

LA PROHIBICIÓN DE REGRESO 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 la prohibición de regreso? - 2. Fundamento de la prohibición de regreso - 3. El funcionario o servidor en la prohibición de regreso - 4. Límites a la prohibición de regreso

*Causa non sufficit ad imputandum*¹. En el Derecho Administrativo Disciplinario, no solo debemos centrarnos en el curso causal de los hechos que constituyen la falta disciplinaria, sino que también deberá estarse a los criterios de imputación objetiva, como es la prohibición de regreso. En efecto, existiendo en las entidades públicas una organización administrativa que se sustenta en la división de funciones, no sería posible imputar responsabilidad administrativa disciplinaria a todos los funcionarios o servidores intervinientes en un procedimiento administrativo o actividad administrativa, por cuanto solo será responsable el funcionario o servidor que tenía el deber funcional de evitar el hecho faltoso, impidiéndose regresar indefinidamente a funcionarios o servidores que solo efectuaron una acción estereotipada o inocua.

1. ¿Qué es la prohibición de regreso?

La prohibición de regreso (Regressverbot) es uno de los criterios de exclusión de la imputación objetiva, junto con el riesgo permitido, el principio de confianza y la posición de garante; no es una regla de causalidad, sino una regla de delimitación de la responsabilidad administrativa disciplinaria. En efecto, la prohibición de regreso es un problema de imputación objetiva, no de causalidad. Es decir, aunque una conducta sea causalmente relevante, ello no significa que el resultado pueda imputarse jurídicamente al funcionario o servidor público. Por analogía: *"La prohibición de regreso es un criterio que excluye la imputación penal. Si una conducta se realiza de forma estereotipada, neutra o inocua, el derecho penal está imposibilitado de sancionarla. En ese sentido, de existir elementos probatorios que demuestran la connivencia (división de acciones) de quien la alega, con los demás intervinientes (codominio funcional del hecho) para la ejecución del ilícito, no*

* Cita: Pacori Cari, José María (2026). **La prohibición de regreso en el Derecho Administrativo Disciplinario**. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VIII, agosto 2026, pp. 15-22. 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 causalidad no basta para imputar.

cabe su aplicación” (sumilla, Recurso de Nulidad n.º 56-2020 Lima Sur (22 de febrero de 2022). Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República)

De esta manera, no responde el funcionario o servidor que solo intervino causalmente si el deber funcional pertenecía a otro funcionario o servidor. Cuando intervienen varios funcionarios o servidores en un mismo curso causal, ¿puede atribuirse el resultado a todos los que intervinieron causalmente? La respuesta es no, porque la causalidad no basta para fundamentar la responsabilidad administrativa disciplinaria; debe existir además una razón normativa para atribuir el resultado.

Cuando intervienen varios funcionarios o servidores en una causación, el proceso causal faltoso solo afecta a aquellos intervinientes que son garantes de la no infracción del curso causal; la posición de garante no se forma solo con la causación. “[C]uando median otras personas en una causación, el proceso causal dañoso solo afecta a aquellos intervinientes que son garantes de la no dañosidad del curso causal; la posición de garante no se forma solo con la causación” (Jakobs, 1997, p. 254).

Esto significa que no todo funcionario o servidor que contribuye causalmente responde; por cuanto responde únicamente quien tenía el deber jurídico de impedir ese resultado. En el Derecho Administrativo Disciplinario, **la prohibición de regreso constituye un criterio para delimitar la responsabilidad administrativa disciplinaria de los funcionarios o servidores públicos cuando intervienen varios sujetos en un mismo procedimiento administrativo o en una misma actuación funcional**. La responsabilidad administrativa disciplinaria no puede extenderse indiscriminadamente a todos los funcionarios o servidores que participaron material o cronológicamente en un procedimiento únicamente porque sus actuaciones formaron parte de la cadena administrativa que culminó con una falta disciplinaria. La causalidad no basta para fundamentar la imputación objetiva; en el Derecho Administrativo Disciplinario, la simple participación funcional no basta para justificar la imposición de una sanción disciplinaria. La responsabilidad administrativa disciplinaria debe limitarse al funcionario o servidor cuyo ámbito funcional comprendía el deber jurídico de impedir la falta o evitar el resultado lesivo.

Por su parte, la prohibición de regreso desaparece cuando el funcionario o el servidor público ocupa una posición de garante respecto del riesgo producido. En el Derecho Administrativo Disciplinario, esto ocurre respecto de aquellos funcionarios o servidores cuyo cargo comprende funciones de supervisión, control, fiscalización, revisión o aprobación. En estos supuestos, el ordenamiento sí les atribuye el deber funcional de impedir la producción de irregularidades cometidas por otros funcionarios o servidores. En consecuencia, un director, jefe de oficina, supervisor o miembro de un órgano de control no puede invocar la prohibición de regreso para excluir su responsabilidad administrativa disciplinaria cuando precisamente su función consistía en detectar y corregir la actuación irregular del subordinado o del órgano supervisado. En este caso, la imputación no retrocede indebidamente, sino que se mantiene dentro del ámbito funcional propio del garante.

Caso 1. Área de logística. El servidor encargado de logística verifica correctamente que los bienes adquiridos coincidan con la orden de compra y los entrega al almacén. Semanas después, el responsable del almacén sustrae parte de dichos bienes. La apropiación indebida pertenece al ámbito funcional del responsable del almacén. La intervención previa del servidor de logística no

genera responsabilidad administrativa disciplinaria, porque su deber funcional concluyó con la entrega regular de los bienes. La imputación no puede regresar hasta él únicamente por haber participado en la cadena administrativa.

2. Fundamento de la prohibición de regreso

El curso causal no puede retroceder indefinidamente hasta cualquier intervención anterior. Esto significa que, si otro funcionario o servidor rompe su propio deber, la responsabilidad administrativa disciplinaria debe detenerse normalmente en ese funcionario o servidor, **sin regresar** hacia quien únicamente realizó una actuación socialmente correcta. “[E]n la prohibición de regreso se añade la posibilidad de definir el conflicto como fallo del tercero interviniente; esta posibilidad de tratar un conflicto podría formar la raíz principal del principio de confianza” (Jakobs, 1997, p. 254).

Sin la prohibición de regreso, sería imposible una división eficaz del trabajo, porque todos tendrían que responder por todos. Cada intervención anterior quedaría expuesta a cualquier actuación incorrecta realizada posteriormente por terceros. Eso destruiría la organización social basada en la distribución de funciones. “[A] menudo sería imposible una división del trabajo eficaz” (Jakobs, 1997, p. 254). El fundamento de la prohibición de regreso sería que, sin esta prohibición, toda división social del trabajo quedaría comprometida.

La actuación autónoma y jurídicamente relevante de un tercero puede interrumpir la imputación respecto de quien intervino anteriormente. En el Derecho Administrativo Disciplinario, cuando un funcionario o servidor cumple con corrección sus funciones y posteriormente otro funcionario o servidor, actuando dentro de su propia esfera competencial, adopta una decisión ilegal o incumple deliberadamente sus deberes funcionales, la responsabilidad administrativa disciplinaria debe concentrarse en este último. La infracción disciplinaria constituye una nueva decisión autónoma que pertenece exclusivamente al ámbito de organización del funcionario o servidor que la ejecutó. *Ergo*, la actuación previa del primer servidor no puede convertirse automáticamente en fundamento de responsabilidad administrativa disciplinaria.

La prohibición de regreso constituye un límite a la expansión de la responsabilidad administrativa disciplinaria, por cuanto evita que la mera contribución causal convierta a cualquier funcionario o servidor interviniente en responsable del resultado cuando este pertenece al ámbito de responsabilidad de un tercero.

La prohibición de regreso en el Derecho Administrativo Disciplinario se basa en la responsabilidad personal, la distribución funcional de competencias y el principio de imputación individual. La mera intervención causal o funcional en un procedimiento administrativo no basta para atribuir responsabilidad administrativa disciplinaria; es necesario que el servidor tenga el deber funcional de evitar la infracción. Por analogía: *“Dicho esto, cabe anotar que el principio de prohibición de regreso es un criterio de determinación del riesgo permitido, aplicando herramientas de imputación objetiva, que sirven para excluir responsabilidad penal, siempre y cuando se den determinados presupuestos. Es una herramienta de la imputación objetiva y de determinación del riesgo permitido esta entendida como el ámbito de colaboración dolosa y/o imprudente, de un tercero en la comisión del tipo penal, sin que pueda trasladarse responsabilidad por el resultado principal, porque su interpretación se encuentra dentro del marco del riesgo*

permitido. Tal criterio de prohibición de regreso obliga al juez a valorar el comportamiento de terceros con el propósito de determinar las circunstancias de responsabilidad penal por la conducta que se desarrolló dentro de los riesgos permitidos” (considerando 9, Recurso de Nulidad n.º 47-2019 (14 de noviembre de 2019). Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República).

La prohibición de regreso se fundamenta en la división del trabajo y en la distribución de responsabilidades. En el Derecho Administrativo Disciplinario, esto significa que cada funcionario o servidor público responde únicamente por el correcto cumplimiento de las funciones asignadas a su cargo y no por todas las actuaciones desarrolladas por otros órganos, funcionarios o servidores dentro del procedimiento administrativo. Admitir lo contrario supondría destruir la distribución funcional de competencias propia de las entidades públicas, pues cada funcionario o servidor tendría que revisar permanentemente todas las actuaciones realizadas por los demás, aun cuando estas pertenecieran a competencias distintas. La imputación disciplinaria debe detenerse en el funcionario o servidor que incumplió el deber funcional que le correspondía, sin que la responsabilidad “**retroceda**” hacia quienes únicamente realizaron actuaciones previas social y jurídicamente correctas. Por analogía: *“La teoría de la prohibición de regreso, de larga data, hecha en sus inicios para corregir la teoría de la equivalencia de las condiciones en materia de causalidad material, afirma que cuando una persona realiza una conducta irrelevante o inocua para el derecho penal y, con ello facilita, propicia o estimula la comisión de un delito doloso o culposo por parte de otra, no le es imputable el comportamiento criminoso de esta última, excepto si tiene posición de garante, excede los límites del riesgo permitido y conoce la posibilidad de comisión de delito doloso o culposo por parte de la otra. En este sentido, Gunther Jakobs resume la teoría de la prohibición de regreso en una didáctica frase: ‘no todo es asunto de todos’, o en palabras muy simples, no todas las personas somos responsables penalmente de cuanto delito llegue a nuestro conocimiento; Jakobs señala que el carácter de un comportamiento no se impone de modo unilateral y en forma arbitraria, ya que quien asume con otro un vínculo de forma estereotipada e inocua, no quebranta su rol como ciudadano (ni la confianza en la norma) aunque el otro sujeto incardine dicho vínculo para delinquir; sostiene que la prohibición de regreso intenta explicar que un ‘aporte hecho’ no participa en tanto se trate de una conducta que se encuentra dentro de un rol, es decir, que respeta una posición definida normativamente, la cual, a su vez, se vincula a deberes dentro de la sociedad”* (considerando sexto, Recurso de Nulidad n.º 2288-2013 Junín (15 de mayo de 2014), Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia).

Caso 2. Elaboración de informe técnico. Un especialista jurídico emite un informe conforme a la normativa vigente recomendando declarar improcedente una solicitud administrativa. Posteriormente, el jefe de la oficina modifica arbitrariamente el contenido del expediente y expide una resolución manifiestamente ilegal. La responsabilidad disciplinaria corresponde al jefe que adoptó la decisión ilegal. La intervención del especialista constituye únicamente un antecedente funcional correctamente ejecutado. Conforme a la prohibición de regreso, la imputación disciplinaria no puede retroceder hasta quien cumplió adecuadamente las funciones propias de su cargo.

3. El funcionario o servidor en la prohibición de regreso

La prohibición de regreso no opera cuando el funcionario o servidor es garante. El rol debe ampliarse cuando el autor es garante del dominio de un riesgo especial; entonces, al rol

pertenece todo lo necesario para impedir el resultado. *Ergo*, el funcionario o servidor que es garante no puede escudarse diciendo que otro produjo finalmente el daño; su deber consiste precisamente en impedir que ese riesgo se materialice. *“La hechura del rol ha de ampliarse cuando el autor es garante del dominio de un riesgo especial: entonces, al rol pertenece todo lo que es necesario para conseguir que no sobrevenga un resultado”* (Jakobs, 1997, p. 252).

¿Intervinieron varios funcionarios o servidores públicos? Sí, ¿quiénera garante del curso causal? Solo ese funcionario o servidor responde. Los demás quedan excluidos por la prohibición de regreso. *“El garante solo ha de responder por cursos causales dañosos que afecten a un bien al que ha de favorecer la posición de garante”* (Jakobs, 1997, p. 264).

En la prohibición de regreso no interesa únicamente el funcionario o servidor que causó físicamente el resultado. Interesa qué funcionario o servidor era normativamente responsable de evitarlo. Por eso la responsabilidad administrativa disciplinaria se distribuye según los roles, la posición de garante y la división social del trabajo, no simplemente por la cadena causal. *“[L]a prohibición de regreso limita, pues, el alcance de la ‘intervención’ en el hecho no doloso”* (Jakobs, 1997, p. 847).

La prohibición de regreso es el criterio de imputación objetiva conforme al cual un resultado faltoso no puede atribuirse a todo funcionario o servidor que intervino causalmente en su producción, sino únicamente al funcionario o servidor que, según su posición de garante o su ámbito de organización, tenía el deber jurídico de impedir ese resultado; por esto, **la responsabilidad administrativa disciplinaria no retrocede hacia intervenciones anteriores que solo constituyeron condiciones del curso causal**. Por analogía: *“Entre estas encontramos a la prohibición de regreso, la cual implica que no se puede responsabilizar a una persona por un ilícito que causó o favoreció en su comisión mediante un comportamiento gestado como parte de su rol social (vínculo estereotipado-inocuo, esto es: conductas neutrales o carentes de relevancia penal), a pesar que el otro sujeto emplee esa conducta en su beneficio concediéndole un sentido delictivo. En otras palabras, la prohibición de regreso es una teoría excluyente de la intervención delictiva de quien obra conforme con un rol estereotipado dentro de un contexto de intervención plural de personas en un hecho susceptible de imputación. Con esto se desprende que la prohibición de regreso se basa en un elemento fundamental: la neutralidad de una conducta realizada en el seno del ejercicio de un rol social”* (considerando 3.6, Recurso de Nulidad n.º 56-2020 Lima Sur (22 de febrero de 2022). Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República).

Caso 3. Excepción por posición de garante. Un jefe de Recursos Humanos recibe reiteradas observaciones de la Oficina de Control Institucional respecto de irregularidades en la emisión de contratos CAS. Pese a esto, continúa aprobándolos sin revisión alguna. Aquí no opera la prohibición de regreso. El jefe ocupa una posición de garante derivada de sus funciones de revisión y aprobación. Su deber funcional consistía precisamente en impedir que los contratos irregulares fueran aprobados. En consecuencia, responde por su propio incumplimiento funcional y no puede trasladar toda la responsabilidad al especialista que elaboró los proyectos de contrato.

La prohibición de regreso encuentra su fundamento en que la responsabilidad administrativa disciplinaria nace del deber jurídico incumplido y no de la mera intervención en el curso causal. En el Derecho Administrativo Disciplinario, esto implica que la

responsabilidad administrativa disciplinaria solo puede atribuirse al funcionario o servidor cuya función comprendía la obligación de evitar la irregularidad administrativa; *verbi gratia*, un servidor que elabora correctamente un informe técnico no responde disciplinariamente porque otro servidor, perteneciente a una oficina distinta, altere posteriormente el contenido del expediente o utilice indebidamente dicho informe para emitir un acto administrativo ilegal. El incumplimiento pertenece al ámbito funcional del segundo servidor, por lo que **la imputación disciplinaria no puede regresar hasta quien cumplió correctamente su propia función**. Únicamente responde el funcionario o servidor que es garante de la no producción del resultado, pues la posición de garante no nace de la simple intervención causal. Por analogía: *“Entre estas encontramos a la prohibición de regreso, la cual implica que no se puede responsabilizar a una persona por un ilícito que causó o favoreció en su comisión mediante un comportamiento gestado como parte de su rol social (vínculo estereotipado-inocuo, esto es: conductas neutrales o carentes de relevancia penal), a pesar que el otro sujeto emplee esa conducta en su beneficio concediéndole un sentido delictivo; en otras palabras, la prohibición de regreso es ‘una teoría excluyente de la intervención delictiva de quien obra conforme con un rol estereotipado dentro de un contexto de intervención plural de personas en un hecho susceptible de imputación’.* Con esto se desprende que *la prohibición de regreso se basa en un elemento fundamental: la neutralidad de una conducta realizada en el seno del ejercicio de un rol social”* (considerando 3.5, Recurso de Nulidad n.º 645-2018 Santa (9 de enero de 2019). Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República).

Caso 4. Procedimiento disciplinario. El secretario técnico remite correctamente el expediente al órgano instructor. Posteriormente, el instructor incorpora deliberadamente documentos falsificados para justificar una sanción. La alteración documental constituye una actuación autónoma del órgano instructor. El secretario técnico no responde disciplinariamente porque la infracción pertenece al ámbito funcional exclusivo del servidor que falsificó la documentación. La prohibición de regreso impide extender la responsabilidad hacia actuaciones anteriores desarrolladas correctamente.

4. Límites a la prohibición de regreso

La prohibición de regreso no es un principio absoluto, por cuanto podemos encontrar los siguientes límites.

a. Cuando el servidor tiene una posición de garante. El proceso causal faltoso solo afecta a aquellos funcionarios o servidores intervinientes que son garantes de la no irregularidad del curso causal; la posición de garante no se forma solo con la causación. La prohibición de regreso no puede ser invocada por el funcionario o servidor cuyo cargo comprende funciones de supervisión, control, revisión, fiscalización o aprobación, porque el ordenamiento le atribuye un deber funcional específico de evitar que se produzcan irregularidades; *verbi gratia*, el jefe de la Oficina de Recursos Humanos aprueba resoluciones elaboradas por un especialista sin revisar que cumplen los requisitos legales, pese a que su Manual de Organización y Funciones (MOF) le impone expresamente esa revisión. Posteriormente, se detecta que se nombró ilegalmente a varios servidores. El jefe no puede alegar que el error pertenece únicamente al especialista. Su propio rol funcional lo convierte en garante de la legalidad del acto administrativo, por lo que la prohibición de regreso no es aplicable.

b. Cuando existe un deber especial de protección respecto del interés protegido. El garante solo ha de responder por cursos causales faltosos que afecten a un interés al que ha de favorecer la posición de garante. La responsabilidad administrativa disciplinaria existe porque el ordenamiento le asignó precisamente la protección de ese interés. Cuando una norma funcional asigna expresamente a un funcionario o servidor la protección de determinado interés administrativo (legalidad, patrimonio público, custodia documental, seguridad informática, entre otros), la prohibición de regreso no excluye su responsabilidad; *verbi gratia*, el responsable del archivo institucional tiene la obligación funcional de custodiar expedientes administrativos. Otro servidor sustrae documentos aprovechando la ausencia de controles. Si el responsable omitió implementar las medidas mínimas de seguridad exigidas por la normativa interna, no puede invocar que el autor material fue un tercero. Su función consistía precisamente en proteger ese interés administrativo.

c. Cuando el propio servidor crea o mantiene un riesgo especial. Cuando el funcionario o servidor organiza un procedimiento administrativo, administra recursos públicos o dirige una unidad orgánica, asume responsabilidad respecto de los riesgos propios de esa organización; *verbi gratia*, el administrador del sistema informático conoce que el software presenta una vulnerabilidad crítica que permite modificar expedientes administrativos y decide no corregirla. Semanas después, otro servidor altera información oficial. No puede sostener que la responsabilidad corresponde únicamente al autor material de la alteración. El administrador era garante del correcto funcionamiento del sistema que administraba.

d. Cuando existe un deber funcional previo de actuar. Si un funcionario o servidor público tiene la obligación jurídica de intervenir para impedir una irregularidad y omite hacerlo, no puede invocar la prohibición de regreso; *verbi gratia*, el secretario técnico de un procedimiento disciplinario advierte que el instructor ha incorporado documentos que presentan evidentes signos de falsificación. Pese a esto, continúa el procedimiento sin efectuar ninguna observación. Posteriormente, se declara la nulidad del procedimiento. La responsabilidad administrativa disciplinaria no puede excluirse alegando que quien falsificó fue el instructor. El secretario tenía un deber funcional previo de impedir la continuación de la irregularidad.

e. Cuando la responsabilidad deriva del propio ámbito de organización. Cada jefe responde por el funcionamiento regular de la unidad administrativa que dirige; *verbi gratia*, el director de Abastecimiento permite durante meses que los expedientes permanezcan sin control ni registro. Posteriormente, un servidor altera diversos documentos. Aunque el autor material sea otro servidor, la deficiente organización pertenece al ámbito funcional del director. La prohibición de regreso no excluye su responsabilidad administrativa disciplinaria.

La prohibición de regreso deja de operar cuando el sujeto no es un mero interviniente causal, sino un verdadero garante del riesgo o del resultado. En el Derecho Administrativo Disciplinario, significa que un funcionario o servidor no puede invocar este principio para excluir su responsabilidad cuando su propio cargo le imponía el deber funcional de prevenir, controlar, corregir o evitar la irregularidad administrativa. La imputación disciplinaria no “regresa” indebidamente hacia él; por el contrario, permanece en su esfera

funcional, porque el incumplimiento del deber deriva directamente del rol institucional que el ordenamiento le ha confiado.

Conclusión

En el Derecho Administrativo Disciplinario, la responsabilidad administrativa disciplinaria no puede extenderse automáticamente a todos los funcionarios o servidores que participaron en un procedimiento administrativo o actuación administrativa. La imputación debe limitarse al funcionario o servidor cuyo rol funcional comprendía el deber jurídico de evitar la infracción o falta. La mera participación administrativa, la existencia de una secuencia causal o la intervención previa en el procedimiento no constituyen fundamento suficiente para imponer una sanción disciplinaria.

Referencias

- Jakobs, G. (1997). Derecho penal. Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación (2.ª ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Recurso de Nulidad n.º 2288-2013 Junín (15 de mayo de 2014), Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia
- Recurso de Nulidad n.º 47-2019 (14 de noviembre de 2019). Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República
- Recurso de Nulidad n.º 56-2020 Lima Sur (22 de febrero de 2022). Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República.
- Recurso de Nulidad n.º 645-2018 Santa (9 de enero de 2019). Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República