales.

En ese sentido, utilizar el principio de culpabilidad en los procedimientos administrativo-disciplinarios tiene como finalidad asegurar que las sanciones recaigan solamente sobre quienes hayan actuado con dolo o negligencia. Esto permite garantizar el respeto al debido procedimiento, al derecho de defensa y a la dignidad del servidor sometido al procedimiento administrativo-disciplinario.

3.4. Discusión: hacia una interpretación sistemática y garantista

El análisis conjunto de los principios de confianza, causalidad y culpabilidad pone en evidencia la imperiosa necesidad de adoptar una interpretación sistemática y garantista de los procedimientos

administrativo-disciplinarios. Esta interpretación debe orientarse a prohibir cualquier forma de responsabilidad objetiva y asegurar que las sanciones impuestas no se sustenten solamente en el cargo que ocupa el servidor público, sino en su real participación en los hechos atribuidos, así como su conocimiento de la situación y su capacidad concreta para evitar o impedir el resultado lesivo.

Este enfoque requiere que cada caso sea evaluado individualmente, atendiendo a las circunstancias específicas en las que actuó el servidor público, el grado de control que tenía sobre el hecho objeto de investigación, y si contaba con mecanismos razonables de supervisión para cumplir con sus funciones. Solo así es posible salvaguardar el principio de imputación personal y asegurar que las sanciones a los servidores sean proporcionales, debidamente justificadas y acordes con el principio de legalidad.

La doctrina peruana ha observado que algunos aspectos del principio de culpabilidad —como la necesidad de acreditar dolo o culpa— podrían estar contenidos implícitamente dentro del principio de causalidad en nuestro derecho administrativo. Sin embargo, en este trabajo hemos optado por diferenciar analíticamente ambos principios, pues cada uno cumple un rol distinto al momento de imputar responsabilidades.

Asimismo, es crucial no mezclar dos conceptos que suelen confundirse: de un lado, el principio de confianza vinculado a la organización del trabajo; y de otro, el principio de confianza legítima que protege las expectativas razonables ante cambios normativos. Esta precisión terminológica se vuelve especialmente relevante cuando hablamos de la llamada “confianza funcional”, donde los límites entre ambos suelen difuminarse.

La jurisprudencia citada en el presente artículo —del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas— han reafirmado esta línea interpretativa destacando que la responsabilidad de los superiores jerárquicos debe ser analizada caso por caso. De acuerdo con estos criterios, el principio de confianza se mantiene como un límite razonable a la responsabilidad cuando el superior jerárquico ha actuado diligentemente dentro del marco de sus competencias y cuando no exista un deber específico de vigilancia directa sobre el hecho infractor.

Sin embargo, en la práctica administrativa aún se observan criterios de imputación basados en la sola jerarquía del cargo o en una interpretación amplia del deber de vigilancia. Los

principios de confianza, causalidad y culpabilidad no solo constituyen una exigencia legal, sino que además garantizan el ejercicio razonable y justo del *ius puniendi* del Estado.

El estudio concluye que para individualizar correctamente la responsabilidad administrativa de un servidor público se requiere de una valoración concreta de los hechos, las funciones delegadas y los deberes de supervisión en cada caso particular. Esta valoración debe hacerse sin admitir presunciones automáticas de culpabilidad por razón del cargo o el nivel jerárquico que ocupe el servidor.

4. Recomendaciones

La determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores públicos no debe basarse únicamente en una interpretación estrictamente normativa o formalista del ordenamiento jurídico. Al tratarse de un procedimiento administrativo-disciplinario, su aplicación implica no solamente verificar el cumplimiento de deberes funcionales, sino también garantizar la protección de derechos fundamentales y el respeto a los principios que rigen el *ius puniendi* administrativo en un Estado constitucional de derecho.

En esa línea, se propone una interpretación sistemática que integre de manera completa y coherente los principios de confianza, causalidad y culpabilidad como garantías esenciales del debido procedimiento administrativo-disciplinario. Estos principios no pueden ser analizados por separado, sino como elementos interrelacionados que permiten asegurar una imputación legítima, racional y proporcional.

- El **principio de confianza** actúa como un límite a la responsabilidad administrativa del superior jerárquico sobre la actuación del personal bajo su cargo, lo que permite exonerarlo cuando ha cumplido con sus funciones y no tenía un deber específico de vigilancia o control sobre el hecho infractor.
- Por su parte, el **principio de causalidad** requiere que se demuestre un nexo claro entre la conducta del servidor público y la infracción administrativa atribuida, con lo cual se evitan imputaciones genéricas basadas únicamente en la jerarquía funcional.
- Finalmente, el **principio de culpabilidad** establece que solo puede imponerse una sanción si se demuestra la existencia de dolo o culpa, y prohíbe cualquier forma de responsabilidad objetiva o automática.

La aplicación conjunta de estos principios permite desarrollar un modelo de responsabilidad administrativo-disciplinaria más garantista, centrado en la conducta consciente, voluntaria y reprochable del servidor público, conforme a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. De este modo, se garantiza que la potestad sancionadora de la administración pública sea ejercida dentro de los límites constitucionales, respetando el debido procedimiento disciplinario y los derechos fundamentales de los servidores de la administración pública.

Como siguiente paso, sería valioso profundizar en cada uno de estos principios desde un enfoque dogmático, pero también llevarlos a la práctica: ¿cómo operan, por ejemplo, en supuestos concretos como los que regula el artículo 154.2 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N° 27444? Esta norma —que establece la responsabilidad solidaria del superior ante incumplimientos reiterados— podría ser un excelente banco de pruebas para evaluar hasta dónde llega ese deber de supervisión y, sobre todo, cómo se equilibra con las garantías del debido proceso en el ámbito disciplinario.

Un estudio así no solo afinaría los contornos jurídicos de estas figuras, sino que ayudaría a evitar aplicaciones excesivamente rigoristas que terminen desnaturalizando el sistema.

4.1. Fortalecer el principio de confianza funcional

El principio de confianza funcional constituye una garantía fundamental frente al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, ya que protege al servidor público contra decisiones contradictorias o inesperadas, sobre todo cuando estas se alejan de interpretaciones previas, prácticas institucionales aceptadas o expectativas razonables generadas por la propia entidad. Este principio, con raíces en el derecho constitucional y administrativo, cobra especial importancia en el procedimiento administrativo-disciplinario, donde el poder sancionador del Estado se debe ejercer con pleno respeto a los principios de legalidad, previsibilidad y proporcionalidad.

En este contexto, el principio de confianza funcional impide sancionar a un servidor público por acciones u omisiones que, al momento de su comisión, eran considerados válidos, neutrales o incluso adecuados por la entidad en la que labora. Esta protección responde a la imperiosa necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones funcionales, con lo cual se evita que los servidores enfrenten consecuencias negativas por cambios retroactivos en los criterios de interpretación normativa.

Por tanto, toda imputación de responsabilidad administrativa disciplinaria debe estar acompañada de una evaluación rigurosa que determine si el servidor público tenía confianza razonable en la licitud de su actuación. Esta valoración debe contemplar los siguientes elementos:

- La existencia de instrucciones, directivas internas o criterios institucionales previos que avalen, justifiquen o no cuestionen la conducta desplegada por el servidor público.
- La ausencia de pronunciamientos normativos o interpretativos anteriores que califiquen dicha conducta como infracción al deber funcional.
- La existencia de una tolerancia reiterada y sistemática por parte de la entidad pública ante la conducta cuestionada al servidor, sin que previamente se haya advertido su ilicitud o su carácter reprochable.

En consecuencia, no es jurídicamente válido sancionar por motivos disciplinarios a un servidor público que actuó conforme a una práctica institucional permitida, aceptada o tolerada con anterioridad por la propia entidad. En estos asuntos, el principio de confianza opera como un límite material al *ius puniendi* administrativo del Estado, pues protege al servidor contra decisiones que afecten de manera desproporcionada sus derechos debido a cambios inesperados en la interpretación normativa.

Además, este principio se constituye como un pilar fundamental para garantizar la coherencia, estabilidad y previsibilidad de la actuación del Estado, elementos clave para fortalecer la función pública y consolidar un auténtico Estado constitucional de derecho.

4.2. Causalidad: conexión necesaria entre la conducta y el resultado dañoso

En el contexto del procedimiento administrativo-disciplinario, el principio de causalidad representa una garantía fundamental, ya que exige demostrar una relación directa, concreta y verificable entre la conducta atribuida al servidor público y el daño ocasionado en el ámbito de la administración pública. Su aplicación evita imputaciones genéricas o vagas, especialmente aquellas basadas únicamente en la posición jerárquica del servidor, y refuerza la necesidad de decisiones debidamente motivadas, razonadas y ajustadas a los hechos del caso.

Este principio surge del derecho penal, el cual ha sido incorporado al derecho administrativo-disciplinario para evitar atribuciones automáticas de responsabilidad o fundadas en presunciones. Por tanto, se requiere una imputación individualizada y respaldada en criterios

objetivos. Es esa línea, cuando la administración pública ejerce su potestad disciplinaria, debe demostrar de forma clara cómo la conducta del servidor público —ya sea por acción u omisión— ha influido de manera determinante en el perjuicio al deber funcional, al interés general o al bien jurídico tutelado.

Para emplear de manera efectiva el principio de causalidad, resulta necesario tener en cuenta los siguientes criterios:

- No procede la imposición de sanción únicamente por la condición de funcionario o la pertenencia a un área determinada, sin que exista prueba concreta y verificable de su participación relevante en los hechos reprochables.
- Es indispensable acreditar el vínculo causal entre la conducta atribuida y el resultado lesivo, y descartar imputaciones basadas en meras presunciones o valoraciones hipotéticas. La imputación debe considerar las circunstancias en que se desarrollaron los hechos, la conducta específica del servidor y el impacto real que esta tuvo en el hecho.
- Debe excluirse toda forma de responsabilidad objetiva o solidaria, especialmente cuando no se haya demostrado una participación dolosa o culposa del servidor público en la conducta reprochada. La sola pertenencia al órgano o cargo —o el incumplimiento meramente formal de funciones— no son suficientes para justificar una sanción sin que se haya determinado el grado de intervención del servidor y el vínculo causal con el daño ocasionado.

En esa línea, tanto la jurisprudencia penal como la administrativa han sido claras al señalar que la sola posición jerárquica del servidor público no basta para atribuirle responsabilidad, si no se acredita un vínculo causal directo con el resultado adverso. Un ejemplo de ello es la Corte Suprema de Justicia, en el Recurso de Nulidad N° 2419-2018-Callao, que ha establecido que toda imputación debe basarse en una participación relevante del investigado y no en criterios abstractos o en la simple lógica de la representación institucional.

La aplicación del principio de causalidad refuerza, en consecuencia, el respeto al debido procedimiento disciplinario y a la racionalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. Con ello se evita incurrir en excesos punitivos o en interpretaciones expansivas que puedan vulnerar los derechos fundamentales del servidor público.

4.3. Culpabilidad: necesidad de dolo o culpa grave en la conducta sancionable

El principio de culpabilidad es fundamental en el derecho sancionador por cuanto actúa como un límite sustancial frente al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. En el ámbito administrativo-disciplinario, este principio exige a la administración pública verificar la existencia de dolo o culpa grave como condición para la imposición de una sanción administrativa. Su reconocimiento y aplicación constituyen una garantía fundamental del debido procedimiento, a fin de evitar de que se impongan responsabilidades fundadas en criterios objetivos, presunciones automáticas o consecuencias puramente materiales del hecho imputado.

El principio de culpabilidad exige, por tanto, que el servidor público haya tenido conocimiento del deber funcional que está obligado a cumplir y que su incumplimiento haya sido producto de una actuación deliberada o negligente. No es suficiente que se haya producido un resultado negativo; es fundamental que se demuestre la existencia de una conducta subjetivamente reprochable, en línea con los estándares del derecho disciplinario y con los principios del Estado constitucional de derecho.

En la aplicación concreta del principio de culpabilidad, deben observarse los siguientes criterios fundamentales:

- Toda imputación disciplinaria debe identificar y sustentar el conocimiento del deber funcional infringido por parte del servidor público, lo que evidencie que este contaba con la capacidad para entender la ilicitud de su comportamiento y adecuar su actuar a la legalidad.
- Debe distinguirse nítidamente entre una conducta dolosa o marcada por culpa grave y un error razonable o excusable, que, por su propia naturaleza, excluye cualquier tipo de reproche disciplinario. La calificación de la conducta debe atender al contexto, a las condiciones objetivas del hecho y a la situación funcional del servidor.
- No debe sancionarse disciplinariamente cuando existan dudas razonables sobre el contenido del deber exigido o respecto a la interpretación normativa aplicable, en tanto la ambigüedad o indeterminación normativa limita la exigibilidad de una conducta ajustada a derecho.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en diversos pronunciamientos, que la legalidad sancionadora requiere no solo normas claras y precisas, sino también procesos

fundados en principios de imputación personal, subjetiva y proporcional. Esta exigencia ha sido recogida por el Tribunal Constitucional del Perú, el cual, en sentencias como las recaídas en los Expedientes N° 2868-2004-AA/TC Áncash y N° 01873-2009-PA/TC Lima, ha establecido que toda sanción debe estar precedida de una debida determinación de la culpabilidad, excluyéndose expresamente la aplicación de sanciones sin valoración subjetiva.

En suma, la incorporación efectiva del principio de culpabilidad al régimen disciplinario fortalece el respeto a los derechos fundamentales del servidor público, y asegura que la potestad sancionadora se ejerza dentro de los límites constitucionales y convencionales que impone un Estado de derecho.

4.4. Acciones normativas e institucionales recomendadas

A partir del análisis desarrollado en torno a los principios de confianza legítima, causalidad y culpabilidad, y en atención a la doctrina y la jurisprudencia relevantes, se propone una serie de medidas destinadas a consolidar un régimen disciplinario coherente con el modelo legal de Estado constitucional de derecho. La finalidad última de estas propuestas es garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado se realice dentro de parámetros respetuosos de los derechos fundamentales de los servidores públicos y del principio de legalidad material.

Se plantean las siguientes acciones normativas e institucionales:

- Incorporación expresa en la Ley del Servicio Civil y su reglamento (Ley N° 30057) de los principios de confianza legítima, causalidad y culpabilidad como límites sustantivos al *ius puniendi* administrativo. Esta inclusión normativa permitirá dotar de seguridad jurídica al servidor público y asegurar que las sanciones no se basen en criterios arbitrarios o ajenos al marco garantista del derecho sancionador.
- Emisión de lineamientos interpretativos por parte de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), así como de las entidades públicas con competencia disciplinaria, orientados a establecer criterios uniformes y previsibles sobre la aplicación de los mencionados principios. Ello contribuirá a la construcción de una doctrina administrativa sólida y a evitar decisiones contradictorias o discrecionales.
- Capacitación especializada a las Oficinas de Recursos Humanos, autoridades competentes del procedimiento administrativo-disciplinario y tribunales administrativos, donde se ponga especial énfasis en técnicas de motivación jurídica que integren el análisis de los

principios de confianza, causalidad y culpabilidad en la fundamentación de sus resoluciones. Esta medida permitirá fortalecer la calidad técnica de las decisiones y contribuirá a dar mayor legitimidad de las actuaciones en los procedimientos disciplinarios.

- Promover una jurisprudencia uniforme en los órganos jurisdiccionales y administrativos competentes, basada en el reconocimiento y la aplicación constante de estándares comunes que garanticen el respeto a los derechos fundamentales y la racionalidad al momento de la imposición de sanciones. Para lograrlo es fundamental sistematizar los precedentes más relevantes y difundirlos como criterios interpretativos vinculantes o de observancia obligatoria.

La puesta en práctica de estas propuestas no solo permitirá dotar de mayor coherencia y legitimidad al régimen disciplinario, sino que además ayudará a consolidar una cultura institucional basada en la previsibilidad, la proporcionalidad y una adecuada motivación de las decisiones sancionadoras en los procedimientos disciplinarios. De este modo, se fortalecerá la confianza entre la administración pública y sus servidores, y se avanzará hacia un sistema disciplinario que no funcione como un instrumento de control arbitrario, sino como expresión legítima de la función pública, orientada a proteger el interés general y a respetar el ordenamiento jurídico vigente.

5. Conclusiones

El procedimiento disciplinario en la administración pública se debe realizar respetando los principios fundamentales del derecho administrativo-disciplinario, especialmente los de culpabilidad, causalidad y confianza. Estos principios no solo reflejan el respeto al debido procedimiento, sino también el compromiso con los valores y exigencias que definen a un Estado constitucional de derecho.

El principio de culpabilidad establece que no se puede imponer una sanción administrativa sin que se haya demostrado de forma clara la existencia de dolo o culpa por parte del servidor público. Aplicar formas de responsabilidad objetiva en este ámbito no resulta jurídicamente válido, debido a que vulnera el principio constitucional de imputación subjetiva, que obliga a la administración pública a evaluar la conducta tomando en cuenta la intención o, al menos, una negligencia grave del investigado.

Conforme al principio de causalidad, es fundamental acreditar un vínculo funcional, directo y verificable entre la conducta del servidor público y el perjuicio o la infracción disciplinaria

que se le atribuye. No es suficiente basarse en la condición jerárquica o la pertenencia al órgano involucrado: se requiere demostrar una participación activa o una omisión significativa, debidamente sustentada en los hechos atribuidos en su contra.

El principio de confianza acoge la expectativa razonable que tiene el superior jerárquico sobre el adecuado cumplimiento de funciones por parte del personal que tiene bajo su cargo, así como la coherencia en la interpretación normativa por parte de la administración pública. Por tanto, no resulta jurídicamente válido atribuirle responsabilidad administrativa disciplinaria por hechos que le son ajenos, excepto de que se demuestre que ha tenido una conducta directa, una omisión o un actuar negligente en el ejercicio de sus funciones asignadas de supervisión o control.

La doctrina analizada y la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional coinciden en señalar que la responsabilidad en el ámbito disciplinario debe ser personal, individualizada y sustentada en hechos concretos, y debe rechazar de manera expresa toda forma de imputación genérica, solidaria o carente de pruebas suficientes.

Las instituciones públicas tienen el deber de interpretar y aplicar de forma sistemática y garantista los principios de culpabilidad, causalidad y confianza legítima en los procedimientos disciplinarios. Esto implica que sus decisiones deben estar debidamente motivadas, ser razonadas y respetar plenamente el debido procedimiento. Solo así será posible garantizar la seguridad jurídica y la protección efectiva de los derechos fundamentales de los servidores públicos.

En última instancia, aplicar de manera coherente los principios de culpabilidad, causalidad y confianza legítima no es solo una exigencia técnico-jurídica, sino una expresión concreta del compromiso del Estado con los valores que sostienen nuestro orden constitucional. Dejar atrás prácticas disciplinarias basadas en imputaciones genéricas o en una responsabilidad objetiva sin fundamento es dar un paso firme hacia una gestión pública más legítima, predecible y respetuosa del principio de legalidad. En ese sentido, resulta indispensable promover lineamientos normativos y jurisprudenciales claros que fortalezcan una cultura institucional garantista en la cual se ejerza la potestad sancionadora con equilibrio y en armonía con los derechos fundamentales de quienes sirven al país desde la administración pública.

Referencias

- Acuerdo Plenario N° 02-2024-CG/TSRA. Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas. Sala Plena. (4 de marzo de 2024). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6109511/5401882-acuerdo-plenario-n-002-2024-sala-plena.pdf>
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. (25 de enero de 2019). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/320709/DS_004-2019-JUS.pdf?v=1560434051
- Morón, J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS)* (14a ed., Tomo II). Gaceta Jurídica.
- Recurso de Nulidad N° 2419-2018 Callao (12 de agosto de 2019). Corte Suprema de Justicia de la República (Perú). Sala Penal Permanente. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/11/Recurso-nulidad-2419-2018-Callao-LPDerecho.pdf>
- Recurso de Nulidad N° 1449-2009 Lima (18 de junio de 2010). Corte Suprema de Justicia de la República (Perú). Sala Penal Transitoria. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/05/Recurso-de-Nulidad-1449-2009-Lima-LPDerecho.pdf>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú). Expediente N° 01873-2009-PA/TC Lima (3 de septiembre de 2010). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Perú). Expediente N° 2868-2004-AA/TC Áncash. (24 de noviembre de 2004). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02868-2004-AA.pdf>
- Vallejo, G. A. (2014). Alcances del principio de confianza en la actividad médica. *Revista Ratio Juris*, 9(19), 53–76. <https://doi.org/10.24142/raju.v9n19a2>