

EL PRINCIPIO DE CONFIANZA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

José María Pacori Cari*

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín del Perú. Miembro Honorario del Ilustre Colegio de Abogados del Cusco. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Uruguaya de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento “La Gaceta Jurídica” del Diario La Razón en Bolivia. Fue catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú. Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia. Miembro de pleno derecho del Instituto Vasco de Derecho Procesal. Asociado a la Asociación Colombiana de Derecho Disciplinario.

Sumario: 1. ¿Qué es el principio de confianza? - 2. Responsabilidad administrativa disciplinaria - 3. División funcional del trabajo - 4. Límites al principio de confianza - 5. Supuestos en los que desaparece la confianza permitida

*Fides servanda est*¹. La sola intervención de un funcionario o servidor público en un procedimiento administrativo interno o externo de la administración pública no puede acarrearle necesariamente responsabilidad administrativa disciplinaria en caso de encontrar alguna situación presuntamente contraria a la ley; para esto se deberá estar a la confianza que el funcionario o servidor tuvo en el ejercicio de funciones de otros funcionarios o servidores públicos. Es así como el principio de confianza aparece como un criterio de imputación objetiva que permite analizar la responsabilidad administrativa disciplinaria del funcionario o servidor, teniendo en cuenta la función del Derecho Administrativo Disciplinario, que es garantizar la vigencia de las normas administrativas que hacen posible la administración pública.

1. ¿Qué es el principio de confianza?

El uso del principio de confianza es especialmente útil para evitar que, en procedimientos administrativos disciplinarios, se sancione a un servidor únicamente por haber participado en un trámite donde otro funcionario o servidor público incumplió las obligaciones propias de su cargo. *“El principio de confianza significa que, a pesar de la experiencia de que otras personas cometen errores, se autoriza a confiar —en una medida aún por determinar— en su comportamiento correcto (entendiéndolo no como suceso psíquico, sino como estar permitido confiar)”* (Jakobs, 1997, p. 253).

Esta confianza no es psicológica, sino una autorización normativa; ergo, responde a la pregunta: ¿el ordenamiento jurídico le permitía confiar? De esta manera, el Derecho administrativo disciplinario no analiza estados psicológicos, sino expectativas normativas. No se trata de una confianza psicológica, sino de una autorización normativa para confiar

* Cita: Pacori Cari, José María (2026). *El principio de confianza en el Derecho Administrativo Disciplinario*. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VIII, agosto 2026, pp. 07-13. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

El autor es abogado y jurista especialista en Derecho del Empleo Público en el Perú. Contacto para consultas y asesorías: corporacionhiramsl@gmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

¹ “La confianza debe ser respetada”.

en que los demás servidores públicos cumplirán correctamente el rol funcional que el ordenamiento les asigna, *verbi gratia*, a través de los documentos de gestión respectivos como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) o el Manual de Organización y Funciones (MOF) de la entidad donde laboran. “En el caso específico de los titulares de las entidades públicas, imponerles un deber de garante que requiera una revisión pormenorizada de todos los criterios técnicos de todos sus subordinados, bajo la lógica de que tienen que hacerse responsables porque “sabían lo que pasaba al interior de sus instituciones o, porque si no sabían, igual debían saberlo”, es abiertamente inconstitucional. En realidad, se les juzgaría con base a un estándar divino inalcanzable: se requeriría que sean omnipotentes, omnipresentes y omniscientes. Nadie se salvaría, porque esto implicaría partir de la sospecha” (fundamento 30, Sentencia 329/2024, 3 de diciembre de 2024, Expediente n.º 01553-2023-PA/TC, Pleno del Tribunal Constitucional).

Caso 1. Órgano instructor y asistente administrativo. El asistente administrativo notifica una resolución disciplinaria consignando una dirección equivocada, ocasionando posteriormente la nulidad del procedimiento. El órgano instructor había firmado correctamente la resolución y entregado el documento para su notificación. El órgano instructor podía confiar en que el asistente administrativo cumpliría correctamente el procedimiento de notificación, pues dicha actuación formaba parte de las funciones específicas asignadas a este último. En ausencia de señales objetivas que hicieran prever una actuación irregular, la incorrecta notificación pertenece al ámbito de responsabilidad funcional del servidor encargado de ejecutarla. La responsabilidad administrativa disciplinaria no puede extenderse automáticamente al órgano instructor únicamente porque intervino en el mismo procedimiento administrativo.

En efecto, la vida en sociedad sería imposible si cada persona tuviera que prever permanentemente todos los errores ajenos; *verbi gratia*, el titular de la entidad no puede prever los errores de todos los funcionarios o servidores públicos que prestan servicios en su entidad. Cada participante puede esperar que los demás cumplirán el rol que les corresponde y cada persona responde por su propio rol, no por el rol de los demás. “El principio de confianza sólo se necesita si el que confía ha de responder por el curso causal en sí, aunque otro lo conduzca a dañar mediante un comportamiento defectuoso” (Jakobs, 1997, p. 254).

En el Derecho Administrativo Disciplinario, el principio de confianza supone que cada servidor público puede organizar el cumplimiento de sus funciones partiendo de la expectativa jurídicamente protegida de que los demás servidores desempeñarán correctamente las competencias y deberes propios de su cargo. “Así, en virtud del principio de confianza, la persona que se desempeña dentro de los contornos de su rol puede confiar en que las demás personas con las que interactúa y emprende acciones conjuntas, van a desempeñarse actuando lícitamente. El principio de confianza se incardina en la esencia de la sociedad, pues sin él nadie podría interactuar si, además del deber de cumplir los parámetros de su rol, estuviera en la obligación de observar que la persona con la que se interactúa está cumpliendo cabalmente sus obligaciones” (Casación n.º 23-2016 Ica, 16 de mayo de 2017, Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República).

Cada funcionario o servidor público puede confiar en que los demás cumplirán correctamente el rol funcional que el ordenamiento les ha asignado; esa confianza excluye la imputación disciplinaria respecto de errores pertenecientes al ámbito de responsabilidad de otro servidor, salvo que el propio rol imponga un deber de supervisión o existan indicios objetivos que hagan desaparecer la autorización normativa para confiar.

Caso 2. Procedimiento sancionador. El secretario técnico recibe una denuncia acompañada de un informe elaborado por el órgano de control institucional. Sobre la base de dicho informe, inicia el procedimiento disciplinario. Posteriormente, se determina que el informe contenía un error fáctico relevante. El secretario técnico puede confiar, en principio, en que el órgano de control ha desarrollado correctamente las actuaciones que son propias de sus competencias institucionales. El principio de confianza permite distribuir racionalmente las responsabilidades entre los distintos órganos de la Administración Pública. Solo si el error resultaba manifiesto o existían elementos objetivos que revelaran la incorrección del informe, desaparecería dicha autorización para confiar.

2. Responsabilidad administrativa disciplinaria

Esta confianza no constituye una creencia subjetiva del funcionario o servidor público, sino una autorización otorgada por el propio ordenamiento para actuar sobre la base de que cada integrante de la organización administrativa cumplirá las obligaciones derivadas de su función. La organización administrativa se fundamenta en la división del trabajo, por cuanto el principio de confianza es indispensable para que exista cooperación social organizada; *“a menudo sería imposible una división del trabajo eficaz”* (Jakobs, 1997, p. 254).

El principio de confianza significa que, pese a la experiencia de que los funcionarios o servidores públicos pueden cometer errores, el Derecho Administrativo Disciplinario permite confiar en su comportamiento correcto, entendido no como un estado psicológico, sino como una autorización normativa para confiar. *“[R]esalta la importancia del principio de confianza, toda vez que le permite al funcionario en cuestión identificar si su conducta constituye un riesgo penalmente relevante, o no, y establece que no será responsable por el correcto ejercicio de sus competencias, incluso si su trabajo es instrumentalizado por un tercero y con ello se afecta a un bien jurídico protegido”* (fundamento 21, Sentencia 329/2024, 3 de diciembre de 2024, Expediente n.º 01553-2023-PA/TC, Pleno del Tribunal Constitucional).

Desde esta perspectiva, la responsabilidad administrativa disciplinaria no puede extenderse automáticamente a todos los servidores públicos que participaron en una actuación administrativa cuando la infracción funcional o falta disciplinaria fue producida exclusivamente por otro funcionario o servidor dentro del ámbito de competencia que le correspondía. *“La necesidad de acudir al principio de confianza es más evidente cuando hablamos de organizaciones complejas, como son las instituciones públicas, en las cuales la persona tiene que interactuar con muchos otros funcionarios día a día. Por ende, si el funcionario público tuviera como exigencia permanente verificar que otro funcionario ubicado en un nivel jerárquicamente inferior o en un nivel horizontal al suyo cumple o no su función, no le quedaría lugar para cumplir sus propias labores. De ahí que se parte de una presunción: todo funcionario con el que se interactúa obra en cabal cumplimiento de sus funciones”* (Casación n.º 23-2016 Ica, 16 de mayo de 2017, Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República).

El principio de confianza constituye una manifestación del riesgo permitido y de la prohibición de regreso; en el Derecho Administrativo Disciplinario se impide imputar al funcionario o servidor público los incumplimientos funcionales que pertenecen al ámbito de responsabilidad de otro funcionario o servidor público, siempre que no exista un deber específico de supervisión, control o corrección respecto de aquella actuación. *“Los*

criterios del riesgo permitido, del principio de confianza, de la comisión referida al garante y de la prohibición de regreso no son sino desarrollos de la adecuación social” (Jakobs, 1997, p. 225).

3. División funcional del trabajo

La división funcional del trabajo en las entidades públicas constituye precisamente el presupuesto que justifica la aplicación del principio de confianza. *“La exigencia del deber de supervisión al titular de una institución, sin más fundamento que por ser el titular de la misma, podría menoscabar el desempeño de las funciones de la institución, pues dedicaría más tiempo a controlar al resto de funcionarios -incluso de muy menor rango- que a desempeñar sus propias funciones. Esta postura haría ineficaz la división del trabajo, sobre todo en órganos donde existen personas especializadas en dicha función”* (Casación n.º 23-2016 Ica, 16 de mayo de 2017, Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República).

Caso 3. Elaboración de un informe técnico. Un especialista de la Oficina de Recursos Humanos elabora un informe técnico sobre el cumplimiento de los requisitos para el nombramiento de un servidor. Posteriormente, el jefe de la oficina emite la resolución administrativa basándose en dicho informe. Meses después se descubre que un servidor de otra dependencia había incorporado un documento falsificado al expediente. El especialista que elaboró el informe podía confiar en que el servidor encargado de la recepción y verificación documental había cumplido correctamente el rol funcional que le correspondía. La imputación objetiva debe detenerse porque el especialista actuó dentro del ámbito de su competencia y el ordenamiento le autorizaba normativamente a confiar en el correcto desempeño de los demás participantes del procedimiento. No sería jurídicamente correcto atribuirle responsabilidad disciplinaria por una irregularidad perteneciente al ámbito funcional de otro servidor.

La distribución de competencias entre órganos (unipersonales y colegiados), unidades orgánicas y servidores o funcionarios perdería eficacia si cada funcionario o servidor tuviera el deber permanente de verificar la corrección de todas las actuaciones realizadas por los demás. *“En el entendido de que el personal que labora en una institución es el adecuado, el principio de confianza impide que un defecto en el proceso de trabajo con implicaciones penales se pueda atribuir mecánica y directamente a quien se encuentra en la cúspide funcional de la institución. De otro modo: el funcionario que se encuentre en dicho nivel no tiene deber jurídico alguno de ejercer un férreo y pormenorizado control de cada una de las tareas que son de exclusiva incumbencia de los niveles funcionariales subordinados a los que, en clave de reparto funcional, plasmados en el MOF y en el ROF, les son delimitadas sus competencias. A dicho funcionario le asiste la posibilidad de confiar en quien se ubica en un nivel jerárquico inferior, más aún si éste posee conocimientos especializados, razón por la cual precisamente forma parte de dicho nivel funcional”* (Casación n.º 23-2016 Ica, 16 de mayo de 2017, Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República).

Caso 4. Comité de selección en un procedimiento de contratación. El comité de selección recibe un informe de la oficina de presupuesto indicando que existe certificación presupuestal suficiente. Posteriormente, se comprueba que dicho informe contenía información errónea porque el analista presupuestal incurrió en un grave error de cálculo. Los integrantes del comité podían confiar en la corrección técnica del informe emitido por la oficina competente, pues la elaboración de dicho documento pertenecía exclusivamente al ámbito funcional del especialista presupuestal. Mientras no existieran indicios objetivos de error, el comité no tenía el deber de reproducir íntegramente el

análisis presupuestal. La división funcional del trabajo perdería sentido si cada participante estuviera obligado a verificar nuevamente el trabajo especializado realizado por todos los demás servidores.

Fuera de determinados supuestos de control, sería imposible una división eficaz del trabajo si cada interviniente tuviera que desconfiar constantemente del comportamiento de los demás participantes. *“En síntesis, la Corte Suprema ha desarrollado jurisprudencialmente en extenso la naturaleza jurídica del principio de confianza como filtro de imputación objetiva en las estructuras organizadas de la administración pública. Ha explicado su tesis de que los funcionarios públicos solo responden por las consecuencias derivadas de sus actos propios delineados normativamente en el MOF y ROF de la entidad; y descarta que respondan por actos de terceros funcionalmente ubicados en un nivel inferior u horizontal, puesto que, si tuvieran como exigencia permanente verificar lo que hacen otros, no tendrían tiempo para ejercer sus competencias propias”* (fundamento 20, Sentencia 329/2024, 3 de diciembre de 2024, Expediente n.º 01553-2023-PA/TC, Pleno del Tribunal Constitucional).

4. Límites al principio de confianza

Sin embargo, esta confianza encuentra límites claramente definidos. El principio de confianza desaparece cuando forma parte del propio rol del sujeto compensar o corregir el comportamiento defectuoso de otros. Trasladado al Derecho Administrativo Disciplinario, esto significa que un jefe de oficina, un director, un supervisor o cualquier servidor investido de funciones de control no puede invocar el principio de confianza respecto de actuaciones cuya fiscalización constituye precisamente una de sus obligaciones funcionales. En estos casos, el incumplimiento del deber de supervisión puede generar responsabilidad disciplinaria propia, porque el ordenamiento ya no autoriza a confiar pasivamente en la actuación del subordinado. *“Por último, en cuanto a los titulares de las entidades” “la Corte Suprema estima que la tesis de atribuirle un deber de garante que lo haga responsable de todos los actos que comentan sus subordinados, es “manifiestamente incorrecta”, salvo que su deber de supervisión esté normativamente establecido y forme parte de sus competencias. Aunque, aun en dicho escenario, el titular “no tiene deber jurídico alguno de ejercer un férreo y pormenorizado control de cada una de las tareas que son de exclusiva incumbencia de los niveles funcionariales subordinados” “le asiste la posibilidad de confiar en quien se ubica en un nivel jerárquico inferior, más aún si éste posee conocimientos especializados”. La Corte Suprema justifica tal postura con base en que, de otro modo, la máxima autoridad se dedicaría más tiempo a controlar a los demás funcionarios que a ejercer sus competencias, además de la necesidad de evitar una “flagrante vulneración del principio de culpabilidad”* (fundamento 22, Sentencia 329/2024, 3 de diciembre de 2024, Expediente n.º 01553-2023-PA/TC, Pleno del Tribunal Constitucional).

Del mismo modo, el principio de confianza deja de operar cuando existen circunstancias objetivas que revelan que otro funcionario o servidor público no puede desempeñar adecuadamente sus funciones o que está actuando incorrectamente. No está permitido confiar en quien objetivamente carece de la capacidad para cumplir correctamente su rol, ni cuando ya existen datos que ponen de manifiesto la posibilidad de un comportamiento defectuoso. *“La confianza permitida decae, además, cuando es función de un participante (o de cada uno de ellos) compensar el comportamiento defectuoso de otros”* (Jakobs, 1997, p. 255).

En el Derecho Administrativo Disciplinario, esto implica que el funcionario o servidor público que advierte irregularidades evidentes, antecedentes reiterados de incumplimiento o signos claros de ilegalidad ya no puede excusarse afirmando que confió en el actuar correcto de otro funcionario o servidor público. Desde ese momento nace el deber jurídico de adoptar las medidas que correspondan dentro de su propia esfera funcional.

Caso 5. Control patrimonial. Un servidor de logística recibe bienes adquiridos por la entidad confiando en el acta de conformidad emitida por el área usuaria. Posteriormente, se descubre que los bienes nunca fueron realmente inspeccionados por el responsable del área usuaria. El servidor de logística podía partir de la expectativa normativa de que el área usuaria había cumplido correctamente la inspección técnica que le correspondía. Esa actividad pertenecía al ámbito funcional exclusivo de otra dependencia. En consecuencia, mientras no existieran circunstancias objetivas que hicieran evidente la irregularidad, no resulta jurídicamente correcto imputarle disciplinariamente el incumplimiento de una función que el ordenamiento había asignado a otro servidor.

5. Supuestos en los que desaparece la confianza permitida

Lo anterior nos permite establecer los supuestos en los cuales desaparece la confianza permitida en el Derecho Administrativo Disciplinario.

a. Cuando el servidor que debe ejecutar la función carece del conocimiento o de la capacidad para cumplir correctamente su rol. Decae la posibilidad de confianza permitida cuando al competente en sí le falte el conocimiento de las reglas o la posibilidad de seguirlas. El ordenamiento no autoriza confiar en quien objetivamente no está en condiciones de desempeñar correctamente el rol que tiene asignado.

En el Derecho Administrativo Disciplinario, un funcionario o servidor público no puede invocar el principio de confianza cuando sabe, o resulta objetivamente evidente, que otro funcionario o servidor carece de la capacitación, conocimientos técnicos o condiciones necesarias para ejecutar correctamente la función encomendada.

En este supuesto, desaparece la autorización normativa para confiar y nace el deber de adoptar las medidas que correspondan dentro del propio ámbito funcional; *verbi gratia*, el jefe de la Oficina de Abastecimiento conoce que el nuevo especialista encargado de elaborar las bases de contratación nunca ha recibido capacitación sobre la Ley de Contrataciones Públicas y que incluso ha manifestado desconocer el procedimiento. A pesar de ello, aprueba automáticamente el expediente sin revisión alguna. Posteriormente, las bases contienen errores graves que generan la nulidad del procedimiento. El jefe no puede alegar que confió en el especialista. Precisamente porque conocía que este carecía del conocimiento necesario para cumplir correctamente su rol.

b. Cuando el propio rol funcional consiste en corregir o compensar los errores de otros. La confianza permitida decae cuando es función de un participante compensar el comportamiento defectuoso de otros. Este constituye probablemente el límite más importante del principio de confianza.

El servidor que tiene funciones de supervisión, control, revisión, aprobación, auditoría, inspección o similares no puede justificar su inactividad afirmando que confió en el trabajo

de otro servidor, porque precisamente su función consiste en detectar y corregir esos posibles errores; *verbi gratia*, el director de Recursos Humanos debe revisar la legalidad de los proyectos de resolución preparados por un especialista. El especialista omite verificar un requisito legal obligatorio. El director firma todas las resoluciones sin revisarlas. El director no puede invocar el principio de confianza. Su rol funcional consiste precisamente en compensar el posible comportamiento defectuoso del especialista, por lo que la confianza deja de estar jurídicamente permitida.

c. Cuando el comportamiento defectuoso resulta objetivamente previsible. Existen errores normales que deben ser previstos. Cuando el comportamiento defectuoso forma parte de los riesgos normales de la interacción, ya no puede confiarse.

Cuando un servidor advierte circunstancias objetivas que hacen probable una equivocación funcional, debe incrementar sus medidas de control; *verbi gratia*, el presidente de un comité de selección observa que la evaluación técnica contiene varias inconsistencias numéricas y diferencias entre los puntajes consignados y los documentos sustentatorios. Sin revisarlas, firma el acta de evaluación. No puede alegar posteriormente que confió en el evaluador. Las inconsistencias objetivas hacían desaparecer la autorización para confiar.

d. Cuando existe una garantía compartida respecto del mismo resultado. Es posible que quien confía y en el que se confía, ambos, tengan deberes concurrentes para evitar el resultado dañoso. No basta con confiar en el otro. Cada uno debe cumplir simultáneamente su propio deber de cuidado.

Hay procedimientos administrativos donde varias autoridades comparten responsabilidad sobre un mismo resultado. En esos casos, ninguno puede trasladar íntegramente la responsabilidad al otro; *verbi gratia*, una comisión de recepción de obra está integrada por tres (3) ingenieros. Uno sostiene que únicamente confió en la inspección realizada por los otros dos (2) miembros. Cada integrante posee un deber concurrente de verificación. *Ergo*, ninguno puede invocar plenamente el principio de confianza para excluir su propia responsabilidad administrativa disciplinaria.

e. Cuando el propio servidor incorpora un conocimiento especial. Cuando el autor introduce voluntariamente un conocimiento especial en la relación, ese conocimiento pasa a integrar su propio rol y ya no puede actuar como si lo ignorara; *verbi gratia*, un asesor jurídico descubre que un informe técnico contiene una interpretación manifiestamente contraria a la ley. Pese a ello, emite opinión favorable alegando que “confió” en el especialista técnico. No puede invocar el principio de confianza. Al haber adquirido un conocimiento especial sobre la ilegalidad, dicho conocimiento pasa a integrar su propio ámbito de responsabilidad.

Caso 6. Supervisor que no puede invocar el principio de confianza. El jefe de una unidad recibe reiterados informes internos advirtiéndole que un servidor altera las fechas de ingreso de documentos. Pese a ello, continúa aprobando automáticamente toda la documentación sin realizar ninguna verificación. En este supuesto, el principio de confianza deja de operar. La confianza desaparece cuando forma parte del propio rol compensar el comportamiento defectuoso de otros o cuando ya existen datos objetivos que revelan la posibilidad de un comportamiento incorrecto. Como el jefe tenía precisamente funciones de supervisión y además conocía antecedentes

concretos de irregularidades, el ordenamiento ya no le autorizaba a confiar pasivamente en el actuar del subordinado.

Conclusión

En conclusión, la aplicación del principio de confianza al procedimiento administrativo disciplinario conduce a una delimitación racional de la imputación de responsabilidad administrativa disciplinaria. La mera intervención de un servidor en un procedimiento administrativo (interno o externo) no basta para atribuirle disciplinariamente todos los errores producidos durante su tramitación. La imputación debe limitarse al ámbito funcional respecto del cual el funcionario o servidor público era efectivamente garante, evitando convertir la sola participación en una fuente de responsabilidad universal por las actuaciones de terceros. De esta forma, el principio de confianza protege la división funcional del trabajo administrativo y preserva el principio de responsabilidad subjetiva (culpabilidad), impidiendo que las faltas disciplinarias de un funcionario o servidor sean trasladadas indiscriminadamente a quienes actuaron correctamente dentro de los límites de su propio rol funcional.

Referencias

- Casación n.º 23-2016 Ica (16 de mayo de 2017). Perú: Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Jakobs, G. (1997). Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación (2.ª ed., J. Cuello Contreras & J. L. Serrano González de Murillo, Trads.). Marcial Pons.
- Sentencia 329/2024 (3 de diciembre de 2024). Expediente n.º 01553-2023-PA/TC. Perú: Pleno del Tribunal Constitucional.