



● ARTÍCULO 9 · ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La transgresión del principio de legalidad en los tipos infractores abiertos e indeterminados en el Procedimiento Administrativo Disciplinario seguida contra Fiscales

The transgression of the principle of legality in the open and indeterminate types of infractions in the disciplinary administrative procedure related to prosecutorial conducts

RÍOS PASTOR, Raúl*

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza la función que desempeña el principio de legalidad en el procedimiento administrativo disciplinario contra fiscales, y como la aplicación de los tipos infractores abiertos o indeterminados contenidos en la Ley N.º 30483 — Ley de la Carrera Fiscal, puede propiciar a interpretaciones discrecionales por parte de la autoridad administrativa, y como consecuencia derivar a la vulneración del principio de legalidad y afectar las garantías propias del debido procedimiento administrativo disciplinario.

Palabras Clave — Legalidad, discrecionalidad, abiertos o indeterminados, autoridad administrativa.

ABSTRACT

This paper analyzes the role played by the principle of legality in disciplinary administrative proceedings against prosecutors, and how the application of open or indeterminate types of infractions contained in Law No. 30483 — Law of the Prosecutorial Career may give rise to discretionary interpretations by the administrative authority, and consequently lead to a violation of the principle of legality and affect the guarantees inherent to due process in disciplinary administrative proceedings.

Key words — Legality, discretion, open or indeterminate, administrative authority.

SUMARIO

I. Introducción · II. Métodos y técnicas · III. El principio de legalidad en la Constitución Política del Perú · IV. El principio de legalidad en el Derecho Administrativo Disciplinario del Ministerio Público · V. Problemática de aplicación de los tipos infractores en el Procedimiento Administrativo Disciplinario contra Fiscales · VI. Conclusiones · VII. Lista de Referencias.

* Abogado y Maestro en Ciencias, mención de Derecho Penal y Criminología por la Universidad Nacional de Cajamarca. Asistente en Función Fiscal de la Autoridad Desconcentrada de Control del Ministerio Público de Cajamarca. Código ORCID: [0009-0000-9530-3714](https://orcid.org/0009-0000-9530-3714). Correo electrónico: rariosp94@gmail.com.

<https://doi.org/10.70467/rqi.n16.9>

Recibido: 18 de abril
Evaluado: 27 de mayo
Publicado: 31 de julio

I. Introducción

En el marco de un Estado Constitucional de Derecho, los funcionarios de las entidades públicas se encuentran obligados a adecuar su actuación al ordenamiento constitucional y legal vigente. Esta exigencia responde a la necesidad de establecer límites al ejercicio de la potestad discrecional con la que cuentan los funcionarios públicos, a fin de garantizar una actuación estatal conforme a criterios de justicia, idoneidad y eficacia. En este contexto, el derecho administrativo disciplinario se inserta como una manifestación del *ius puniendi* del Estado, por lo que no se encuentra exento de tales exigencias.

En esa línea, los funcionarios encargados de la aplicación del derecho administrativo disciplinario en la investigación de presuntas inconductas funcionales atribuidas a fiscales deben orientar su actuación conforme al principio de legalidad, el cual constituye una garantía esencial frente al ejercicio del poder sancionador de las entidades públicas.

Siendo ello así, dicho principio admite una doble dimensión: de un lado, sólo por norma con rango de ley se les otorga potestad sancionadora a las entidades públicas; y, de otro, que sólo por norma con rango de ley se establecen los tipos infractores y las posibles sanciones a imponerse.

Bajo estas consideraciones, la aplicación del derecho administrativo disciplinario a fiscales evidencia, en la práctica, diversas problemáticas vinculadas a la determinación de las infracciones administrativas previstas en la Ley N.º 30483 — Ley de la Carrera Fiscal; en particular, la existencia de tipos infractores abiertos e indeterminados plantean dificultades en su adecuada subsunción a los hechos concretos, lo que puede propiciar márgenes de interpretación discrecional por parte de la autoridad administrativa, con potencial afectación al principio de legalidad.

II. Métodos y técnicas

El presente artículo se ha desarrollado bajo enfoque cualitativo, en ese sentido se utilizó el análisis de conceptos y significados del principio de legalidad, priorizando su aplicación en el ámbito administrativo disciplinario. Así como se acudió a la interpretación de las normas constitucionales, la normatividad que rige el aspecto administrativo disciplinario aplicado a los fiscales del Ministerio Público peruano, acudiendo al análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y al desarrollo del argumento. Como técnicas de investigación se ha utilizado el análisis documental, tanto de la normatividad, la jurisprudencia y la doctrina sobre la materia.

III. El principio de legalidad en la Constitución Política del Perú

Nótese que el literal d del inciso 24 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú respecto al principio de legalidad establece que: «Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley»; por lo que, dicho principio es una garantía conforme a la cual toda actuación de la administración pública debe encontrarse previamente establecida en la ley de manera clara y precisa, puesto que ninguna autoridad puede actuar al margen de lo que está establecido por ley.

Asimismo, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que:

Los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador. Y el principio de legalidad impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*) (Sentencia recaída en el EXP. N.º 00156-2012-PHC/TC, de fecha 08-08-2012).

Por otro lado, Santy (2024) afirma:

El principio de legalidad es definido como la sumisión de la administración al derecho, ya que el término legalidad indica que la ley es la norma superior esencial a respetar por la administración. El principio de legalidad es una regla fundamental en el derecho; esto quiere decir, que todo acto sea fundado sobre una base legal, situación que implica que haya un fundamento jurídico en el orden jurídico existente (p. 90).

En tal sentido, el principio de legalidad puede ser entendido como aquella garantía fundamental que exige que toda actuación de la administración pública se encuentre previamente establecida en una norma con rango de ley, la cual debe describir de manera clara, expresa y precisa la conducta, así como las consecuencias jurídicas aplicables, constituyéndose en un límite a la discrecionalidad estatal y en una garantía de seguridad jurídica para los ciudadanos.

IV. El principio de legalidad en el Derecho Administrativo Disciplinario del Ministerio Público

La Ley N.º 30944, Ley de Creación de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, en su Artículo 51.A.1 literal a) reconoce que: «Son funciones de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público investigar, en el marco del procedimiento administrativo-disciplinario, los hechos, acciones u omisiones que constituyan infracciones disciplinarias por parte de todos los fiscales de todos los niveles del Ministerio Público, salvo en el caso de los fiscales supremos cuyo expediente debe ser remitido a la Junta Nacional de Justicia (...)».

En ese contexto, los funcionarios de dicha entidad deben desarrollar sus competencias otorgadas por ley conforme a las exigencias del principio de legalidad, toda vez que dicho principio constituye un límite esencial al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. Pacori (2023) afirma:

El principio de legalidad se manifiesta entendiéndose que sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado. El principio de legalidad, junto con el principio de interés público, es la base del Derecho Administrativo, desde que la autoridad administrativa puede y debe hacer sólo aquello que le permite la ley, no puede ni debe hacer aquello que le prohíbe la ley sin perjuicio de la facultad discrecional permitida por ley (p. 56).

Asimismo, se debe tomar en cuenta que el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el numeral 1 del Artículo 248 ha establecido que el principio de legalidad debe ser entendido como: «Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado (...)»; cuyo cuerpo normativo es de aplicación supletoria al procedimiento administrativo disciplinario seguido contra fiscales a la luz de lo señalado en la Tercera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Procedimiento Disciplinario de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, aprobado con Resolución Jefatural N.º 212-2025-ANC-MP-J de fecha 04 de junio de 2025.

V. Problemática de aplicación de los tipos infractores en el Procedimiento Administrativo Disciplinario contra Fiscales

La aplicación de las infracciones administrativas dentro de un procedimiento administrativo disciplinario seguido contra fiscales se sustenta en la Ley N.º 30483, Ley de la Carrera Fiscal, cuyo cuerpo normativo ha establecido 3 tipos de faltas —leves, graves y muy graves— contenidas en los Artículos 45, 46 y 47, respectivamente.

De lo antes planteado, si bien la ley ha establecido los tipos infractores aplicables ante la comisión de inconductas funcionales por parte de fiscales, es de advertir que algunos de los tipos infractores son abiertos o indeterminados, como los siguientes:

Artículo 45. Faltas leves

(...)

9. Incurrir en negligencia en el cumplimiento de los deberes propios de su cargo, establecidos en esta Ley, cuando no constituyan falta grave o muy grave.

Artículo 46. Faltas graves

(...)

3. Causar grave perjuicio al desarrollo de las incidencias y diligencias del proceso, frustrando o retrasando injustificadamente la realización de los actos procesales.

Artículo 47. Faltas muy graves

(...)

13. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo.

En relación con lo establecido en el numeral 9 del Artículo 45, se evidencia que se trata de un tipo infractor abierto, puesto que si un fiscal incurre en negligencia en el cumplimiento de los deberes propios de su cargo se considera como una falta leve, pero el mismo tipo infractor nos remite o redirige nuevamente a un catálogo de 22 deberes que debe cumplir el fiscal en el desempeño de sus funciones como representante del Ministerio Público; sin embargo, el artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal contiene un deber de contenido abierto, como el numeral 20) que señala que: «Es deber de los fiscales guardar en todo

momento conducta intachable», sin señalar de forma expresa si dicha acción está relacionada exclusivamente al desempeño de la función en el cargo dentro del horario laboral o también se extiende al ámbito fuera del horario de trabajo; es decir, en la vida privada; lo que conlleva a todas luces que dicho tipo infractor (falta leve) contraviene el principio de legalidad.

Respecto a lo señalado en el numeral 3 del Artículo 46, se advierte que se trata de un tipo infractor indeterminado, en razón que señala que en el desempeño de sus funciones el fiscal puede causar grave perjuicio al desarrollo de las incidencias y diligencias del proceso; empero, no precisa cuáles serían las incidencias y diligencias en las que frustró o retrasó injustificadamente los actos procesales con su acción u omisión, aún más si se tiene una multitud de actos que desarrolla el fiscal durante la investigación, como por ejemplo la declaración de los investigados, testigos, constataciones fiscales, participación en una entrevista en Cámara Gesell, su participación en audiencias judiciales y más; llegando a la conclusión que dicho tipo infractor (falta grave) vulnera el principio de legalidad.

Con relación a lo estipulado en el numeral 13 del Artículo 47, se evidencia que se trata nuevamente de un tipo infractor abierto, puesto que si un fiscal incurre en un acto u omisión que comprometa gravemente los deberes propios de su cargo en el desempeño de sus funciones como representante del Ministerio Público se considera como una falta muy grave, pero el mismo tipo infractor nos remite o redirige una vez más a un catálogo de 22 deberes contenidos en el Artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal; aunado a ello, se agrega que dicha acción u omisión no debe ser un delito; sin embargo, no delimita o diferencia con exactitud cuándo se incurre en delito, puesto que muchas acciones u omisiones administrativas también pueden ser consideradas como delitos perseguibles penalmente; por lo que dicho tipo infractor (falta muy grave) contraviene el principio de legalidad.

Siendo ello así, los tipos infractores en análisis no cumplen con los preceptos delimitados por el principio de legalidad, en el entendido que exige que tanto los comportamientos prohibidos, o preceptuados, sean descritos de forma clara e inequívoca, de manera que no se genere inseguridad jurídica en los administrados, y, por ende, que sea posible prever las consecuencias sancionadoras de una determinada conducta de los fiscales.

Aunado a ello, el Tribunal Constitucional ha sostenido en más de una oportunidad que:

El principio de legalidad en materia sancionadora impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está determinada por la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal d del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución que la tipificación previa a la ilicitud sea expresa e inequívoca (*lex certa*) (Sentencia recaída en el EXP. N.º 0010-2002-AI/TC, de fecha 03-01-2003).

Asimismo, el Tribunal Constitucional español ha establecido que:

El principio de legalidad comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la ajena responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango (Sentencia recaída en el EXP. N.º 061-1990-ES-TC, de fecha 29-03-1990).

En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha precisado que:

Por medio del principio de libre configuración de la ley por el legislador, conforme al cual debe entenderse que es el legislador el llamado a definir la política social del Estado social y democrático de derecho. En tal sentido, éste goza de una amplia reserva legal como instrumento de la formación de la voluntad política en materia social, sin embargo, dicha capacidad configuradora se encuentra limitada por el contenido esencial de los derechos fundamentales, de manera tal que la voluntad política expresada en la ley debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de los derechos, principios y valores constitucionales (Sentencia recaída en el EXP. N.º 1417-2005-AA/TC, de fecha 08-07-2005).

Por lo tanto, si bien el legislador cuenta con la reserva de ley otorgada por el Poder Constituyente, dichas facultades deben dictarse dentro de parámetros y límites de un Estado Constitucional de Derecho, sin que la dación de leyes conlleve a la vulneración del principio de legalidad y el derecho de defensa consagrado en el numeral 14 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

Finalmente, dentro del procedimiento administrativo disciplinario aplicable a fiscales, regulado por la Ley N.º 30483, se advierte que, si bien el legislador ha establecido un catálogo de faltas leves, graves y muy graves, varios de estos tipos infractores presentan una estructura abierta o indeterminada, lo que resulta incompatible con las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora. Las disposiciones como el numeral 9 del artículo 45, numeral 3 del artículo 46 y numeral 13 del artículo 47 no delimitan de manera clara, precisa e inequívoca las conductas sancionables, sino que recurren a fórmulas amplias como «negligencia en el cumplimiento de deberes», «grave perjuicio al desarrollo del proceso» o «acto u omisión que comprometa gravemente los deberes del cargo». Estas expresiones, además de remitir a catálogos de deberes también amplios o indeterminados —como el deber de mantener «conducta intachable»—, generan un margen excesivo de discrecionalidad en la autoridad administrativa, permitiendo que la infracción sea construida *ex post* a partir de valoraciones subjetivas. Ello vulnera directamente el principio de tipicidad o *lex certa*, que constituye una garantía esencial del debido procedimiento administrativo sancionador, en tanto exige que las conductas prohibidas y las sanciones estén predeterminadas con un grado suficiente de certeza, de modo que los administrados —en este caso, los fiscales— puedan prever razonablemente las consecuencias jurídicas de su actuación.

Si bien el legislador cuenta con un margen de configuración normativa, este no es absoluto, pues se encuentra limitado por el respeto a los derechos fundamentales y a los principios estructurales del Estado Constitucional de Derecho, entre ellos la seguridad jurídica y el derecho de defensa. En consecuencia, la incorporación de tipos infractores administrativos con un alto grado de indeterminación afecta la previsibilidad de las sanciones y debilita las garantías del debido procedimiento, al impedir una adecuada defensa frente a imputaciones vagas o genéricas.

— VI. Conclusiones

El principio de legalidad es un límite esencial al poder sancionador del Estado, aplicable también al procedimiento administrativo disciplinario contra fiscales, exigiendo que los tipos infractores sean precisos y claros en la ley.

La Ley N.º 30483, Ley de la Carrera Fiscal, contiene tipos infractores abiertos o indeterminados, que no describen de manera clara, expresa e inequívoca las conductas sancionables, incumpliendo el estándar de certeza exigido por el principio de legalidad (*lex certa*), lo que dificulta su aplicación objetiva y adecuada a los casos concretos.

La indeterminación normativa genera un amplio margen de discrecionalidad administrativa, permitiendo interpretaciones subjetivas por parte de la autoridad administrativa, cuya discrecionalidad puede vulnerar derechos fundamentales, especialmente el debido procedimiento, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los fiscales investigados.

Los tipos infractores abiertos afectan la previsibilidad de las consecuencias jurídicas, impidiendo que los fiscales conozcan con claridad y certeza qué conductas son sancionables administrativamente.

El legislador, aunque tiene libertad de configuración normativa, está limitado por la Constitución, por lo que no puede establecer normas sancionadoras vagas o ambiguas; y los tipos infractores analizados son materialmente incompatibles con el principio de legalidad, pudiendo cuestionarse su validez o, en su defecto, debiendo aplicarse de forma restrictiva.

— VII. Lista de Referencias

Constitución Política del Perú de 1993. En: gob.pe.

Ley N.º 30944, Ley de Creación de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público. En: gob.pe.

Ley N.º 30483, Ley de la Carrera Fiscal. En: gob.pe.

Ley N.º 27444, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: gob.pe.

Reglamento del Procedimiento Disciplinario de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público. En: gob.pe.

Tribunal Constitucional: Sentencia recaída en el EXP. N.º 00156-2012-PHC/TC; Sentencia recaída en el EXP. N.º 0010-2002-AI/TC; Sentencia recaída en el EXP. N.º 1417-2005-AA/TC; Sentencia recaída en el EXP. N.º 061-1990-ES-TC.

Pacori, J. (2023). *Manual de Derecho Administrativo Disciplinario y Procedimiento Administrativo Sancionador*. Lima: Editorial Ubi Lex Asesores SAC.

Santy, L. (2024). *Derecho Administrativo Sancionador*. Lima: Editorial Instituto Pacífico SAC.