

**CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD: HECHOS
DETERMINANTES Y CONCEPTOS JURÍDICOS
INDETERMINADOS. CASO MUENTE SCHWARZ
ANTE EL TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL PERUANO**

**CONTROL OF DISCRETIONALITY: DETERMINING FACTS AND
INDETERMINATE LEGAL CONCEPTS. MUENTE SCHWARZ CASE
BEFORE THE PERUVIAN CIVIL SERVICE TRIBUNAL**

**CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE: FATOS DETERMINANTES
E CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS. CASO MUENTE
SCHWARZ PERANTE O TRIBUNAL DO
SERVIÇO CIVIL PERUANO**

Luis Alberto Huamán Ordóñez

Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, Lambayeque, Perú

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2229-9624>

Fecha de recepción: 23/03/2025

Fecha de aceptación: 12/05/2025

Resumen

A partir de la sanción impuesta al presidente del Osiptel, evaluada por el Tribunal del Servicio Civil, se analiza la utilidad práctica de los hechos determinantes y los conceptos jurídicos indeterminados en el ámbito disciplinario. Para ello, se examinan la discrecionalidad y los mecanismos disponibles para su control, con el fin de reducir riesgos de arbitrariedad y abuso de poder. Se destaca que su aplicación puede realizarse tanto en sede administrativa como en sede contencioso-administrativa.



Posteriormente, se profundiza en cada uno de estos mecanismos, con especial énfasis en aquellos que son objeto de análisis. Más adelante, se aborda la decisión del tribunal, identificando tanto los motivos de nulidad de la autoridad instructora como las inconsistencias del propio colegiado. Con el uso de las técnicas hermenéuticas, sociológicas e históricas, se concluye que resulta imprescindible que la autoridad identifique plenamente los hechos mediante dichas herramientas de control de la discrecionalidad.

Palabras clave: discrecionalidad administrativa, procedimiento disciplinario, hechos determinantes, arbitrariedad, conceptos jurídicos indeterminados.

Abstract

Based on the sanction imposed on the president of the Private Telecommunications Investment Supervisory Agency in Peru, evaluated by the Civil Service Tribunal, the practical utility of determining facts and indeterminate legal concepts in the disciplinary field is examined. To this end, it examines administrative discretion and the mechanisms available for its control, aiming to reduce risks of arbitrariness and abuse of power. It emphasizes that their application may take place both in administrative and contentious-administrative venues.

Subsequently, the text delves into each of these mechanisms, with particular emphasis on those under analysis. It then addresses the decision of the tribunal, identifying not only the grounds for annulment presented by the instructing authority but also the inconsistencies found within the collegiate body itself. Using hermeneutic, sociological, and historical approaches, the article concludes that it is essential for the authority to fully identify the facts through these tools of discretionary control.

Keywords: administrative discretion, disciplinary procedure, determining facts, arbitrariness, indeterminate legal concepts.

Resumo

A partir da sanção imposta ao presidente da Osiptel, avaliada pelo Tribunal da Função Pública, examina-se a utilidade prática dos fatos determinantes e dos conceitos jurídicos indeterminados no campo disciplinar. Para tanto, examina a discricionariedade administrativa e os mecanismos disponíveis para seu controle, com o objetivo de reduzir os riscos de arbitrariedade e abuso de

poder. Destaca-se que sua aplicação pode ocorrer tanto na esfera administrativa quanto na contencioso-administrativa.

Posteriormente, o texto aprofunda-se em cada um desses mecanismos, com especial ênfase naqueles que são objeto de análise. Em seguida, aborda a decisão do tribunal, identificando tanto os motivos de nulidade apontados pela autoridade instrutora quanto as inconsistências do próprio colegiado. Com o uso de abordagens hermenêutica, sociológica e histórica, conclui-se que é imprescindível que a autoridade identifique plenamente os fatos por meio dessas ferramentas de controle da discricionariedade.

Palavras-chave: discricionariedade administrativa, procedimento disciplinar, determinar fatos, arbitrariedade, conceitos jurídicos indeterminados.

1. Introducción

La autoridad dispone de diversos medios instrumentales para lograr los fines públicos propios de su obrar¹, caracterizado por una naturaleza vicarial. Dicho propósito puede alcanzarse desde la óptica del principio de legalidad, vinculado al apego a la ley, o, en una concepción más moderna, desde el principio de juridicidad². Este último exige que la actuación pública se realice de conformidad con la Carta Magna, a partir del bloque de constitucionalidad, en el entendimiento de que «el concepto de interés general justifica no sólo la actividad de las Administraciones Públicas, sino la existencia misma del propio Estado»³.

Desde la práctica —que constituye en buena medida el principal insumo que nutre la historia del derecho administrativo— se han desarrollado diver-

-
- 1 Alejandro Nieto García, «Los supuestos valores de la administración pública», en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 88 (Madrid: Ministerio de Justicia, 2011), 239, https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2011-10023500250; Pablo Acosta Gallo, «Interés general», *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 16 (2019): 174, <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4698>
 - 2 Mariano Bacigalupo Saggese, «Lección 5. La vinculación de la Administración Pública a la Ley y el Derecho», en *Manual de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., dirs. Francisco Velasco Caballero y M. Merce Darnaculleta Gardella (Revista de Derecho Público, 2024), 137-156, <https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L05>
 - 3 Acosta Gallo, «Interés general», 174.

sas técnicas que lo hacen posible, y con el tiempo han conformado el sustrato de esta importante materia jurídica.

Estas técnicas han contribuido al fortalecimiento de los fines propios de la administración, aunque también han aparecido herramientas poco dadas a su conceptualización, que pretenden eludir toda objetividad en el actuar público, con el riesgo de abrir paso a la arbitrariedad o a la desviación de poder. Una de ellas ha sido —y continúa siendo— la discrecionalidad administrativa, que se presenta como un reto para el ejercicio de lo público al sustentarse en criterios valorativos de la autoridad, tales como el mérito, la utilidad y la conveniencia⁴. Estos constituyen conceptos jurídicos indeterminados, cuyo contenido, en su aplicación práctica, se encuentra más allá del campo estrictamente jurídico. Tales criterios se consideran necesarios para la gestión pública, dado que la regulación aplicable «no siempre logra determinar los límites precisos dentro de los cuales debe actuar en su quehacer cotidiano»⁵ la organización jurídico-pública.

Sin embargo, el uso de estos criterios puede inclinarse hacia fines tendenciosos dentro de los diversos ámbitos de la actividad administrativa. Esta situación ha llevado a la creación de distintas instituciones diseñadas para contrarrestarla, entre ellas la teoría de los hechos determinantes y la de los conceptos jurídicos indeterminados.

La función pública, donde no siempre se exponen criterios jurídicos claros para la toma de decisiones por parte de la autoridad, constituye un espacio especialmente propicio para los excesos en el uso de la discrecionalidad, teniendo en cuenta la debilidad de nuestras instituciones⁶. Esta problemática se agrava cuando se yuxtaponen criterios reglados y discrecionales, lo que dificulta considerablemente el control administrativo o judicial que podría

4 Alan Randolph Brewer Carías, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*, t. IV: El procedimiento administrativo (Madrid/Caracas: Civitas Thomson Reuters y Editorial Jurídica Venezolana, 2013): 157; Carlos Isensee Rimassa, «Sobre la revisión judicial de la discrecionalidad administrativa», *Actualidad Jurídica*, n.º 35 (2017), <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/sobre-la-revision-judicial-de-la-discrecionalidad-administrativa/>

5 Grethel Arias Gayoso, «A vueltas con la discrecionalidad administrativa», *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, 4, n.º 1 (2010): 129, https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatomica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/703/719

6 Juan José Rastrollo Suárez, «El acceso a la función pública en Colombia: discrecionalidad del ejecutivo y control judicial de sus decisiones», *Revista Digital de derecho Administrativo*, n.º 23 (2019): 42, <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.03>

ejercerse sobre tales actuaciones de derecho administrativo, más aún cuando estas tienen implicancias disciplinarias.

El ejercicio del poder punitivo administrativo que ostenta el Estado respecto de su personal representa un ámbito especialmente relevante para evaluar los alcances de los criterios discrecionales o reglados⁷ de los que dispone la autoridad a cargo del procedimiento disciplinario. No siempre el desarrollo de estos procedimientos se acompaña de un adecuado examen de los hechos que los motivan, lo que exige un análisis riguroso sobre el tema.

En ese sentido, se analizará la decisión disciplinaria contenida en la Resolución N.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala, mediante la cual el Tribunal del Servicio Civil declaró la nulidad de la Resolución Ministerial N.º 266-2024-PCM, emitida en el ejercicio de potestades disciplinarias. Dicha resolución impuso la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por trescientos sesenta y cinco (365) días al presidente ejecutivo del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel). El objetivo es evaluar si los hechos imputados justificaban la sanción impuesta a dicho funcionario público.

A partir de estas reflexiones, se considera necesario analizar la discrecionalidad administrativa, la teoría de los hechos determinantes y los conceptos jurídico-indeterminados como parte de las técnicas de control de la actividad administrativa, con énfasis en el ámbito disciplinario, a fin de determinar si la autoridad disciplinaria hizo un uso adecuado de tales categorías. Para ello, se tomará como base la decisión mencionada del Tribunal del Servicio Civil.

2. Implicancias jurídicas del uso de la discrecionalidad administrativa

Se presentan a continuación los principales hallazgos y reflexiones derivados del análisis sobre la discrecionalidad administrativa, con especial atención a su tratamiento como técnica jurídica y a los mecanismos disponibles para su control. En el ámbito del derecho administrativo, esta facultad ha generado importantes debates en torno a su validez, sus alcances y las formas en que puede evitarse su desviación hacia manifestaciones anómalas del ejercicio del

7 Stella María Escala, «El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa en la administración pública», *Revista Cathedra*, n.º 19 (2023): 18, <https://doi.org/10.37594/cathedra.n19.878>

poder, como la arbitrariedad. A partir de una revisión crítica y doctrinaria, se examinan tanto el fundamento jurídico-político de la discrecionalidad como las herramientas que el ordenamiento prevé para garantizar su adecuada aplicación dentro de un marco constitucional de juridicidad. Los subapartados siguientes desarrollan estos aspectos de manera articulada.

2.1. La discrecionalidad administrativa como técnica. Reparos jurídico-políticos

Más allá de la invocación recurrente al principio de legalidad, señalado como fuente primordial en la historia de la disciplina, o al de juridicidad en la actualidad, lo cierto es que el derecho administrativo se ha consolidado a partir de la práctica.

Ante la ausencia de fuentes directas que le brinden un adecuado soporte, esta disciplina ha extraído de la experiencia los momentos sucesivos que le han otorgado solidez.

No es casual, como lo ha puesto en evidencia la doctrina científica, que la propia noción del acto administrativo haya sido tomada del derecho civil⁸, y que, aún más, el Consejo de Estado y el Tribunal de Conflictos galos hayan sido los principales artífices de este régimen estatutario.

La discrecionalidad, entendida como la «posibilidad de escoger entre tal o cual alternativa»⁹, es una de las instituciones jurídicas generadas, entre muchas, al abrigo de dicha práctica. Por ello, históricamente se llegó a un punto tal que la literatura científica estableció una estrecha vinculación al afirmar que el derecho administrativo era «el derecho relativo al poder discrecional»¹⁰.

Aunque suele enunciarse como una simple libertad de opción, la discrecionalidad respondía, en realidad, a una finalidad jurídico-política de origen histórico y sociológico: legitimar la evasión de la administración frente a los tribunales de justicia, permitiendo su plena actuación de cara a lo que la comunidad consideraba de interés general.

Contra todo pronóstico, y conforme a lo que se viene precisando, la discrecionalidad nació (además del tema jurídico-político) con una finalidad

8 Fabián Huepe Artigas, «Técnicas y propuesta metodológica para el control de legalidad de los actos administrativos reglados y discrecionales», *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n.º 33 (2021): 106, <https://doi.org/10.7764/redae.33.4>

9 Isensee Rimassa, «Sobre la revisión judicial...», 224.

10 Waline, citado en Brewer Carías, *Tratado de Derecho Administrativo...*, 157.

más procesal que sustantiva, en sentido distinto al que habitualmente se ha entendido.

Dentro de la teoría de la división de poderes, la necesidad de que los órganos de poder dirigieran la cosa pública a través de los estamentos Ejecutivo, Legislativo y Judicial llevó a aceptar que un órgano determinado ejecutara las decisiones del Parlamento. El Ejecutivo sería el encargado de concretar los mandamientos derivados del implícito contrato social, lo cual implicaba que, en función de ese desenvolvimiento, se debían tomar decisiones en el marco de la actuación administrativa, lo que dio lugar al surgimiento de una nueva institución: la administración.

Con miras a alcanzar tal propósito, se autoriza un proceder reglado previsto en la ley como parámetro¹¹, al que se adiciona, como contraparte, un proceder discrecional, entendido como abierto a una pluralidad de formas en las que puede actuar quien tiene a su cargo lo público.

A fin de consolidar esta facultad, se llegaría a afirmar que dicha técnica —la discrecionalidad— puede entenderse como la libertad, dentro de un marco de opciones¹², que habilita a la autoridad a decidir sobre un asunto de interés público específico. Esto ha llevado a sostener, como afirma Sesín, que «mediante una apreciación subjetiva del interés público comprometido, [se] complete creativamente el ordenamiento en su concreción práctica»¹³.

-
- 11 María G. Navarro, «Discrecionalidad administrativa», *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 3 (2014): 201, <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2134>
- 12 Víctor Sebastián Baca Oneto, «La discrecionalidad administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano», *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 11 (2012): 187, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13553>; Navarro, «Discrecionalidad administrativa», 201; Mariano Osvlado Carbajales, «El Estado regulador. Implicancias para el control judicial de la discrecionalidad administrativa», *Dikaion* 28, n.º 1 (2019): 84, <https://doi.org/10.5294/dika.2019.28.1.3>; Jorge Córdoba Ortega y Luis Mariano Argüello Rojas, «Los conceptos jurídicos indeterminados. La discrecionalidad administrativa y la jurisprudencia contencioso administrativa costarricense», *Revista de Ciencias Jurídicas*, n.º 153 (2020): 128; María del Carmen Jacomé Ordóñez, «Los sistemas de reducción y control de la potestad discrecional en la Administración pública», en *Administración pública: un enfoque desde la teoría del Estado y los derechos humanos*, coord. Alex Valle Franco (Quito: Editorial IAEN, 2020), 62, <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/12/2021/01/La-Administracion%CC%81n-pu%CC%81blica-un-enfoque-desde-la-teori%CC%81a-del-Estado-y-los-derechos-humanos-2.pdf#page=61.11&gsr=0>; Camila Antonieta Castro Fuentes, «El control judicial de la discrecionalidad administrativa», *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 14, n.º 1 (2023): 5, <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v14n1-art337>; Pedro Pierry Arrau, «El control de la discrecionalidad administrativa», *Revista Chilena de Derecho* 11, n.ºs 2 y 3 (2024): 480, <https://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/79006>
- 13 Domingo Sesín, «El control judicial de la discrecionalidad administrativa», *Documentación Administrativa*, n.ºs 269-270 (2011): 89-90.

La lectura que debe hacerse de esta libertad no es la misma aplicable a la que poseen los privados, regulada constitucionalmente¹⁴, para la generación de sus actos o negocios jurídicos.

Se hablaría de libertad para decidir en función de las opciones dadas por el derecho objetivo¹⁵, evitando así el libre voluntarismo del agente estatal, quien debe abocarse a servir a los intereses generales. Ello, en el entendido de que «la discrecionalidad administrativa no puede ser considerada una manifestación de libertad, a no ser que la consideremos la manifestación de una posibilidad de decisión de la Administración dentro de un cuadro normativo predeterminado por la ley y por los principios jurídicos que se derivan de esta, de la Constitución y de las fuentes supranacionales»¹⁶.

El derecho es quien delimita, de manera certera, el marco de acción del sujeto que decide¹⁷, cerrando toda posibilidad de que se introduzca —de manera visible o encubierta— la arbitrariedad o la desviación de poder, las cuales son técnicas anómalas del derecho administrativo que expresan una rebelión frente a la objetividad en el actuar de la administración pública.

Este último dato, el de las opciones, es lo que lleva a Sesín a precisar que debe hablarse, con propiedad, de un control sobre el ejercicio de la discrecionalidad¹⁸, y no de un control de la discrecionalidad, al entenderse que se acepta como compatible con la actividad administrativa del derecho administrativo. Esto contrasta, por otra parte, con la ausencia de una teoría general sobre la materia¹⁹.

14 Congreso Constituyente Democrático, *Constitución Política del Perú* (Lima: Congreso de la República, 1993), art. 2, inc. 24.º ap. a, <https://tinyurl.com/yj2svsz4>

15 Carlos F. Balbín, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I (Buenos Aires: La Ley, 2007); Santiago Muñoz Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, t. III: Los principios de constitucionalidad y legalidad (Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015), https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-66

16 Carlo Emanuele Gallo y Gabriela Crepaldi, «El control jurisdiccional sobre la discrecionalidad administrativa en Italia», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 28 (2022): 62, <https://doi.org/10.18601/21452946.n28.03>

17 Isabel Lifante Vidal, «Sobre el ejercicio y el control de la discrecionalidad», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, n.º 9 (2024): 42, https://doi.org/10.37417/RDP/vol_9_2024_2097

18 Sesín, «El control judicial de la discrecionalidad administrativa», 90.

19 Gabriel Doménech Pascual, «La estructura del control de la discrecionalidad». *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, n.º 9 (2024): 20.

2.2. Técnicas de control del ejercicio de la discrecionalidad administrativa. Un necesario repaso

Desafortunadamente, más allá de su buen propósito, dado que «es esencial para el desarrollo de la actividad administrativa»²⁰, lo cierto es que la discrecionalidad constituye un espacio alentador para quien decida proceder en términos contrarios a lo público²¹. Esta situación se acentúa con mayor fuerza en el ámbito sancionador²².

Cuando ello sucede, se manifiesta la arbitrariedad, a través de la cual la autoridad decide en ausencia de razones, entendiéndose que se recoge «el capricho de quien detenta el poder, sin tener en cuenta los principios dictados por la razón, la lógica o las leyes»²³.

No se trata de cualquier tipo de razones: son las premisas del derecho las que deben sustentar la posición de la autoridad. Estas son despreciadas, abriendo paso al antojo de quien ejerce atribuciones públicas.

Por este motivo, desde la literatura científica se han desarrollado diversas técnicas para hacer frente al exceso de discrecionalidad que es, precisamente, la arbitrariedad. En la práctica, es bastante común que su aplicación se realice en el ámbito de los tribunales de justicia, con especial referencia a los de naturaleza contencioso-administrativa²⁴, considerando que este proceso constituye el cauce medular para el control jurídico de la administración²⁵.

20 Brewer Carías, *Tratado de Derecho Administrativo*, 77.

21 María del Rosario Santos de Aguirre y Daniel Fabián Torres Bayona, «Límites de la discrecionalidad técnica en el otorgamiento de licencias ambientales», *Academia & Derecho* 11, n.º 20 (2020): 160.

22 Rosa Fernanda Gómez González, «Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración», *Ius et Praxis* 26, n.º 2 (2020), <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122020000200193>

23 Castro Fuentes, «El control judicial de la discrecionalidad administrativa», 5.

24 Córdoba Ortega y Argüello Rojas, «Los conceptos jurídicos indeterminados...», 107-144.

25 Juan José Díez Sánchez, «Comentarios en torno a la Ley del proceso contencioso-administrativo del Perú», *Revista de Administración Pública*, n.º 165 (2004), <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26918juanjosediezsanchezrap165.pdf>; Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, *Código procesal constitucional. Proceso contencioso administrativo y derechos del administrado* (Lima: Palestra Editores, 2004); Juan Carlos Cassagne, «La justicia administrativa en Iberoamérica», *Iuris Dictio* 6, n.º 9 (2005); Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, «Proceso contencioso administrativo peruano: evolución, balance y perspectivas», *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 11 (2012), <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13541/14166>; Rafael Caballero Sánchez, «La extensión del derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.º 4 (2021), https://doi.org/10.37417/RPD/vol_4_2021_637; Aquilino Broce Bravo, «El proceso contencioso administrativo de protección de los derechos humanos bajo la luz del ordena-

Tal contexto no impide que, en sede administrativa, estas técnicas puedan invocarse de forma beneficiosa para mantener la regularidad de la interacción administrativa. Sin embargo, cabe lamentar que la autoridad pueda prescindir de ellas, en un habitual espíritu de cuerpo que suele caracterizar a las organizaciones complejas, entre las cuales se encuentra, sin duda, la administración pública.

Por consiguiente, es común encontrar literatura científica centrada en el espacio jurisdiccional, mientras que resulta escasa aquella que aborda su aplicación en el ámbito administrativo.

Desde el plano jurídico-político, dichas técnicas han surgido para permitir que los jueces controlen el proceder de la administración y, correlativamente, se mantenga el equilibrio en la división de poderes entre quienes representan al Ejecutivo y, por extensión, a todas aquellas organizaciones calificadas como administraciones públicas. Conviene analizar su contenido:

2.2.1. El control de los elementos reglados en el ejercicio de la potestad discrecional de la administración

Una de estas técnicas para mantener la integridad de la discrecionalidad, usada por la autoridad administrativa en los asuntos públicos, es la referida al control de los elementos reglados dentro de lo discrecional. De ella se sostiene que «no existen actos discrecionales en bloque, en el que todos sus elementos integrantes sean discrecionales, sino que en todos ellos existen elementos reglados controlables en sede judicial»²⁶.

Su configuración se apoya en que las decisiones discrecionales no son absolutamente libres²⁷, ya que en su seno contienen datos reglados que les dan estructura para que se materialicen en la realidad. La literatura científica, a lo largo de la construcción de la historia del derecho administrativo, no ha detallado el grado en que puedan presentarse elementos reglados dentro de lo discrecional como medida para el uso de esta herramienta, y se ha llegado a asumir que se trata de un asunto poco relevante. Por el contrario, la preo-

miento positivo panameño», *Visión Antataura* 6, n.º 1 (2022), <http://portal.amelica.org/ame-li/journal/225/2253327028/>

26 Augusto González Alonso, «La discrecionalidad y su control. Diferenciación con la arbitrariedad y con los conceptos jurídicos indeterminados», *CEFLegal. Revista práctica de Derecho*, n.º 98 (2009): 142, <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2009.13091>

27 Jacomé Ordóñez, «Los sistemas de reducción y control...», 67.

cupación se ha centrado en su presencia, así como en la identificación de las anomalías que pudieran presentarse, con el propósito de identificar cualquier exceso de discrecionalidad, o lo que es lo mismo, la presencia de arbitrariedad o de abuso de poder. En buena cuenta, su presencia obedece a la idea de que no hay discrecionalidad absoluta de la autoridad, dado que esta se debe al derecho.

El agente del Estado se encuentra sometido a la juridicidad²⁸, que emana desde la Constitución, teniendo en cuenta el bloque de supralegalidad, por lo que la libertad para elegir entre opciones diversas, como signo distintivo de la discrecionalidad, se admite en cuanto estas correspondan a la legitimidad de su proceder.

2.2.2. El control de los hechos determinantes

También se encuentra el control de los hechos determinantes, mediante el cual se analiza si los eventos del mundo real calzan con la decisión, reglada o discrecional, asumida por la autoridad. Se entiende aquí que el personal al servicio de la administración es quien ha procedido previamente a valorar los hechos, que son el escenario preconfigurado por el legislador para recoger reglas de aplicación a la realidad, enfocándose en tomar la mejor decisión dentro de las diversas opciones dadas por el derecho administrativo.

A juicio de González Alonso, se reclama la existencia de «un supuesto de hecho subsumible dentro del supuesto abstracto que prevé una norma (por imprecisa y ambigua que sea)»²⁹.

De este modo, los hechos determinan el sentido de lo decidido en sede administrativa. Intrínsecamente, esta teoría apela a la vinculación coherente que debe existir entre hechos y resultado, por lo que cualquier variación puede ser tomada como un contexto de arbitrariedad pública, asumida como «el fruto de una manifestación de la voluntad particular del órgano que la adopta, sin una cobertura razonable en la Constitución o en las demás reglas que constituye el derecho vigente en un momento dado»³⁰.

28 María Yokir Reyna Zambrano, «Aplicación del principio de juridicidad dentro de los procedimientos administrativos», *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 4, n.º 4 (2023): 1029, <https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1281>

29 González Alonso, «La discrecionalidad y su control...», 142.

30 Muñoz Machado, *Tratado de derecho administrativo...*, 285.

De allí que la motivación sea un dato clave para enlazar lo sucedido con la decisión de la autoridad, por lo que, de acuerdo con Isensee Rimassa, se «deberá revisar si la decisión adoptada se condice con los hechos en virtud de los cuales ésta se dicta (hechos y fundamentos de derecho que la motivan)»³¹.

2.2.3. Los principios generales del derecho

Los principios generales del derecho son igualmente parte de estas técnicas, entendiéndolos, en palabras de Cassagne, como «conocimientos que se asemejan a creencias indiscutibles, forjadas desde afuera de la persona, en las que todo el mundo cree»³².

Su enfoque se centra en proporcionar soluciones justas y razonables, ya que la observancia estricta de las reglas no siempre será la más adecuada. Esto aplica no solo al interés público, sino también a las expectativas que el particular mantiene respecto de la administración, naciendo a partir de la obra del Consejo de Estado galo³³.

Lo anterior ha llevado a Hernández González a sostener que dichos principios «tienen el potencial de habilitar la actividad administrativa orientada al bien común, al mismo tiempo que facilitan la implementación efectiva de los valores del Estado de derecho»³⁴.

De entre un largo y extendido repertorio de principios, ha adquirido gran relevancia el de interdicción de la arbitrariedad³⁵, que se enlaza a criterios de razonabilidad y proporcionalidad³⁶ en la toma de decisiones de la autoridad.

Por ende, se prohíben, como un control a la discrecionalidad, los criterios personales de quien representa a la administración, por ser contrarios a la exi-

31 Isensee Rimassa, «Sobre la revisión judicial...», 214.

32 Juan Carlos Cassagne, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa* (Buenos Aires: Marcial Pons, 2009), 33.

33 Pierry Arrau, «El control de la discrecionalidad administrativa», 483.

34 José Ignacio Hernández González, «La moralidad del derecho administrativo en Estados Unidos: una visión comparada desde los principios generales del derecho administrativo en América Latina», *Revista de Administración Pública*, n.º 215 (2021): 302, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.215.11>

35 Sin ánimo exhaustivo: André Saddy, *El concepto de apreciatividad en el derecho administrativo: Analogías y diferencias con la discrecionalidad administrativa* (Río de Janeiro: Centro para Estudos Empírico-Jurídicos, 2019), 52; Jacomé Ordóñez, «Los sistemas de reducción y control...», 65; Bacigalupo Saggese, «Lección 5. La vinculación...», 144.

36 Simón Fernández Bravo, «Algunas problemáticas del control judicial de la discrecionalidad administrativa a través del principio de proporcionalidad». *Revista de Derecho Público*, n.ºs 173 y 174 (2023). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9127924>

gencia superior del interés general. De esta forma, actúan como frenos contra los potenciales excesos de la autoridad³⁷.

2.2.4. Los conceptos jurídico indeterminados

Igualmente, los conceptos jurídicos indeterminados son expresión de estas herramientas de lucha contra un potencial exceso de discrecionalidad administrativa, asumiendo, de acuerdo con las precisiones de González de Zárate Lorente, que «la indeterminación de la norma no tiene otro alcance jurídico que el de hacer posible la más exacta aplicación de la norma»³⁸.

Se trata de enunciados abiertos³⁹ que dibujan situaciones que ayudan a concretar, de manera específica, el uso práctico de las reglas escritas y positivizadas⁴⁰ por parte del agente público. Es a dicho personal a quien se le concede espacio para asignar un determinado sentido al concepto incompleto que identifica, el cual —con gran diferencia respecto de lo discrecional, que lleva a pensar en opciones— se mueve desde una interpretación única, que es la que se entiende como la «solución justa»⁴¹. En ellos, «la ley refiere a una esfera de realidad que no aparecen bien precisados en su enunciado»⁴².

El eje central no es la enunciación del concepto sino su contenido, que debe ser completado mediante la interpretación jurídica⁴³, atendiendo a que alude a «expresiones imprecisas en una norma»⁴⁴. Dicho contenido se encuentra en manos de quien interpreta la ley. Por esto, bien se puede decir que es una técnica extraña a la discrecionalidad⁴⁵, y se ha llegado a establecer que

37 Cassagne, *El principio de legalidad...*, 23.

38 Roberto González de Zárate Lorente, «Legalidad sancionadora, conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad de la Administración: la vinculación del legislador a la exigencia de taxatividad», en *Constitución, Administración y Parlamento. Homenaje a Fernando Sainz Moreno*, dir. Piedad García-Escudero Márquez, coords. María Astrid Muñoz Guijosa y Roberto González de Zárate Lorente (Madrid: Congreso de los Diputados, 2024), 956.

39 Bacigalupo Saggese, «Lección 5. La vinculación...», 152.

40 Pablo Alberto Maldonado Ericastilla, «Principio de legalidad en materia administrativa», *Revista Auctoritas Prudentium*, n.º 23 (2020): 14. <https://unis.edu.gt/auctoritas-prudentium/revista-juridica/principio-de-legalidad-en-materia-administrativa/>

41 Escala, «El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa...», 18.

42 Huepe Artigas, «Técnicas y propuesta metodológica...».

43 Sesín, «El control judicial de la discrecionalidad administrativa».

44 José Ignacio Martínez Estay, «Los conceptos jurídicos indeterminados en el lenguaje constitucional», *Revista de Derecho Político* 1, n.º 105 (2019): 164. <https://doi.org/10.5944/rdp.105.2019.25272>

45 Brewer Carías, *Tratado de Derecho Administrativo*, 157.

su separación dogmática es consecuencia de los trabajos desarrollados por Bachof, Reuss, Jesch y Ule en la mitad del siglo precedente⁴⁶.

3. Aplicación práctica en el caso del administrado Muent Schwarz

Una vez revisadas las nociones clave sobre la discrecionalidad administrativa y el uso de técnicas como la teoría de los hechos determinantes y los conceptos jurídicos indeterminados, resulta pertinente analizar su aplicación concreta. Para ello, examinaremos el caso del administrado sujeto a investigación, sancionado en primera instancia por hechos vinculados al ejercicio de su cargo como presidente ejecutivo del Osiptel.

Este caso permite ilustrar los riesgos asociados a una imputación imprecisa y resalta la necesidad de delimitar con claridad los fundamentos jurídicos al ejercer potestades disciplinarias.

El pronunciamiento del Tribunal del Servicio Civil, que dejó sin efecto la sanción impuesta, ofrece una oportunidad valiosa para revisar cómo debe operar el control de la discrecionalidad cuando se trata de relaciones especiales de sujeción y las implicaciones de estas decisiones para la administración pública.

3.1. Los hechos materia de imputación al personal investigado

Luego del desarrollo argumentativo anterior, pasemos al estudio de los eventos que motivaron la expedición de la Resolución N.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala, con el propósito de analizar la adecuada aplicación —o no— de diversas técnicas de derecho administrativo vinculadas a la discrecionalidad en el ámbito sancionador estatal, particularmente en situaciones de relaciones especiales de sujeción. Se prestará especial atención a las teorías de los hechos determinantes y los conceptos jurídico-indeterminados.

46 Markus Ludwigs y José Hernán Muriel Ciceri, «Densidad de control de los tribunales administrativos en Alemania. Fundamentos dogmáticos y marco constitucional», en *Derecho administrativo y desarrollo sostenible*, eds. Markus Ludwigs y José Hernán Muriel Ciceri (Würzburg: Würzburg University Press, 2021), 23.

La imputación disciplinaria formulada contra el administrado en su calidad de presidente ejecutivo del Osiptel, se originó a partir de un informe televisivo periodístico⁴⁷ y se basó, presuntamente, en tres hechos principales:

El uso de la función pública con el propósito de obtener una capacitación para sí, lo que implicaría haber obtenido un beneficio personal a partir de recursos del Estado⁴⁸.

Adicionalmente, habría participado en un anuncio publicitario en el que destacaba las bondades del programa, desempeñándose en su calidad de funcionario público y no como profesional independiente⁴⁹.

Para seguir dicho programa, habría viajado al extranjero sin contar con la autorización de viaje pertinente⁵⁰.

En atención a su investidura, se conformó una comisión especial mediante la Resolución Ministerial N.º 079-2024-PCM. Esta instancia, una vez constituida, dio inicio al procedimiento disciplinario mediante la Resolución de la Comisión Ad Hoc N.º 001-2024-COMISIÓN.PAD.PCM, del 10 de abril de 2024. Tras permitirle presentar sus descargos, la comisión determinó que solo dos de los hechos imputados se habrían configurado, descartando así el relacionado con el anuncio publicitario.

En consecuencia, se emitió la Resolución Ministerial N.º 266-2024-PCM, del 27 de septiembre de 2024, por la Presidencia del Consejo de Ministros, imponiendo la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones por trescientos sesenta y cinco (365) días.

47 *Panorama*, «¡Exclusivo! Un curso de posgrado para mí: jefe de Osiptel logra curso con viaje a Europa pagado con recursos públicos. Rafael Munte Schwarz habría solicitado el desembolso de S/ 57 mil para unos estudios en España», emitido el 2 de junio de 2024 en Panamericana Televisión, <https://panamericana.pe/panorama/politica/413319-exclusivo-curso-posgrado-jefe-osiptel-logra-curso-viaje-europa-pagado-recursos-publicos>; Redacción Diario Correo. «Presidente de Osiptel habría realizado posgrado en Europa con más de 57 mil soles de recursos públicos». *Diario Correo*, 2 de junio de 2024, <https://diariocorreo.pe/politica/presidente-de-osiptel-habria-realizado-posgrado-en-europa-con-mas-de-57-mil-soles-de-recursos-publicos-noticia/?ref=dcr>

48 Configurando, según la imputación, la falta regulada en el artículo 85, inciso f) de la Ley n.º 30057, Ley del Servicio Civil.

49 Generándose, también conforme a la imputación expuesta, la falta regulada en el artículo 85, inciso q) de la Ley n.º 30057, la cual, por su carácter remisorio (como se precisa en la Resolución de Sala Plena n.º 006-2020-SERVIR/TSC, 2020), remite al artículo 7 inciso 1 de la Ley n.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, que hace mención al principio de neutralidad.

50 Generándose, igualmente conforme a la imputación expuesta, la falta regulada en el artículo 85, inciso q) de la Ley n.º 30057, que, por tratarse de una cláusula de remisión, conforme lo establece la Resolución de Sala Plena n.º 006-2020-SERVIR/TSC, deriva en el artículo 6, inciso 1 de la Ley n.º 27815, que hace mención al principio de respeto.

Frente a dicho pronunciamiento, el sancionado interpuso apelación, la cual fue elevada al Tribunal del Servicio Civil, dada su competencia en materia de procedimiento disciplinario.

Este órgano colegiado no solo declaró la nulidad del acto resolutorio que ordenó la sanción, sino que también anuló la decisión administrativa que dio inicio formal al procedimiento disciplinario contra dicho administrado.

3.2. Análisis de la imputación en función de la teoría de los hechos determinantes y de los conceptos jurídicos como parte del control del ejercicio de la discrecionalidad de la autoridad disciplinaria

Una vez identificados los hechos, corresponde abocarse a su análisis, ya que sustentan la imputación de las diversas presuntas faltas identificadas⁵¹. Con tal propósito, su estudio se desarrollará a partir de la teoría de los hechos determinantes y la de los conceptos jurídicos indeterminados, con el fin de establecer si el administrado debió ser o no sancionado por la autoridad disciplinaria.

En lo concerniente al uso de la función pública con el propósito de obtener una capacitación para sí, en la etapa previa a la interposición del recurso, la autoridad disciplinaria llegó a establecer que el investigado habría obtenido provecho propio de los bienes del Estado⁵². Sin embargo, en el desarrollo argumentativo correspondiente a la etapa instructiva, la imputación realizada no guarda conexión con los hechos materia del procedimiento disciplinario, al no haberse determinado si se estaba ante un supuesto de utilización estatal o ante un escenario de disposición de bienes, cuando ya el propio tribunal maneja una línea de pronunciamientos⁵³ que los diferencian.

Frente a dicha línea argumentativa, resultaba abiertamente riesgoso por parte del instructor no definir el verbo rector aplicable a la situación materia de investigación. Para imponer una sanción legítima, la teoría de los hechos determinantes exige delimitar, para el adecuado desarrollo argumentativo,

51 Excluyendo lo referido a la abstención, el pedido de informe oral y las competencias en materia de presunta responsabilidad funcional alegadas por el administrado.

52 Desde dicha lógica, la falta utilizada fue la regulada en el artículo 85, inciso f) de la Ley n.º 30057.

53 Resolución n.º 02078-2016-SERVIR/TSC-Primera Sala, Lima, 24 de noviembre de 2016, considerando 31; Resolución n.º 00242-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala, Lima, 7 de febrero de 2017, considerando 46; Resolución n.º 000678-2022-SERVIR/TSC-Primera Sala, Lima, 22 de abril de 2022, considerandos 34-35; Resolución n.º 001201-2024-SERVIR/TSC-Segunda Sala, considerandos 32-33.

cuál de los dos verbos rectores que integran el tipo disciplinario —utilizar o disponer— se habría configurado en el caso concreto, pues la invocación simultánea de ambos⁵⁴ conlleva al quiebre del principio de tipicidad.

Esta diferencia no solo es lingüística —al tratarse de dos verbos con sentidos distintos en su acepción—, como lo demuestra el propio tribunal administrativo al citar decisiones previas⁵⁵ que fundamentan su pronunciamiento. También compromete el contenido mismo de la imputación, dado que los hechos deben ser precisados con la mayor exactitud posible, a efectos de sustentar adecuadamente la acusación formulada en la fase instructiva de este tipo de procedimiento.

En esta parte del análisis, la teoría de los hechos determinantes constituye un insumo esencial para dotar de consistencia al principio de tipicidad. Así, al haberse empleado dos verbos rectores distintos, como si fueran sinónimos, se quiebra la estructura de una imputación disciplinaria adecuada.

Es el propio tribunal el que delimita el verbo rector al afirmar que «aunque la autoridad instructora emplea el término “utilizar” en varios apartados de su argumentación, la conducta imputada fue, en realidad, asociada de manera específica con el verbo “disponer”, que, aparentemente, reflejaría con mayor precisión la acción realizada»⁵⁶.

De este modo, la identificación del verbo rector se convierte en el eje concluyente para precisar los hechos imputados al administrado.

La propia delimitación del verbo en cuestión lleva al tribunal a establecer que los hechos, tal como han sido descritos en la imputación disciplinaria, tampoco evidencian una intervención directa del investigado, al no tener el dominio del hecho respecto de las actuaciones de administración interna, relacionadas con la modificación efectuada al plan de desarrollo de las personas de la institución.

Aquí se evidencia que la autoridad disciplinaria incurre en un grave error que se ha vuelto frecuente en las administraciones públicas: atribuir responsabilidad objetiva dentro de un procedimiento disciplinario. Tal como se sabe, dicha institución jurídica, aunque presente en el derecho administrativo, no

54 Resolución n.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala, Lima, 14 de febrero de 2025, considerandos 54-55.

55 Resolución n.º 02078-2016-SERVIR/TSC-Primera Sala; Resolución n.º 00242-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala.

56 Resolución n.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala, considerando 57.

puede ser invocada⁵⁷, siendo esto también reconocido por el propio órgano rector en materia de recursos humanos⁵⁸, salvo que haya sido expresamente avalada por ley o decreto legislativo, aspecto que ha sido reafirmado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano en ámbitos como el contractual público⁵⁹.

La propuesta de incluir el programa de especialización en el cual participó el presidente ejecutivo del Osiptel no tiene un carácter vinculante para el personal competente en materia de recursos humanos; constituye una declaración administrativa de intención que no genera efectos jurídicos directos sobre quienes tienen la potestad de aprobar o rechazar la propuesta de modificación. Más aún si se considera el principio de responsabilidad personal en materia sancionadora⁶⁰, el cual puede aplicarse válidamente al ámbito disciplinario sin mayor inconveniente técnico.

Un dato clave, a nivel probatorio, es la ausencia de evidencia que permita demostrar que dicha propuesta fue impuesta arbitrariamente o con desviación de poder, por canales distintos al curso habitual que siguen las actuaciones de administración interna y de trámite en las organizaciones jurídico-públicas en cualquier nivel gubernamental.

Un juicio como el esbozado por el órgano instructor no solo identifica la invocación disimulada de la responsabilidad objetiva, sino que genera una sospecha insostenible, basada en un principio de culpabilidad, lo cual se encuentra constitucionalmente prohibido.

57 Gustavo Adolfo Rico Iberico, *Procedimiento administrativo disciplinario. Ley n.º 30057* (Lima: Jurista Editores, 2024).

58 Autoridad Nacional del Servicio Civil. Informe Técnico N.º 0025-2019-SERVIR-GPGSC. Lima, 7 de enero de 2019. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5686139/5049672-informe-tecnico-025-2019-servir-gpgsc.pdf?v=1705356668>

59 Sentencia del Pleno N.º 25/2023 derivada del Expediente N.º 00962-2021-PA/TC, fdm. 22.

60 Víctor Sebastián Baca Oneto, «El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano», *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21 (2018), <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.13>; José Carlos Laguna de Paz, «El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas», *Revista de Administración Pública*, n.º 211 (2020): 61, <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.02>; Camilo Perdomo Villamil, «La doble dimensión de la potestad disciplinaria: manifestación de poder y control administrativo», en *Régimen jurídico de los agentes estatales. XXV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Homenaje a Juan Carlos Henao Pérez*, t. II: La responsabilidad sancionatoria, ed. Paula Robledo Silva (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2024).

Por tal situación, el tribunal precisó que a dicho administrado «no se le imputó que haya empleado su poder, persuasión o autoridad para inducir a otros a alcanzar un resultado favorable»⁶¹.

En cuanto a la imputación relacionada con la presunta participación del administrado en un anuncio publicitario que resaltaba las bondades del programa, siempre en su calidad de personal al servicio de la administración y no como profesional, se entiende que se habría determinado la atipicidad de dicha conducta, lo cual nos exime de realizar un análisis al respecto.

En cuanto al hecho de que habría viajado al extranjero sin contar con la autorización correspondiente, el análisis se realiza a la luz de la teoría de los conceptos jurídicos indeterminados, en conjunto con la de los hechos determinantes⁶². Por su carácter difuso, los principios del código de ética estatal requieren una adecuada contextualización, lo cual obliga nuevamente a acudir, de manera complementaria, a la teoría de los hechos determinantes, aun cuando tales principios impliquen el uso de conceptos indeterminados.

De ahí que el tribunal administrativo sostenga que la autoridad disciplinaria no brindó el soporte fáctico suficiente a la imputación, a efectos de determinar, sobre la base de un escenario concreto, la vulneración de dicho principio⁶³.

Desde la perspectiva lingüística del principio de respeto, tal como está recogido en el código de ética mencionado, la imputación basada en su afectación resulta poco adecuada; la estructura legislativa de dicho principio parece referirse a la interacción entre la autoridad y el particular en el curso de relaciones generales de sujeción, y no a las relaciones entre la administración y su personal. Por ello, su invocación constituye más una maniobra discursiva que una invocación razonada en un contexto específico.

Más allá de señalar que no se contó con la autorización de traslado al extranjero por motivos de interés nacional o institucional⁶⁴, el desarrollo argumentativo del pronunciamiento del tribunal omitió precisar si el viaje implicó el desembolso de fondos públicos, lo que habría permitido concretar tanto los

61 Resolución n.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala, considerando 72.

62 Como ha sido sostenido, la falta de sustento de imputación es la regulada en el artículo 85, inciso q) de la Ley n.º 30057, que remite, a su vez, al artículo 6, inciso 1 de la Ley n.º 27815, haciendo mención al principio de respeto.

63 Resolución n.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala. Lima, 14 de febrero de 2025, considerando 92.

64 Resolución n.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala. Lima, 14 de febrero de 2025, considerando 93.

conceptos jurídicos indeterminados como los hechos determinantes involucrados en esta parte del análisis.

Este aspecto mereció mayor precisión fáctica en sede instructiva, ya que un hecho como este tiene fuerte connotación institucional, dado que se trata de una regulación estrictamente reglada⁶⁵ que habilita a distanciarse geográficamente del país⁶⁶.

El conjunto de todos estos aspectos exige un mayor cuidado, no solo en la invocación de los eventos que sustentan la imputación, sino también en la necesidad de respaldarla a la luz de las teorías de los hechos determinantes y los conceptos jurídicos indeterminados. El replanteo del procedimiento disciplinario, conforme al mandato del tribunal administrativo, constituye una oportunidad para evaluar los criterios que utiliza la administración en sede instructiva y sancionadora, a fin de ejercer adecuadamente la potestad sancionadora en el plano de las relaciones especiales de sujeción.

3.3. ¿Debió el administrado sujeto a investigación disciplinaria retornar a la presidencia ejecutiva del Osiptel?

Desde su literalidad, la decisión del tribunal administrativo no ordena expresamente el retorno del investigado a su puesto habitual de trabajo⁶⁷, lo que ha generado serios problemas respecto de la ejecución del mandamiento administrativo. Esta situación ha tenido repercusiones no solo a nivel jurídico, sino también político.

Precisamente, en relación con este último aspecto, se generó una resistencia alegada por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, según informó RPP⁶⁸, hasta que finalmente se produjo su retorno efectivo al frente

65 Ley n.º 27619, Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos, diario oficial *El Peruano*, Normas Legales, Lima, 5 de enero 2002; Decreto Supremo n.º 047-2002-PCM, Aprueban normas reglamentarias sobre autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos.

66 Cabe indicar que la Ley n.º 27619 y el Decreto Supremo n.º 047-2002-PCM son disposiciones jurídicas sujetas a estrictas exigencias. Sin embargo, esto no impide que en su estructura se puedan identificar conceptos jurídicos indeterminados que deben ser presentados como parte de los hechos puestos a conocimiento en sede impugnativa. Por otra parte, en el texto del acto resolutivo del Tribunal se hace mención al Decreto Supremo n.º 047-2022-CPM [sic] cuando el reglamento data del año 2002.

67 Resolución n.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala. Lima, 14 de febrero de 2025, parte resolutive.

68 Fiorella Hokama, «Rafael Muenta, presidente de Osiptel: “El lunes que me impidieron el in-

del organismo regulador, como lo informó la propia institución⁶⁹, luego de la renuncia del presidente interno⁷⁰ designado por el Ejecutivo en el tránsito del seguimiento del procedimiento disciplinario.

Este es un problema estructural que arrastra desde su origen dicho órgano colegiado, el cual, al parecer, solo ostenta poderes anulatorios dentro de la «posibilidad de reconocer o desestimar derechos invocados»⁷¹, pero no tiene la facultad de disponer el pleno cumplimiento de sus pronunciamientos, incluso cuando cuenta «con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia»⁷². Esto lo diferencia de otros tribunales, como los de contrataciones del Estado⁷³ o los de defensa de la competencia y de la propiedad intelectual⁷⁴, que no solo deciden sobre aspectos de forma, sino también de fondo, como consecuencia inmediata de una declaración de nulidad administrativa.

Sin embargo, en el marco de un espacio garantista de las decisiones de las administraciones públicas, la omisión advertida en la Resolución N.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala no puede interpretarse de forma estrictamente literal. Al respecto, el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo

greso, tramaron una nueva acusación en mi contra"», *RPP*, 21 de febrero de 2025, <https://rpp.pe/economia/economia/rafael-muente-presidente-de-osiptel-el-lunes-que-me-impidieron-el-ingreso-tramaron-una-nueva-acusacion-en-mi-contranoticia-1617661>

Véase también David Solar Silva, «Rafael Munte es restituido en Osiptel tras polémica sanción de la PCM», *Infobae*, 15 de febrero de 2025, <https://www.infobae.com/peru/2025/02/15/rafael-muente-es-restituido-en-osiptel-tras-polemica-sancion-de-la-pcm/>

69 Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel). «Rafael Munte Schwarz retomó sus funciones como presidente ejecutivo del OSIPTEL», nota de prensa, 19 de febrero de 2025, <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/noticias/1112383-rafael-muente-schwarz-retomo-sus-funciones-como-presidente-ejecutivo-del-osiptel>

70 Tamara Ojeda, «Osiptel: Rafael Munte retomó la presidencia del regulador, tras fallo de Servir». *Semana Económica*, 18 de febrero de 2025, <https://semanaeconomica.com/legal-politica/politica/osiptel-rafael-muente-reasumio-la-presidencia-del-regulador-tras-fallo-de-servir>

71 Decreto Legislativo n.º 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, artículo 11, inciso e).

72 Decreto Legislativo n.º 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, artículo 17.

73 En la confección del artículo 50, inciso 50.1 del Decreto Supremo n.º 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

74 De acuerdo a la regulación de los artículos 12, inciso 12.1 y 14, inciso 14.1 apartado a) del Decreto Legislativo n.º 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

General, recoge el instituto de la nulidad como expresión de la invalidez, la cual, a su vez, es la contraparte de la validez o legitimidad del actuar administrativo.

La declaración administrativa o judicial de nulidad no se limita —por expresa orden legal— a una cuestión formal que implique el simple retorno del trámite disciplinario al momento anterior al vicio detectado, sino que también obliga a la administración a restituir las cosas al estado anterior a la afectación.

En tal enfoque, se entiende que la decisión de anulación conlleva el retorno al estado anterior⁷⁵, lo que implicaría que el administrado debió retornar a la presidencia ejecutiva del Osiptel, como efectivamente ocurrió.

Más allá de esta situación, corresponde señalar que el tribunal hizo una mención genérica de la causal de anulación contenida en el artículo 10, inciso 1 de la ley general⁷⁶, cuando dicha norma contempla, en realidad, tres causales específicas: i) contravención a la Carta Magna, ii) contravención a las leyes (formales o materiales) y iii) contravención a los reglamentos. El órgano colegiado omitió precisar la causal concreta de anulación, o la combinación de ellas, según el análisis de los hechos que también debió realizar para delimitar adecuadamente el sentido de su decisión.

Todavía más, el tribunal no solo hizo una mención general del artículo citado, lo que causó preocupación por una deficiencia en el uso técnico de esta herramienta, sino que, en su parte resolutive, estableció que la nulidad se producía «por haberse vulnerado el debido procedimiento administrativo»⁷⁷, cuando debió, en primer lugar, identificar la causal específica para que se entienda que, como resultado de lo anterior, se ha producido dicho quiebre.

En este último aspecto, tampoco se tuvo en cuenta que la propia confección legislativa⁷⁸ reconoce el debido proceso como un derecho fundamental de configuración legal con múltiples dimensiones, las cuales no se encuentran identificadas en el acto resolutive analizado, lo que debilita la fundamentación de la decisión tribunalicia.

El conjunto de situaciones aquí identificadas evidencia la necesidad de una mayor precisión respecto de los alcances sustantivos de las decisiones

75 Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, artículo 13, inciso 13.1, diario oficial *El Peruano*, Normas Legales, Lima, 11 de abril de 2001.

76 Resolución n.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala. Lima, 14 de febrero de 2025, considerando 98.

77 Resolución n.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala.

78 Ley n.º 27444, artículo IV, inciso 1, apartado 1.2.

emitidas por este órgano de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Ello resulta fundamental para garantizar la claridad de sus pronunciamientos y disipar cualquier duda en torno a su ejecución.

Asimismo, lo señalado pone en evidencia la urgente necesidad de perfeccionar el uso técnico del instituto de la nulidad, así como de las causales que lo sustentan, con el fin de fortalecer la calidad jurídica de las decisiones de este importante tribunal administrativo. Solo de este modo, en caso de ser sometidas a control judicial, se reducirán al mínimo los cuestionamientos sobre sus pronunciamientos, generados en el marco del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las administraciones públicas, sin importar el nivel de gobierno.

4. Conclusiones

El ejercicio de potestades punitivas por parte de la autoridad, tanto en escenarios de relaciones generales como especiales de sujeción, requiere un manejo claro y preciso a fin de limitar posibles manifestaciones de arbitrariedad o desviación de poder, dado que el derecho administrativo sancionador opera en un ámbito especialmente proclive a la discrecionalidad.

En dicho entorno, se entiende que la discrecionalidad habilita a la autoridad para ejercer diversas opciones permitidas por el derecho objetivo. Sin embargo, es altamente probable que, dentro de ese margen de acción, se introduzcan criterios no objetivos en el actuar público. Por ello, el derecho administrativo, como técnica racional, ha ideado herramientas que aconsejan un uso modulado de la discrecionalidad.

Es fundamental entender que su invocación y aplicación no deben interpretarse como un obstáculo para esta institución; pensar de esa manera implicaría poner en riesgo el carácter continuo y dinámico de toda la actividad administrativa regida por el derecho administrativo. Por ello, con acierto, la literatura científica prefiere referirse a estas herramientas como técnicas de control del ejercicio de la discrecionalidad, y no como simples mecanismos de control de tal figura.

Entre estas técnicas destacan: el control de los elementos reglados en el ejercicio de la potestad discrecional, el control de los hechos determinantes, los principios generales del derecho y los conceptos jurídicos indeterminados.

Todas ellas buscan garantizar un actuar administrativo coherente y orientado al ciudadano.

Tomando como referencia la decisión del Tribunal del Servicio Civil contenida en la Resolución N.º 000575-2025-SERVIR/TSC-Primera Sala, se ha aplicado la teoría del control de los hechos determinantes y de los conceptos jurídicos indeterminados a dicho caso concreto, con el propósito de evaluar el desempeño de la autoridad en el ejercicio de potestades sancionadoras en el ámbito disciplinario.

A través de su aplicación, se ha podido advertir que el desarrollo del procedimiento disciplinario seguido contra el presidente ejecutivo del Osiptel, no fue llevado de manera suficientemente objetiva. En mérito a ello, se identificaron diversos vicios en el ejercicio de las competencias sancionadoras por parte de la autoridad disciplinaria.

Aún más, estas dos técnicas —el control de los hechos determinantes y de los conceptos jurídicos indeterminados— traspasaron las fases instructiva y sancionadora del procedimiento, permitiendo identificar, a su vez, inconsistencias constitutivas de invalidez en las que incurrió el tribunal administrativo en sede recursal.

La riqueza de estas teorías nos ha permitido evidenciar deficiencias técnico-jurídicas en la conducción del procedimiento disciplinario, lo que obliga al propio Tribunal del Servicio Civil a perfeccionar el uso de las distintas técnicas del derecho administrativo, con las que, al parecer, no se encuentra plenamente familiarizado.

REFERENCIAS

- Acosta Gallo, Pablo. «Interés general». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 16 (2019): 173-182. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4698>
- Arias-Gayoso, Grethel. «A vueltas con la discrecionalidad administrativa. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, vol. 4, n.º 1 (2010): 127-150. https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/703/719
- Baca Oneto, Víctor Sebastián. «La discrecionalidad administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano». *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 11 (2012): 181-202. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13553>
- Baca Oneto, Víctor Sebastián. «El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 21 (2018): 313-344. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.13>
- Bacigalupo Saggese, Mariano. «Lección 5. La vinculación de la Administración Pública a la Ley y el Derecho». En *Manual de Derecho Administrativo*, 2.ª ed., dirigido por Francisco Velasco Caballero y M. Merce Darnaculleta Gardella, 137-156. *Revista de Derecho Público*, 2024. <https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L05>
- Balbín, Carlos F. *Curso de Derecho Administrativo*. T. I. Buenos Aires: La Ley, 2007.
- Brewer Carías, Alan Randolf. *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*. T. IV: El procedimiento administrativo. Madrid/Caracas: Civitas Thomson Reuters y Editorial Jurídica Venezolana, 2013.
- Broce Bravo, Aquilino. «El proceso contencioso administrativo de protección de los derechos humanos bajo la luz del ordenamiento positivo panameño». *Visión Antataura* 6, n.º 1 (2022): 211-222. <http://portal.amelica.org/ameli/journal/225/2253327028/>

- Caballero Sánchez, Rafael. «La extensión del derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa». *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n.º 4 (2021): 7-65. https://doi.org/10.37417/RPD/vol_4_2021_637
- Cassagne, Juan Carlos. «La justicia administrativa en Iberoamérica». *Iuris Dictio* 6, n.º 9 (2005): 91-103. <https://doi.org/10.18272/iu.v6i9.632>
- Cassagne, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Buenos Aires: Marcial Pons, 2009.
- Carbajales, Mariano Osvaldo. «El Estado regulador. Implicancias para el control judicial de la discrecionalidad administrativa». *Dikaion* 28, n.º 1 (2019): 69-89. <https://doi.org/10.5294/dika.2019.28.1.3>
- Castro Fuentes, Camila Antonieta. «El control judicial de la discrecionalidad administrativa». *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 14, n.º 1 (2023): 1-19. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v14n1-art337>
- Córdoba Ortega, Jorge y Luis Mariano Argüello Rojas. «Los conceptos jurídicos indeterminados. La discrecionalidad administrativa y la jurisprudencia contencioso administrativa costarricense». *Revista de Ciencias Jurídicas*, n.º 153 (2020): 107-144. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/items/effc3ff0-24d0-4a40-b2c4-36d4fe566dd2>
- Díez Sánchez, Juan José. «Comentarios en torno a la Ley del proceso contencioso-administrativo del Perú». *Revista de Administración Pública*, n.º 165 (2004): 327-352. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26918juanjosiediezsanchezrap165.pdf>
- Doménech Pascual, Gabriel. «La estructura del control de la discrecionalidad». *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, n.º 9 (2024): 7-38. https://doi.org/10.37417/RDP/vol_9_2024_2333
- Escala, Stella María. «El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa en la administración pública». *Revista Cathedra*, n.º 19 (2023): 11-22. <https://doi.org/10.37594/cathedra.n19.878>
- Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy. *Código procesal constitucional. Proceso contencioso administrativo y derechos del administrado*. Lima: Palestra Editores, 2004.

- Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy. «Proceso contencioso administrativo peruano: evolución, balance y perspectivas». *Revista de Derecho Administrativo*, n.º 11 (2012): 11-20. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13541/14166>
- Fernández Bravo, Simón. «Algunas problemáticas del control judicial de la discrecionalidad administrativa a través del principio de proporcionalidad». *Revista de Derecho Público*, n.ºs 173 y 174 (2023): 369-391. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9127924>
- Gallo, Carlo Emanuele y Gabriela Crepaldi. «El control jurisdiccional sobre la discrecionalidad administrativa en Italia». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 28 (2022): 53-88. <https://doi.org/10.18601/21452946.n28.03>
- Gómez González, Rosa Fernanda. «Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración». *Ius et Praxis* 26, n.º 2 (2020): 193-218. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122020000200193>
- González Alonso, Augusto. «La discrecionalidad y su control. Diferenciación con la arbitrariedad y con los conceptos jurídicos indeterminados». *CEFLegal. Revista práctica de Derecho*, n.º 98 (2009): 133-142. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2009.13091>
- González de Zárate Lorente, Roberto. «Legalidad sancionadora, conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad de la Administración: la vinculación del legislador a la exigencia de taxatividad». En *Constitución, Administración y Parlamento. Homenaje a Fernando Sainz Moreno*, dirigido por Piedad García-Escudero Márquez, coordinado por María Astrid Muñoz Guijosa y Roberto González de Zárate Lorente, 939-978. Madrid: Congreso de los Diputados, 2024.
- Hernández González, José Ignacio. «La moralidad del derecho administrativo en Estados Unidos: una visión comparada desde los principios generales del derecho administrativo en América Latina». *Revista de Administración Pública*, n.º 215 (2021): 289-326. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.215.11>
- Huepe Artigas, Fabián. «Técnicas y propuesta metodológica para el control de legalidad de los actos administrativos reglados y discrecionales». *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n.º 33 (2021): 101-142. <https://doi.org/10.7764/redae.33.4>

- Isensee Rimassa, Carlos. «Sobre la revisión judicial de la discrecionalidad administrativa». *Actualidad Jurídica*, n.º 35 (2017): 213-234. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/sobre-la-revision-judicial-de-la-discrecionalidad-administrativa/>
- Jacomé Ordóñez, María del Carmen. «Los sistemas de reducción y control de la potestad discrecional en la Administración pública». En *Administración pública: un enfoque desde la teoría del Estado y los derechos humanos*, coordinado por Alex Valle Franco, 61-78. Quito: Editorial IAEN, 2020. <https://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/12/2021/01/La-Administracio%CC%81n-pu%CC%81blica-un-enfoque-desde-la-teori%CC%81a-del-Estado-y-los-derechos-humanos-2.pdf#page=61.11&gsr=0>
- Laguna de Paz, José Carlos. «El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas». *Revista de Administración Pública*, n.º 211 (2020): 37-69. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.02>
- Lifante Vidal, Isabel. «Sobre el ejercicio y el control de la discrecionalidad». *Revista de Derecho Público: teoría y método*, n.º 9 (2024): 39-59. https://doi.org/10.37417/RDP/vol_9_2024_2097
- Ludwigs, Markus y José Hernán Muriel Ciceri. «Densidad de control de los tribunales administrativos en Alemania. Fundamentos dogmáticos y marco constitucional». En *Derecho administrativo y desarrollo sostenible*, editado por Marku Ludwigs y José Hernán Muriel Ciceri. Würzburg: Würzburg University Press, 2021.
- Maldonado Ericastilla, Pablo Alberto. «Principio de legalidad en materia administrativa». *Revista Auctoritas Prudentium*, n.º 23 (2020): 1-20. <https://unis.edu.gt/autoritas-prudentium/revista-juridica/principio-de-legalidad-en-materia-administrativa/>
- Martínez Estay, José Ignacio. «Los conceptos jurídicos indeterminados en el lenguaje constitucional». *Revista de Derecho Político* 1, n.º 105 (2019): 161-196. <https://doi.org/10.5944/rdp.105.2019.25272>
- Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. T. III: Los principios de constitucionalidad y legalidad. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2015. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-66

Navarro, María G. «Discrecionalidad administrativa». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 3 (2014): 200-205. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2134>

Nieto García, Alejandro. «Los supuestos valores de la administración pública». En *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 88, 235-250. Madrid: Ministerio de Justicia, 2011. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-2011-10023500250

Ojeda, Tamara. «Osiptel: Rafael Muelle retomó la presidencia del regulador, tras fallo de Servir». *Semana Económica*, 18 de febrero de 2025. <https://semanaeconomica.com/legal-politica/politica/osiptel-rafael-muelle-reasumio-la-presidencia-del-regulador-tras-fallo-de-servir>

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel). «Rafael Muelle Schwarz retomó sus funciones como presidente ejecutivo del OSIPTEL». Nota de prensa. 19 de febrero, 2025. <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/noticias/1112383-rafael-muelle-schwarz-retomo-sus-funciones-como-presidente-ejecutivo-del-osiptel>

Panorama. «¡Exclusivo! Un curso de posgrado para mí: jefe de Osiptel logra curso con viaje a Europa pagado con recursos públicos. Rafael Muelle Schwarz habría solicitado el desembolso de S/ 57 mil para unos estudios en España». Emitido el 2 de junio de 2024 en Panamericana Televisión. <https://panamericana.pe/panorama/politica/413319-exclusivo-curso-posgrado-jefe-osiptel-logra-curso-viaje-europa-pagado-recursos-publicos>

Perdomo Villamil, Camilo. «La doble dimensión de la potestad disciplinaria: manifestación de poder y control administrativo». En *Régimen jurídico de los agentes estatales. XXV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Homenaje a Juan Carlos Henao Pérez*. T. II: La responsabilidad sancionatoria, editado por Paula Robledo Silva, 67-91. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2024.

Pierry Arrau, Pedro. «El control de la discrecionalidad administrativa». *Revista Chilena de Derecho* 11, n.ºs 2 y 3 (2024): 479-491. <https://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/79006>

- Rastrollo Suárez, Juan José. «El acceso a la función pública en Colombia: discrecionalidad del ejecutivo y control judicial de sus decisiones». *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 23 (2019): 41-70. <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.03>
- Redacción Diario Correo. «Presidente de Osiptel habría realizado posgrado en Europa con más de 57 mil soles de recursos públicos». *Diario Correo*, 2 de junio de 2024. <https://diariocorreo.pe/politica/presidente-de-osiptel-habria-realizado-posgrado-en-europa-con-mas-de-57-mil-soles-de-recursos-publicos-noticia/?ref=dcr>
- Reyna Zambrano, María Yokir. «Aplicación del principio de juridicidad dentro de los procedimientos administrativos». *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 4, n.º 4 (2023): 1026-1034. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1281>
- Rico Iberico, Gustavo Adolfo. *Procedimiento administrativo disciplinario. Ley N.º 30057*. Lima: Jurista Editores, 2024.
- Hokama, Fiorella. «Rafael Muenta, presidente de Osiptel: “El lunes que me impidieron el ingreso, tramaron una nueva acusación en mi contra”». *RPP*, 21 de febrero de 2025. <https://rpp.pe/economia/economia/rafael-muenta-presidente-de-osiptel-el-lunes-que-me-impidieron-el-ingreso-tramaron-una-nueva-acusacion-en-mi-contranoticia-1617661>
- Saddy, André. *El concepto de apreciatividad en el derecho administrativo: Analogías y diferencias con la discrecionalidad administrativa*. Río de Janeiro: Centro para Estudios Empírico-Jurídicos, 2019.
- Santos de Aguirre, María del Rosario y Daniel Fabián Torres Bayona. «Límites de la discrecionalidad técnica en el otorgamiento de licencias ambientales». *Academia & Derecho* 11, n.º 20 (2020): 155-192. <https://revistas.unilivre.edu.co/index.php/academia/article/view/8048>
- Sesín, Domingo. «El control judicial de la discrecionalidad administrativa». *Documentación Administrativa*, n.ºs 269-270 (2011): 87-100. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1109604>

Solar Silva, David. «Rafael Miente es restituido en Osiptel tras polémica sanción de la PCM». *Infobae*, 15 de febrero de 2025. <https://www.infobae.com/peru/2025/02/15/rafael-miente-es-restituido-en-osiptel-tras-polemica-sancion-de-la-pcm/>

Normas legales

Congreso Constituyente Democrático. *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso de la República, 1993. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198518/Constitucion_Politica_del_Peru_1993.pdf

Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario oficial *El Peruano*. Normas Legales. Lima, 11 de abril de 2001. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/27444.pdf>

Ley n.º 27619, Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos. Diario oficial *El Peruano*. Normas Legales. Lima, 5 de enero 2002. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27619.pdf>

Ley n.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. Diario oficial *El Peruano*. Normas Legales. Lima, 13 de agosto de 2002. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27815.pdf>

Ley n.º 30057, Ley del Servicio Civil. En *Normas Legales Actualizadas*. Lima: Editora Perú, diario oficial *El Peruano*. 2014. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=78>

Decreto Supremo n.º 047-2002-PCM, Aprueban normas reglamentarias sobre autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos. 2002. [https://www.sunarp.gob.pe/ECR/NCapacitacion/DS%20N%C2%B0%20047-2002-PCM%20\(Reglamento%20de%20viajes\).pdf](https://www.sunarp.gob.pe/ECR/NCapacitacion/DS%20N%C2%B0%20047-2002-PCM%20(Reglamento%20de%20viajes).pdf)

Decreto Legislativo n.º 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. 21 de junio de 2008. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5688812/5051877-creacion-de-la-autoridad-nacional-del-servicio-civil-servir.pdf?v=1705414151>

Decreto Legislativo n.º 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. 21 de junio de 2008. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5688812/5051877-creacion-de-la-autoridad-nacional-del-servicio-civil-servir.pdf?v=1705414151>

Decreto Supremo n.º 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 25 de enero de 2019. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A4287AF5C598346A0525838D00723433/\\$FILE/H1226958.doc.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/A4287AF5C598346A0525838D00723433/$FILE/H1226958.doc.pdf)

Decreto Supremo n.º 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley n.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado. 13 de marzo de 2019. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/298343/DS082_2019EF.pdf?v=1552488617

CONFLICTO DE INTERESES

El autor no presenta conflicto de intereses.

FINANCIAMIENTO

Autofinanciado

CORRESPONDENCIA

2021814047@unh.edu.pe

Trayectoria académica del autor

Luis Alberto Huamán Ordóñez es abogado graduado por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo (UNPRG). Árbitro en materia de negociaciones colectivas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Miembro de la Asociación de Derecho Administrativo de Chile ADAD (Chile). Ha sido docente universitario de Derecho administrativo, Derecho procesal administrativo y Derecho laboral. Especialista en Derecho administrativo por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y en Gestión Pública por la Universidad del Pacífico. Actualmente es estudiante de la maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional de Huancavelica (UNH).