

Artículo inédito**La determinación de la sanción de suspensión en el servicio civil: propuesta de un sistema de dosificación cuantitativa**

Determining the sanction of suspension in the civil service: proposal for a quantitative dosage system

Peter Paul Miranda Rojas

Ministerio Público (Perú)

mirophy04@gmail.com | ORCID: 0009-0001-1444-7132

Cómo citar este artículo /citation:

Miranda Rojas, P. P. (2026). La determinación de la sanción de suspensión en el servicio civil: propuesta de un sistema de dosificación cuantitativa. *Saber Servir: Revista de La Escuela Nacional de Administración Pública*, (15), 134-153. <https://doi.org/10.54774/ss.2026.15.07>

Recibido: 25/03/2026

Revisado: 24/04/2026

Aceptado: 27/05/2026

Publicado: 07/07/2026

Resumen

El presente artículo tiene por finalidad analizar la problemática en la aplicación de la sanción de suspensión en el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil, específicamente en lo concerniente a la determinación del *quantum* de dicha sanción y a la exigencia de que esta se rija por parámetros de proporcionalidad y razonabilidad. Para ello, se adopta una metodología dogmático-jurídica basada en el análisis sistemático de fuentes doctrinarias, normativas y jurisprudenciales que han tratado los sistemas de determinación de la sanción en el derecho público, con énfasis en el sistema de tercios en el derecho penal y su recepción en el derecho administrativo sancionador. A partir de la evaluación realizada, se propone la incorporación legislativa del sistema de tercios como una opción técnica viable para reducir la discrecionalidad en la graduación de la sanción de suspensión y fortalecer los principios de proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica en el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil.

Palabras clave: Derecho disciplinario, sistema de tercios, discrecionalidad, Tribunal del Servicio Civil.

Abstract

This article aims to analyze the problems in applying the suspension sanction within the disciplinary regime of the Civil Service Law, specifically regarding the determination of the severity of said sanction and the requirement that it adhere to parameters of proportionality and reasonableness. To this end, a dogmatic-legal methodology is adopted, based on the systematic analysis of doctrinal, regulatory, and jurisprudential sources that have addressed sanction determination systems in public sanctioning law, with particular emphasis on the system of thirds in criminal law and its adoption in administrative sanctioning law. Based on this evaluation, the legislative incorporation of the system of thirds is proposed as a viable technical option to reduce discretion in determining the severity of the suspension sanction and to strengthen the principles of proportionality, reasonableness, and legal certainty within the disciplinary regime of the Civil Service Law.

Keywords: Disciplinary law, system of thirds, discretion, Civil Service Tribunal.

1. Introducción

A partir del 14 de septiembre de 2014 entró en vigencia el nuevo régimen disciplinario regulado por la Ley del Servicio Civil, Ley n.º 30057 (en adelante, LSC), y su Reglamento General, aprobado por el Decreto Supremo n.º 040-2014-PCM. Su objeto fue establecer un marco jurídico unitario aplicable a los servidores civiles, independientemente de su régimen laboral, salvo algunas excepciones.

La vigencia del régimen disciplinario de la LSC no ha estado exenta de dificultades en su aplicación por parte de las entidades. Así lo demuestra el índice de nulidades declaradas por el Tribunal del Servicio Civil (TSC) debido a la vulneración de principios y garantías en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD). De acuerdo con un estudio de Torres (2021), en 2019 el TSC resolvió 4212 recursos de apelación, de los cuales 1811 culminaron con la declaración de nulidad por diversos vicios en la tramitación y resolución del PAD. Otro dato relevante de la investigación es que el 26% del índice total de nulidades obedeció a la vulneración del principio de razonabilidad en la determinación de la sanción.

Uno de los factores determinantes en esta problemática es el amplio margen de discrecionalidad legal otorgado a la autoridad administrativa para determinar el *quantum* de la sanción sin goce de remuneraciones. Como la actual regulación de la LSC no ha previsto una sanción específica para cada falta administrativa, la autoridad debe definir el tiempo de suspensión dentro de un extenso período legal que comprende “desde un (1) día hasta doce (12) meses” (Ley n.º 30057, 2013, art. 88). Entonces, al no contarse con parámetros objetivos para fijar la sanción, el ciudadano no puede obtener una decisión previsible. Estas deficiencias se reflejan en los numerosos casos en los que el TSC ha declarado la nulidad del proceso disciplinario debido a la inobservancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Dicha situación conlleva una serie de secuelas que impactan negativamente en el funcionamiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado peruano. Entre ellas destacan: a) la pérdida innecesaria de recursos humanos y materiales como consecuencia de los reprocesos derivados de la declaración de la nulidad de los PAD; b) la desconfianza ciudadana en las autoridades al proyectar una imagen de arbitrariedad y desidia institucional; y c) la falta de predictibilidad y seguridad jurídica en la dosificación de la sanción.

Si bien se buscó desarrollar un marco más claro con la emisión del precedente administrativo

contenido en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC, publicada el 19 de diciembre de 2021, es posible afirmar que, transcurrido más de cuatro años, los vicios en la proporcionalidad de la sanción de suspensión persisten, tal como se evidencia en las diversas resoluciones publicadas en el repositorio institucional del TSC.

Por ello, resulta necesario analizar si el margen de discrecionalidad existente para la determinación de la sanción de suspensión resulta compatible con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen la potestad disciplinaria del Estado. Asimismo, se debe evaluar la viabilidad de incorporar mecanismos objetivos de graduación de la sanción que permitan reducir el nivel de discrecionalidad administrativa y, de esta manera, mejorar la predictibilidad en las decisiones sancionadoras.

Bajo esta premisa, el objetivo principal del presente trabajo consiste en examinar la problemática existente en la determinación del *quantum* de la sanción de suspensión y evaluar la posibilidad de incorporar normativamente el sistema de tercios, de origen penal, como mecanismo objetivo de dosificación que contribuya a fortalecer los principios de predictibilidad y proporcionalidad. Como objetivos específicos, se plantea: i) estudiar las bases teóricas y normativas del sistema de tercios en el derecho penal, así como su recepción en el derecho administrativo sancionador de la Contraloría General de la República; ii) analizar los problemas derivados del actual nivel de discrecionalidad en la determinación de la sanción de suspensión en el régimen disciplinario de la LSC, a partir de algunos casos resueltos por el TSC; y iii) determinar si dicho modelo de tercios puede adaptarse válidamente al régimen disciplinario de la LSC, considerando sus particularidades.

Debe tenerse presente que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador, en el PAD el objeto de investigación y sanción recae específicamente sobre un servidor o funcionario público, quien se encuentra vinculado jurídicamente con el Estado a través de una relación de sujeción o subordinación que genera un marco reforzado de deberes, prohibiciones y obligaciones definidas en diversos instrumentos normativos (contratos, documentos de gestión, etcétera).

Conforme a lo señalado por Gómez (2017), “el objeto que persigue el derecho disciplinario consiste en mantener la disciplina en el interior de la institución estatal, lo cual constituye un objetivo político del Estado diferente del que busca garantizar el derecho penal” (p. 327).

Este carácter especial determina que los principios generales del ius puniendi estatal y de las instituciones jurídicas del derecho penal no puedan aplicarse de manera homogénea ni automática en el derecho disciplinario, sino que requieran procesos razonables de adecuación en los que se pongan en valor la particular naturaleza y las finalidades propias de este régimen jurídico.

Así, el actual trabajo se construye sobre la base de una concepción unitaria del ius puniendi, que reconoce que el derecho penal, el derecho administrativo sancionador y el derecho disciplinario comparten garantías y principios de común aplicación; sin embargo, presentan diferencias sustanciales en cuanto a la intensidad de la intervención estatal y el ámbito de protección de los bienes jurídicos. Esta distinción exige que cualquier propuesta de reforma de dichos sistemas tenga en cuenta las características singulares de cada ordenamiento sancionador.

En esa línea de ideas, la determinación del *quantum* de la sanción a través de los criterios de graduación fijados en la LSC forma parte de lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan discrecionalidad técnica administrativa, entendida, de modo general, como la atribución conferida a la Administración para escoger, entre diversos criterios o motivos, el que considere más adecuado en un sentido u otro (Baca, 2012, p. 187).

Una de las principales ventajas de la discrecionalidad técnica administrativa en el marco del PAD es la posibilidad de que la autoridad determine la sanción acorde a las circunstancias específicas del caso concreto y las particularidades del administrado, evitando la aplicación mecánica de la norma sancionadora. Como sostiene Sánchez (2011), la mayor parte de las decisiones gubernativas —entre ellas, la imposición de sanciones— no solo se fundamentan en consideraciones estrictamente jurídicas, sino también en apreciaciones de elementos fácticos o en valoraciones y opciones de fines e intereses de otra naturaleza, basadas en criterios de oportunidad distintos a los de legalidad (p. 263).

No obstante, la discrecionalidad técnica administrativa también entraña riesgos, como la arbitrariedad derivada de una insuficiente motivación de la decisión (Cassagne, 2009, p. 87), la afectación del principio de seguridad jurídica cuando los criterios técnicos son inexistentes o poco uniformes y la dificultad para ejercer un adecuado control jurídico por parte del TSC o la autoridad jurisdiccional ante la falta de parámetros claramente definidos que permitan asegurar la rectitud o la relación de coherencia de la decisión adoptada (Zegarra, 2006, p. 53).

Desde esta perspectiva, el presente estudio analiza si el sistema de tercios, proveniente del derecho penal como mecanismo de dosificación de la sanción, puede constituirse en una herramienta operativa compatible con el régimen disciplinario de la LSC, atendiendo a sus características funcionales. Para ello, se busca conjugar las ventajas operativas que ofrece la discrecionalidad técnica administrativa con la necesidad de establecer parámetros objetivos para la graduación de las sanciones, lo que contribuiría a reforzar los principios de proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica.

2. Metodología

En el presente trabajo se emplea una metodología de tipo dogmático-jurídica, consistente en el análisis de fuentes doctrinarias, normativas y criterios jurisprudenciales relacionados con el ejercicio de la potestad disciplinaria y el sistema de tercios aplicado a la determinación judicial de la sanción en el derecho penal.

La investigación se desarrolla en dos niveles diferenciados. En primer lugar, se realiza un análisis descriptivo sobre el régimen disciplinario previsto en la LSC, los criterios vigentes para la determinación de la sanción de suspensión y algunos pronunciamientos representativos emitidos por el TSC en esta materia, con la finalidad de identificar los márgenes de discrecionalidad existentes en la graduación de dicha sanción y su problemática. Asimismo, se examina el funcionamiento del sistema de tercios en el ámbito penal, especialmente en lo relativo a la determinación del *quantum* de la sanción y a los criterios de agravación y atenuación aplicados en algunos casos.

En segundo lugar, sobre la base del análisis previo, se formula una propuesta normativa orientada a evaluar la viabilidad de incorporar el sistema de tercios en la graduación de la sanción de suspensión dentro del régimen disciplinario de la LSC. Para ello, se plantea una esquematización del rango legal previsto para la sanción de suspensión mediante su división en tercios —inferior, intermedio y superior—, atendiendo a criterios objetivos vinculados a la concurrencia o no de circunstancias agravantes o atenuantes. Con este planteamiento, se busca reducir los márgenes de discrecionalidad administrativa y afianzar los principios de proporcionalidad, razonabilidad y seguridad jurídica en la ejecución de sanciones disciplinarias.

Los aspectos centrales de la propuesta se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1*Propuesta de división de la sanción de suspensión mediante el sistema de tercios*

Nivel	Rango de suspensión	Criterios orientadores
Tercio inferior	1-121 días (1-4 meses)	Conductas de menor gravedad, a partir de la concurrencia de circunstancias atenuantes.
Tercio intermedio	122-243 días (4-8 meses)	Conductas de gravedad media, a partir de la concurrencia de circunstancias atenuantes y agravantes.
Tercio superior	244-365 días (8-12 meses)	Conductas de alta gravedad, a partir de la concurrencia de circunstancias agravantes.

3. Resultados, hallazgos y conocimientos aplicables

3.1. Los sistemas de dosimetría en la determinación de la sanción penal

Los estudios sobre la determinación judicial de la pena muestran que su individualización ha transitado por diversos modelos, según la búsqueda de reducción o ampliación del margen del arbitrio judicial. Como bien afirma Ziffer (1996):

La historia de la determinación de la pena se ha debatido entre dos valores, el de seguridad jurídica —que conduciría a penas absolutamente predeterminadas— y la idea de “justicia” traducida en el principio de individualización de la pena: una pena justa solo es aquella que se adecúa a las particularidades del caso concreto (p. 27).

Así, un primer modelo de determinación lo constituye el **modelo de pena fija o determinación legal absoluta**, según el cual el legislador establece una sanción específica para cada delito, de modo que el juez no tiene margen de apreciación alguna y, por tanto, aplica de forma mecánica la pena fijada por el legislador, sin considerar las circunstancias particulares del caso o las características personales de quien cometió el delito. Este modelo fue adoptado en Francia mediante el Código Penal Francés de 1791, en un contexto histórico caracterizado por la rigidez legal como respuesta a los excesos del absolutismo y las penas inhumanas contempladas en los códigos de los Estados absolutistas (Hinojosa, 2022, p. 145).

En segundo lugar, tenemos el modelo de arbitrio judicial absoluto, propio del derecho anglosajón, que surge como reacción a la inflexibilidad del modelo de determinación legal absoluta. En este sistema, el juez asume el protagonismo para determinar la fijación de la pena según su saber y entender, sin otros límites que su conciencia y criterio de justicia, al carecer de marcos legales mínimos o máximos previstos. Dicho modelo no estuvo libre de críticas pues conducía

a una notable indeterminación en la dosificación de la pena. Además, vulneraba el principio de legalidad al impedir que el ciudadano conociera, con antelación, la pena que derivaba de incurrir en un delito.

Finalmente, se encuentra el **modelo de arbitrio reglado o modelo mixto**, sistema dominante en la actualidad, en el que el legislador fija un marco punitivo abstracto en cada tipo penal, estableciendo un mínimo y un máximo legal sobre los cuales el juez establece una pena concreta atendiendo las circunstancias agravantes y atenuantes reguladas por la ley. Dicho sistema busca conjugar las ventajas de los modelos anteriores, al establecer parámetros legales en cada hecho punible, pero sin dejar de reconocer la valoración judicial que subyace en cada caso.

No obstante, más allá de las ventajas o limitaciones de cada uno de estos sistemas, coincidimos con Prado (2018) cuando, al referirse a los modelos de dosimetría del castigo penal, señala: “Al parecer, lo que en verdad interesa en el presente es medir su utilidad, esto es, su real eficiencia y eficacia para ayudar a los jueces y tribunales a decidir penas justas en los casos penales que resuelven” (p. 150).

3.2. El sistema de tercios en la individualización de la sanción penal

Con la reforma de la Ley n.º 30076, se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico penal el denominado sistema de tercios. El nuevo modelo operativo, plasmado en la modificatoria del artículo 45-A del Código Penal (Decreto Legislativo n.º 635, 1991), se diferencia del esquema anterior en la limitación drástica de la discrecionalidad judicial para el establecimiento de la pena. Antes de esta norma, el juez tenía la facultad de fijar la sanción dentro del marco punitivo legal, sin otros límites que el rango mínimo y máximo de cada delito, lo que acrecentaba el riesgo de penas desproporcionadas e injustas.

En el sistema de tercios, el juez se encuentra obligado a dividir la pena fijada por el legislador en tres partes iguales; luego, en función a la concurrencia o no de condiciones agravantes o atenuantes previstas en el artículo 46 del Código Penal, determina el tercio sobre el que finalmente deberá establecerse la pena concreta o final.

En esa línea, el modificado artículo 45-A del Código Penal establece el siguiente procedimiento operativo para la determinación judicial de la pena:

1. El juez identifica el espacio punitivo aplicable a partir de la pena prevista legalmente para el delito y procede a dividirlo en tres tercios.
2. Posteriormente, determina la pena concreta aplicable al condenado mediante la evaluación de la concurrencia de circunstancias atenuantes y agravantes, conforme a las siguientes reglas:
 - Cuando no existan atenuantes ni agravantes o concurren circunstancias agravantes o únicamente circunstancias atenuantes, la pena concreta se determina dentro del tercio inferior.
 - Cuando concurren [simultáneamente] circunstancias de agravación y de atenuación, la pena concreta se determina dentro del tercio intermedio.
 - Cuando concurren únicamente circunstancias agravantes, la pena concreta se determina dentro del tercio superior.” (Decreto Legislativo n.º 635, 1991, art. 45-A, num. 2)

Por ejemplo, si el delito que se imputa es homicidio simple, el artículo 106 del Código Penal establece una pena privativa de libertad que oscila entre los 6 y 20 años (Decreto Legislativo n.º 635, 1991) . Aplicando el sistema de tercios, dicho rango legal se divide en tres partes iguales:

- Primer tercio: de 6 a 10 años y 8 meses.
- Segundo tercio: de 10 años y 8 meses a 15 años y 4 meses.
- Tercer tercio: de 15 años y 4 meses a 20 años.

Seguidamente, el operador jurídico debe identificar posibles circunstancias atenuantes que reduzcan el juicio de reproche personal del caso —como la ausencia de antecedentes penales, haber obrado por móviles nobles o altruistas y presentarse voluntariamente a las autoridades y admitir responsabilidad después de consumado el delito— o, por el contrario, circunstancias agravantes que lo potencien —como ejecutar la acción punible por razones de intolerancia o discriminación, emplear medios que representen un peligro común al cometer el delito y valerse de un inimputable para la comisión del hecho—. Una vez identificadas las circunstancias, corresponde al operador jurídico ubicar el tercio sobre el que determinará la pena concreta, conforme a su prudente criterio y bajo una especial motivación.

Así, continuando con el ejemplo, si el juez establece que el acusado carece de antecedentes penales y no concurre otra circunstancia atenuante o agravante, debe proceder a fijar la pena concreta (final) en el primer tercio, es decir, entre los 6 a 10 años y 8 meses.

3.3. La determinación de la sanción en el procedimiento administrativo sancionador de la Contraloría General de la República

La potestad sancionadora de la Contraloría General de la República (CGR) encuentra desarrollo legal en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional, aprobado mediante Resolución de Contraloría n.º 166-2021-CG publicada el 21 de agosto de 2021 (en adelante, el Reglamento).

En dicho cuerpo legal se distinguen dos tipos de infracciones: graves y muy graves. Las primeras, conforme lo estipulado en el artículo 7, conllevan una inhabilitación que oscila entre los sesenta (60) días calendario y un (1) año; en tanto, las segundas acarrearán un período de inhabilitación de uno (1) a cinco (5) años (CGR, 2024, art. 7).

En cuanto a la graduación de la sanción, el Reglamento (CGR, 2024) diferencia las circunstancias modificatorias de responsabilidad en agravantes específicas, cualificadas y genéricas, además de atenuantes privilegiadas y genéricas, conforme al numeral 9.2 del artículo 9. Además, el numeral 10.1 del artículo 10 establece un listado de circunstancias modificatorias, que son categorizadas seguidamente en el numeral 10.2 según su carácter agravante (cualificadas y genéricas) o atenuante (privilegiada y genérica).

De otro lado, se observa que, en algunos casos, el Reglamento utiliza algunas fórmulas normativas que hacen referencia a tercios para la determinación del *quantum* de la sanción. Así ocurre con la reincidencia y reiteración, regulada en el artículo 11, cuyo numeral 11.3 estipula que: “La reincidencia y reiteración genera la graduación de la sanción en el **tercio superior** de la escala correspondiente a la infracción que se hubiera cometido (...)”. Una disposición similar se incluye en el numeral 13.3 del artículo 13, en el que se establecen las condiciones atenuantes de responsabilidad administrativa funcional previstas en los literales a), c) y d) del numeral 13.1 como “mecanismos de derecho premial que deben dar lugar a graduar la sanción en el **tercio inferior** de la escala que corresponde a la infracción cometida” (CGR, 2024).

En conclusión, la graduación de la sanción en el procedimiento administrativo sancionador (PAS) de la CGR se rige principalmente por criterios de proporcionalidad definidos en una lista de circunstancias modificatorias de la responsabilidad, clasificadas como atenuantes o agravantes. Si bien, como norma general, no se le exige a la autoridad realizar una división tripartita de la pena establecida, el Reglamento determina que, en casos puntuales, como los

señalados en los artículos 11.3 y 13.3, el operador jurídico sí se encuentra obligado a ejecutar la sanción estableciendo tercios iguales.

3.4. La sanción de suspensión en el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil y su determinación según el precedente administrativo contenido en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC

El artículo 88 de la LSC (Ley N.º 30057, 2013) contempla el régimen de sanciones aplicables en el PAD. Una de ellas es la suspensión sin goce de remuneraciones, aplicada mediante un rango legal que oscila entre un (1) día y doce (12) meses, siendo la autoridad sancionadora la responsable de determinar su duración exacta en función de las circunstancias del hecho.

Ahora bien, para tal medida, el artículo 87 de la LSC (Ley N.º 30057, 2013) considera un listado de criterios de graduación a ser observados por la autoridad al momento de fijar la sanción. Tales como la afectación a los intereses generales o bienes jurídicamente protegidos por el Estado, el ocultamiento de la falta, el grado de jerarquía y especialización del servidor, las circunstancias de comisión, la concurrencia de faltas, la participación de otros servidores, la reincidencia, la continuidad de la conducta infractora y el eventual beneficio ilícitamente obtenido. Cabe precisar que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho penal y el PAS de la CGR, en el régimen disciplinario de la LSC dichos criterios no han sido categorizados normativamente como circunstancias agravantes o atenuantes.

De otro lado, debido a los vicios identificados en la determinación de la sanción, el TSC consideró conveniente emitir lineamientos de observancia obligatoria mediante el precedente vinculante contenido en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC. En esta resolución se desarrollan diversos tópicos, como la debida motivación de una sanción, los principios de proporcionalidad y razonabilidad y el contenido de cada uno de los criterios de graduación fijados en el artículo 87 de la LSC.

Respecto a la sanción de suspensión, en el fundamento 14 del citado precedente administrativo se estableció como reglas vinculantes que el *quantum* de la sanción debe guardar correspondencia con la gravedad de la conducta infractora, con el fin de evitar que faltas graves sean sancionadas con medidas cercanas al mínimo legal o, de forma inversa, que hechos de menor severidad reciban sanciones próximas al máximo.

Asimismo, se reconoce que los órganos sancionadores cuentan con cierto margen de discrecionalidad para graduar la sanción; sin embargo, dicha facultad debe ejercerse conforme a los criterios de graduación, de manera que no conlleve decisiones arbitrarias.

Si bien los criterios jurisprudenciales antes señalados representan un esfuerzo destacable por generar predictibilidad y seguridad jurídica en la determinación de la sanción, la persistencia de nulidades declaradas por el TSC debido a vicios en la fijación del *quantum* sancionador refleja la necesidad de explorar nuevas herramientas metodológicas que contribuyan a garantizar la proporcionalidad y la razonabilidad en las decisiones.

Es necesario reconocer que la problemática antes señalada responde, hasta cierto punto, al uso de conceptos jurídicos imprecisos en las normas que regulan la graduación de la sanción. Tal es el caso del artículo 91 de la LSC (Ley N.º 30057, 2013), que emplea expresiones como “magnitud” y “gravedad” de las faltas, cuyo nivel de abstracción incrementa el margen de subjetividad del operador jurídico al momento de dictar la sanción y, con ello, el riesgo de decisiones arbitrarias.

El empleo de conceptos jurídicos indeterminados no resulta, en sí mismo, incompatible con el ejercicio legítimo de la potestad disciplinaria, en especial si se considera la diversidad de situaciones que pueden presentarse en los PAD y la imposibilidad de que la ley defina límites precisos para la actuación del Estado (Huamán, 2025, p. 44). Sin embargo, como contrapeso, resulta fundamental la existencia de parámetros objetivos de interpretación y graduación que permitan delimitar razonablemente el ejercicio de la discrecionalidad administrativa. De lo contrario, la amplitud de tales conceptos podría poner en tela de juicio los principios de razonabilidad, proporcionalidad y seguridad jurídica que deben regir toda sanción disciplinaria.

En ese sentido, aunque el artículo 87 de la LSC (Ley N.º 30057, 2013) establece condiciones o criterios para la graduación de la sanción según el mayor o menor reproche que implique la conducta, dichos criterios en la práctica administrativa han revelado poca eficacia para evitar decisiones arbitrarias. La razón es que las entidades suelen determinar el *quantum* de la sanción sobre la base de apreciaciones predominantemente discrecionales, sin que la decisión manifieste una especial motivación, tal como se advierte en distintas resoluciones emitidas por el TSC.

Esta realidad se explica en defectos de fondo en el régimen de graduación de la sanción, tanto de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley n.º 27444, 2001) como de la LSC

(Ley N.º 30057, 2013). En ambas, los criterios de graduación aparecen enunciados, pero no se brinda ningún dato que guíe sobre su contenido (cuándo sindicarlos como atenuantes o agravantes de la infracción, por ejemplo) o que indique a la autoridad administrativa la manera de considerarlos en la cuantificación de la sanción (Morón, 2023, p. 150). Dicha situación contrasta con el tratamiento observado en el derecho penal y, en algunos supuestos específicos, en el PAS de la CGR.

4. Discusión y propuesta

4.1. ¿Es viable la aplicación del sistema de tercios en la determinación de la sanción de suspensión del régimen disciplinario de la LSC?

Conforme a lo precisado anteriormente, las causas de la problemática en la determinación de la sanción obedecen, de forma sustancial, al diseño normativo actual, que otorga un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad para fijar el *quantum* de la sanción sin criterios de restricción objetivos. En la práctica, esto ha generado arbitrariedades al momento de dosificar la sanción, permitiendo que infracciones graves reciban una suspensión cercana al extremo mínimo y que, por el contrario, sucesos de escasa lesividad obtengan una suspensión cercana al extremo medio o máximo. Los siguientes casos del TSC evidencian esta falta de proporcionalidad:

En la Resolución n.º 000017-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala, el TSC declaró la nulidad del acto sancionador porque, pese a tratarse de un caso de hostigamiento sexual en agravio de una servidora y advertir la presencia de cuatro criterios de graduación de naturaleza agravante —severa afectación a los intereses generales o bienes jurídicamente protegidos, continuidad en la comisión de la falta, naturaleza de la infracción e intencionalidad en la conducta del infractor—, la entidad resolvió imponer una sanción leve de apenas diez (10) días de suspensión sin goce de remuneraciones, lo que resulta desproporcionado considerando la gravedad del hecho y el bien jurídico afectado, esto es, la libertad sexual.

Una situación inversa se registra en la Resolución n.º 006927-2024-SERVIR/TSC-Segunda Sala. En este caso, el TSC declaró la nulidad del acto sancionador debido a que un servidor recibió una suspensión de ciento ochenta (180) días sin goce de remuneraciones por inasistencias en un período de quince días, sin que se haya acreditado circunstancias agravantes que justifiquen dicha decisión.

Los casos antes señalados y otros que se derivan de la casuística del TSC muestran las deficiencias que actualmente presenta el régimen legal de determinación de la sanción, evidenciando una tendencia errática de las autoridades del PAD en la valoración de la magnitud del hecho y la calidad argumentativa de sus decisiones.

Estos defectos se explican, entre otros motivos, por el nivel de discrecionalidad que la ley otorga a la autoridad para graduar la sanción sobre la base de los criterios previstos en el artículo 87 de la LSC, los mismos que no han tenido un impacto significativo en la calidad de las decisiones dada la variedad de interpretaciones sobre cada uno de sus alcances. Aun con los esfuerzos realizados por el TSC para corregir dicha problemática emitiendo el precedente contenido en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC, se torna perentorio un cambio de paradigma del modelo actual.

Para tal cometido, todo intento de reforma debe partir de la premisa de que la gestión de los PAD debe cumplirse siguiendo estándares de eficacia y eficiencia estatal, a fin de alcanzar los objetivos institucionales de la entidad respecto al uso razonable y garantista del poder de castigo (*ius puniendi*), así como al empleo racional de los recursos públicos. De ello se destaca la necesidad de que la administración de los PAD respete escrupulosamente las garantías del debido procedimiento al momento de imponer una sanción. Solo así es posible evitar los efectos nocivos que trae consigo la nulidad del procedimiento: reprocesos que comprometen el plazo razonable y otros derechos de los servidores, riesgo de impunidad por el reinicio de los períodos de prescripción, duplicidad innecesaria de recursos y posibles demandas indemnizatorias contra la institución, entre otros.

En este contexto, la incorporación del procedimiento técnico del sistema de tercios se presenta como una opción viable para la dosificación de la sanción de suspensión, ya que permitiría reducir razonablemente el margen de discrecionalidad existente en la fijación del *quantum* sancionador. En efecto, el sistema postula una reducción o uso modulado de la discrecionalidad, considerando esta como un elemento importante en la valoración del hecho debido a la diversidad temática de casos y porque constituye una verdad admitida que las decisiones administrativas o judiciales se adoptan combinando criterios de legalidad y arbitrio personal (Velásquez, 2009, p. 125).

Asimismo, la incorporación del sistema de tercios coadyuvaría al logro de una gestión eficiente de los PAD en comparación con el modelo actual de dosificación. En concreto, generaría los siguientes beneficios:

a) Reducción modulada de la discrecionalidad administrativa

El sistema de tercios es un procedimiento técnico-operativo que limita el margen de arbitrio de la autoridad al momento de determinar el *quantum* de la sanción. Para ello, señala la obligación de dividir el rango legal de suspensión (que comprende desde un (1) día hasta doce (12) meses) en tres partes iguales. A partir de allí, la autoridad fija la sanción definitiva en el tercio que corresponda, según la ocurrencia o no de circunstancias atenuantes o agravantes.

b) Mejora en los niveles de predictibilidad y seguridad jurídica

Permite que las autoridades y los servidores en general tengan una expectativa objetiva y razonable sobre la sanción aplicable en un caso concreto, lo que contribuye a la transparencia estatal y la mejora de la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, pilares básicos del proceso de modernización que atraviesa el Estado peruano.

c) Fortalecimiento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad

El sistema potencia la aplicación de dichos principios puesto que la autoridad se encuentra obligada a identificar el tercio en que se ubica el hecho infractor. Así, el procedimiento exige una valoración clara y justificada de las circunstancias del caso, garantizando que la sanción mantenga una adecuada correspondencia con la naturaleza de la falta y las condiciones personales del servidor infractor.

d) Mayor eficiencia en la gestión de recursos públicos

Al reducirse el nivel de discrecionalidad en la determinación de la sanción, todo proceso impugnatorio ante el TSC se centra en la verificación de las circunstancias agravantes y atenuantes, así como en el tercio de sanción aplicado al caso concreto. De este modo, se facilita el control administrativo y se reduce la incidencia injustificada de nulidades por motivación deficiente o vulneración del principio de proporcionalidad, lo que, a su vez, evita el gasto innecesario de recursos humanos y materiales.

e) Motivación técnica de las resoluciones

La incorporación de un procedimiento técnico-cuantitativo como el sistema de tercios contribuye a la profesionalización de las autoridades del PAD. Al tratarse de una herramienta más objetiva que el actual modelo de dosificación, incrementa el nivel de la calidad argumentativa de las decisiones emitidas tanto en primera como en segunda instancia administrativa.

Para demostrarlo, retomemos uno de los casos resueltos mencionados anteriormente. En la Resolución n.º 000017-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala, el TSC declaró la nulidad de una sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por diez (10) días. A su juicio, dicha sanción resultaba desproporcionada al corresponder a un hecho de presunto hostigamiento sexual, con presencia de hasta cuatro criterios de graduación de naturaleza agravante. Si se hubiera aplicado el sistema de tercios, la autoridad sancionadora no habría podido fijar la sanción cerca al extremo mínimo del rango legal, ya que estaría obligada, por la identificación de circunstancias agravantes, a ubicarla en el tercio superior, esto es, entre ocho (8) y doce (12) meses.

Este caso demuestra las ventajas operativas del sistema propuesto en clave de eficiencia procesal y consiguiente mejora de la gestión actual del PAD, sin dejar de reconocer una sensata dosis de discrecionalidad técnica administrativa como herramienta necesaria para la aplicación de la justicia.

En suma, el procedimiento de tercios que se está aplicando en el derecho penal y, en ciertos supuestos, en el PAS de la CGR representa una opción viable para lograr el propósito deseado: una gestión eficiente de los PAD a través de sanciones proporcionales de elevada calidad técnica, que repercutan en una reducción sustancial de las nulidades declaradas por el TSC. Su principal virtud radica en que, si bien limita la discrecionalidad administrativa, deja un margen para la evaluación de las particularidades del caso concreto, reconociendo la autonomía funcional de la autoridad sancionadora.

En consecuencia, la aplicación del sistema de tercios no supone una importación acrítica de una institución propia del derecho penal al ámbito disciplinario, sino una adaptación funcional compatible con los fines y características de la potestad disciplinaria del Estado.

Ahora bien, para concretar la viabilidad del sistema o procedimiento operativo propuesto, resulta

necesaria una reforma legal de los artículos 87 y 91 de la LSC, a fin de satisfacer las exigencias del principio de legalidad. Por ello, se debe tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- a) El listado de criterios de graduación previsto en el artículo 87 de la LSC debe clasificarse normativamente en circunstancias agravantes y atenuantes, tal como sucede en el artículo 46 del Código Penal y en los numerales 10.1 y 10.2 del artículo 10 del reglamento de la CGR. Esta modificación permitiría evitar interpretaciones dispares sobre la naturaleza jurídica de un mismo criterio de graduación, tomando como referencia los criterios interpretativos del TSC fijados en el precedente de la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC.
- b) La incorporación del sistema de tercios en la LSC debe considerar la actual redacción del artículo 45-A del Código Penal adecuándola a las particularidades del régimen disciplinario de la LSC. En ese sentido, se propone la siguiente fórmula legislativa:

La autoridad sancionadora determina la sanción de suspensión aplicable conforme a las siguientes reglas:

1. Divide el rango legal previsto en el literal b) del artículo 88 de la presente ley en tres partes iguales.
2. Determina la sanción de suspensión concreta aplicable al servidor evaluando la concurrencia de circunstancias agravantes o atenuantes en función de las siguientes reglas:
 - a) Cuando no existan atenuantes ni agravantes o únicamente concurren circunstancias atenuantes, la sanción concreta se determina dentro del tercio inferior.
 - b) Cuando concurren circunstancias agravantes y de atenuación, la sanción concreta se determina dentro del tercio intermedio.
 - c) Cuando únicamente concurren circunstancias agravantes, la sanción concreta se determina dentro del tercio superior.

Como reflexión final, las mejoras propuestas respecto a la sanción de suspensión deben considerarse como un punto de partida. El objetivo final es alcanzar un nuevo modelo de determinación integral que garantice los derechos de los servidores y optimice la conducción de

los PAD, sobre todo en aquellos casos en los que se decide aplicar la medida sancionadora más severa, como es la destitución. Esta última materia merece ser objeto de un análisis diferenciado y constituye una línea de investigación abierta para futuras investigaciones.

5. Conclusiones

- El régimen legal actual de la LSC para la determinación de la sanción de suspensión resulta insuficiente para garantizar sanciones proporcionales y razonables debido al amplio margen de discrecionalidad que se deriva de la aplicación de las reglas previstas en los artículos 87 y 91. Esta insuficiencia se refleja en la emisión de un número elevado de resoluciones del TSC que declaran la nulidad de la decisión por vicios en la graduación de la sanción.
- Para superar la problemática sobre la aplicación de la medida de suspensión, se propone la incorporación legislativa del sistema o esquema operativo de tercios, mediante dos reformas: a) clasificar los criterios de graduación previstos en el artículo 87 de la LSC como circunstancias agravantes y atenuantes, considerando las directrices fijadas en la Resolución de Sala Plena n.º 001-2021-SERVIR/TSC; b) modificar el artículo 91 de la LSC para incorporar el sistema operativo de tercios, tomando como base el artículo 45-A del Código Penal.
- La incorporación del sistema de tercios ofrece una serie de ventajas operativas frente al modelo de dosificación actual, como la reducción de la discrecionalidad, la aplicación efectiva de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, la mejora de la calidad argumentativa de las decisiones y el uso eficiente de recursos al disminuir los reprocesos derivados de las nulidades declaradas por el TSC, entre otras. Todos estos beneficios repercutirían en un eficiente manejo de los PAD.

Conflicto de interés:

El autor declara no tener conflicto de interés.

Referencias

- Baca, V. (2012). La discrecionalidad administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. *Revista de Derecho Administrativo*, (11), 181-202.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13553>
- Cassagne, J. (2009). La discrecionalidad administrativa. *Foro Jurídico*, (9), 82-91.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18518>
- Contraloría General de la República. (1 de abril de 2024). *Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional: Versión integrada*. Gob.pe.
<https://www.gob.pe/es/i/5513548>
- Decreto Legislativo N.º 635, Código Penal. (8 de abril de 1991).
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682692>
- Gómez, C. (2017). *Dogmática del derecho disciplinario* (6a ed.). Universidad Externado de Colombia.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv18msp1j>
- Hinojosa, J. (2022). Fines de la pena y fundamentos dogmáticos de la determinación e individualización judicial. *Actualidad Penal y Procesal Penal*, (341), 132-158.
- Huamán, L. (2025). Control de la discrecionalidad: Hechos determinantes y conceptos jurídicos indeterminados. Caso Munte Schwarz ante el Tribunal del Servicio Civil peruano. *Giuristi: Revista de Derecho Corporativo*, 6(11), 40-71.
<https://doi.org/10.46631/Giuristi.2025.v6n11.04>
- Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (11 de abril de 2001).
<https://www.presidencia.gob.pe/integridad-institucional/docs/LEY-N-27444-d.pdf>
- Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil. (4 de julio de 2013).
<https://www.gob.pe/es/l/118474>
- Morón, J. (2023). *Las multas administrativas*. Praxis.
- Prado, V. (2018). *La dosimetría del castigo penal: Modelos, reglas y procedimientos*. Ideas.
- Resolución de Contraloría N.º 166-2021-CG, Aprueban el "Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional". (21 de agosto de 2021).
<https://www.gob.pe/es/l/2093915>
- Resolución de Sala Plena N.º 001-2021-SERVIR/TSC, Establece los criterios de graduación de las sanciones en el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley n.º 30057. (19 de diciembre de 2021).
<https://www.gob.pe/es/l/5038444>

Resolución N.º 0006927-2024-SERVIR/TSC-Segunda Sala. Exp. 010256-2024-SERVIR/TSC. Recurso de apelación de Ericzon Almeida Pablo contra el Programa Nacional Cuna Más. (22 de noviembre de 2024).

<https://www.gob.pe/es/l/6231504>

Resolución N.º 000017-2025-SERVIR/TSC-Segunda Sala (10 de enero de 2025). Recurso de apelación de Julio Guillermo Santos Flores contra la Contraloría General de la República.

<https://www.gob.pe/es/l/6369033>

Sánchez, M. (2011). Función, límites y control judicial de la discrecionalidad administrativa. *IUS ET VERITAS*, 21(43), 260-270.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12064>

Torres, E. (2021). *Los vicios de nulidad identificados en el Tribunal del Servicio Civil y su incidencia en la gestión de los procedimientos administrativos disciplinarios en el año 2019* [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio Institucional de UNMSM.

<https://cybertesis.unmsm.edu.pe/item/a8de26fd-f3ff-4d23-bbda-ff1fd47e736f>

Velásquez, P. (2009). La discrecionalidad del juez en la determinación de la pena. *Actualidad Jurídica*, (189), 121-127.

Zegarra, D. (2006). Control judicial de la discrecionalidad administrativa: Viejo problema y nuevo excursus (sus alcances en la doctrina española). *Revista de Derecho Administrativo*, (1), 33-62.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16349>

Ziffer, P. (1996). *Lineamientos de la determinación de la pena*. Konrad Adenauer Stiftung.