

LA COSA DECIDIDA FISCAL COMO FUNDAMENTO DE LA NULIDAD DE OFICIO DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA

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. Autonomía de responsabilidades - 2. Cosa decidida fiscal - 3. Requisitos para declarar la nulidad de oficio

*Ex facto oritur ius*¹. En el fundamento 16 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente n.º 2725-2008-PHC/TC se regula la especialidad de la cosa decidida fiscal:

*“Este Tribunal afirma que la decisión fiscal de ‘No ha lugar a formalizar denuncia penal’ en los términos precisados anteriormente, genera un estatus de inamovible. Esta afirmación tiene sustento en dos postulados constitucionales: a) La posición constitucional del Ministerio Público, lo encumbra como el único órgano persecutor autorizado a promover el ejercicio público de la acción penal, es decir, ostenta el monopolio acusatorio que le asigna el artículo 159º de la Constitución Política, en otras palabras, es el fiscal quien decide qué persona debe ser llevada ante los tribunales por la presunta comisión de un delito; b) **Si bien las resoluciones de archivo del Ministerio Público no están revestidas de la calidad de la cosa juzgada, sin embargo, tienen la naturaleza de cosa decidida que las hace plausibles de seguridad jurídica.** Este Tribunal ha señalado en precedente sentencia (Exp. N° 0413-2000-AA/TC. FJ. 3. Caso: Ingrid del Rosario Peña Alvarado), que **el principio de cosa decidida forma parte del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa, por lo que, frente a su transgresión o amenaza, necesariamente se impone el otorgamiento de la tutela constitucional correspondiente. Es necesario acotar que, el fiscal no es una simple autoridad administrativa, pues su actividad se orienta a la legalidad y no a los intereses administrativos o de los administrados**” (el resaltado es nuestro).*

* Cita: Pacori Cari, José María (2026). **La cosa decidida fiscal como fundamento de la nulidad de oficio de la sanción administrativa disciplinaria**. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen VIII, septiembre 2026, pp. 67-72. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.

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

¹ Del hecho nace el derecho.

Por su contenido penal, la cosa decidida fiscal tiene preeminencia sobre cualquier acto administrativo derivado de un procedimiento administrativo, conforme al artículo III del Nuevo Código Procesal Penal que indica:

*“Nadie podrá ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho, siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento. Este principio rige para las sanciones penales y administrativas. **El derecho penal tiene preeminencia sobre el derecho administrativo**” (el resaltado es nuestro).*

En el presente caso, surge la pregunta de qué pasa si respecto de los mismos hechos que sustentaron la decisión de destitución firme (u otra sanción), posteriormente, se emite disposición fiscal de archivo confirmada por el fiscal superior.

1. Autonomía de responsabilidades

Sancionado un servidor público con destitución mediante resolución administrativa firme (acto administrativo) es posible declarar la nulidad de oficio de la resolución de destitución por existir una disposición fiscal firme que, pronunciándose sobre los mismos hechos que sustentaron la destitución, dispone el archivo de la investigación penal. En efecto, una resolución administrativa de destitución se revisará mediante nulidad de oficio cuando los hechos que la sustentan son contradichos por una disposición fiscal firme de archivo. Sin embargo, la disposición de archivo fiscal no impide la responsabilidad disciplinaria, porque el artículo 243.1 del TUO de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, reconoce autonomía entre responsabilidades, al indicar:

“Las consecuencias civiles, administrativas o penales de la responsabilidad de las autoridades son independientes y se exigen de acuerdo a lo previsto en su respectiva legislación”.

Cuando el archivo fiscal no se limita a la insuficiencia probatoria, sino que contiene un pronunciamiento sustancial, *verbi gratia*, el hecho no ocurrió, no es atribuible al servidor o carece de ilicitud, es posible la declaración de nulidad de oficio de la sanción de destitución por cuanto la misma se sustenta en premisas contrarias a las contenidas en la disposición fiscal de archivo.

En estos casos, es preciso determinar si se vulnera el debido procedimiento cuando la entidad pública desestima el pedido de nulidad de oficio de una resolución de destitución cuando una disposición fiscal firme, confirmada por el Fiscal Superior, ha establecido, respecto del mismo núcleo histórico de hechos que sustentó la sanción, una conclusión incompatible con la premisa fáctica determinante de la responsabilidad disciplinaria.

2. Cosa decidida fiscal

En la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente n.º 2725-2008-PHC/TC se indica:

a. Una disposición fiscal que decide no formalizar no constituye técnicamente cosa juzgada; sin embargo, se establece una excepción cuando el pronunciamiento fiscal recae sobre la propia ilicitud del hecho. *“No obstante, dicho criterio merece una excepcional inaplicación cuando los motivos de la declaración de ‘no ha lugar a formular denuncia*

penal' por parte del fiscal se refieren a que el hecho no constituye delito, es decir, carecen de ilicitud penal" (fundamento 15 STC Exp. n.º 2725-2008-PHC/TC).

b. Una decisión fiscal de esta naturaleza genera un estatus de inamovible. "Si bien las resoluciones de archivo del Ministerio Público no están revestidas de la calidad de la cosa juzgada, sin embargo, tienen la naturaleza de cosa decidida que las hace plausibles de seguridad jurídica" (fundamento 16 STC Exp. n.º 2725-2008-PHC/TC).

Esta STC indica que "el principio de cosa decidida forma parte del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa". Ergo, la cosa decidida fiscal no es solo un documento probatorio cuando contiene una determinación sustancial sobre el hecho investigado. El siguiente cuadro nos permitirá establecer la necesidad de observar la cosa decidida fiscal en determinados supuestos.

Contenido de la disposición fiscal	Incidencia sobre la destitución
No existen suficientes elementos de convicción.	No afecta la responsabilidad disciplinaria.
No puede acreditarse responsabilidad penal.	Debe analizarse la razón concreta
Los hechos no constituyen delito	Importante respecto de la ilicitud penal, pero no elimina necesariamente la falta disciplinaria.
El hecho imputado no ocurrió	Nulidad de oficio, si estos hechos sustentan la destitución.
El servidor no realizó la conducta	Nulidad de oficio, por principio de causalidad
La conducta atribuida es lícita	Nulidad de oficio, si la destitución se construyó sobre la misma conducta.
Archivo confirmado por Fiscal Superior	Refuerza la estabilidad de la decisión fiscal (seguridad jurídica)

Cuando el fiscal realiza un juicio negativo de tipicidad, esto impide una posterior persecución por los mismos hechos: "Al resultar negativo impide que el imputado pueda ser posteriormente investigado y, de ser el caso, denunciado penalmente por los mismos hechos - más aún, si dicha decisión es confirmada por el órgano jerárquicamente superior" (fundamento 20, literal a), STC Exp. n.º 2725-2008-PHC/TC). De esta manera, existe cosa decidida fiscal cuando la disposición fiscal de archivo es confirmada por la disposición del fiscal superior.

El artículo 334.1 del Código Procesal Penal refuerza la cosa decidida fiscal, al disponer:

*"Si el fiscal al calificar la denuncia o después de haber realizado o dispuesto realizar diligencias preliminares, considera que el hecho denunciado no constituye delito, no es justiciable penalmente o se presentan causas de extinción previstas en la ley, **declarará que no procede formalizar y continuar con la investigación preparatoria, así como ordenará el archivo de lo actuado**" (el resaltado es nuestro).*

Sin embargo, la norma que otorga seguridad jurídica a la cosa decidida fiscal es el artículo 335, numeral 1, del Código Procesal Penal (prohibición de nueva denuncia), que indica:

*"La Disposición de archivo prevista en el primer y último numeral del artículo anterior, impide que otro Fiscal pueda promover u ordenar que el inferior jerárquico promueva una Investigación Preparatoria **por los mismos hechos**" (el resaltado es nuestro).*

Estando a estas normas, la entidad pública, ante el pedido de nulidad de oficio que se realice, no puede omitir evaluar el archivo fiscal por aplicación del principio de verdad material previsto en el artículo IV, numeral 1.11, del TUO de la Ley n.º 27444, que indica:

*“En el procedimiento, la autoridad administrativa competente **deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones**, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas” (el resaltado es nuestro).*

Si la resolución de destitución establece que “el servidor X realizó la conducta A”. Sin embargo, posteriormente, la Fiscalía, después de investigar la misma conducta, establece mediante disposición firme que “el servidor X no realizó la conducta A”, o “la conducta A no ocurrió”, determinando hechos incompatibles con los hechos utilizados para destituir. En este caso, al existir una contradicción objetiva entre la resolución de destitución (A ocurrió, fue realizada por X, entonces destitución) y la disposición fiscal firme (A no ocurrió o X no realizó A o la conducta carece de ilicitud, entonces archivo), procedería declarar la nulidad de oficio de la sanción de destitución, porque la entidad pública no puede resolver la solicitud de nulidad de oficio limitándose a decir que la responsabilidad disciplinaria es independiente de la penal, por cuanto la autonomía de responsabilidades permite distinta valoración jurídica del mismo hecho; sin embargo, no autoriza establecer dos (2) realidades fácticas contradictorias.

La autonomía de responsabilidades es diferente de la independencia absoluta de los hechos, si la fiscalía determina que el hecho material nunca ocurrió o que el servidor no intervino en él, no estamos discutiendo la calificación jurídica penal o administrativa, estamos discutiendo la existencia y autoría del mismo hecho histórico, lo cual es congruente con el artículo 230, incisos 8, 9 y 10, del TUO de la Ley n.º 27444, que indican:

“Causalidad. La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”.

“Presunción de licitud. Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apagados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”.

“Culpabilidad. La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”.

Si en el procedimiento administrativo disciplinario, la prueba que justificaba atribuir materialmente la conducta al servidor resulta contradicha sustancialmente por una investigación fiscal firme, la entidad pública tiene que justificar qué elementos autónomos permiten mantener acreditadas la conducta, causalidad y culpabilidad disciplinarias, en caso de no ser posible esta justificación, procede la declaración de nulidad de oficio de la sanción de destitución.

3. Requisitos para declarar la nulidad de oficio

La nulidad de oficio requiere de la existencia de una causal de nulidad del acto administrativo y la lesión de derechos fundamentales. Para el presente caso, la existencia

de una disposición fiscal de archivo que contiene hechos que contradicen los hechos contenidos en la decisión de destitución hace defectuosa la motivación en la resolución de destitución por la violación del derecho fundamental al debido proceso por respeto a la cosa decidida fiscal.

El artículo 10, inciso 2), del TUO de la Ley n.º 27444 establece:

“Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes”: “2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14”.

Uno de esos requisitos de validez es la motivación del acto administrativo que, conforme al artículo 6.1 del TUO de la Ley n.º 27444 se indica:

*“La motivación debe ser expresa, **mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico**, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado” (el resaltado es nuestro).*

Los hechos que sustentan la sanción de destitución, al ser contradictorios con los hechos contenidos en la disposición fiscal de archivo, corresponden al defecto en el requisito de motivación del acto de destitución, dando lugar a su nulidad de oficio que, para ser desestimada, implica que la entidad pública explique razonablemente por qué la conclusión fiscal firme no modifica la acreditación administrativa del hecho. La firmeza que haya adquirido la sanción de destitución no impide su nulidad por aplicación del artículo 202.1 del TUO de la Ley n.º 27444, que indica:

“En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales” (el resaltado es nuestro).

Además de acreditar la causal de nulidad del acto administrativo de destitución, es necesario sustentar la lesión a los derechos fundamentales, como es el debido procedimiento administrativo, más aún cuando la permanencia de una sanción de destitución se apoya en hechos que, posteriormente, han sido desvirtuados por la cosa decidida fiscal. En efecto, determinadas decisiones fiscales producen cosa decidida y un “estatus de inamovible”, por lo que constituiría una manifiesta ilegalidad que la entidad pública omita la cosa decidida fiscal cuando la destitución se apoya en hechos incompatibles con los hechos contenidos en ella, si bien la entidad pública conserva competencia para determinar si esos mismos hechos configuran una falta disciplinaria, pero debe existir un hecho atribuible al servidor, no existe sanción legítima sin una conducta materialmente atribuible.

El derecho fundamental lesionado es el debido proceso, en su manifestación del debido procedimiento administrativo que comprende el respeto de la cosa decidida, esto conforme al fundamento 16 de la STC Exp. n.º 2725-2008-PHC/TC que indica:

“El principio de cosa decidida forma parte del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa, por lo que, frente a su transgresión o amenaza, necesariamente se impone el otorgamiento de la tutela constitucional correspondiente”.

La permanencia en el ordenamiento jurídico de la resolución administrativa de destitución lesiona el derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa, en su manifestación de respeto a la cosa decidida, toda vez que mantiene como fundamento determinante de responsabilidad hechos respecto de los cuales existe una disposición fiscal firme, confirmada por el superior jerárquico, cuyos efectos jurídicos deben ser examinados conforme a la STC Exp. n.º 2725-2008-PHC/TC.

Conclusión

La autonomía de responsabilidades permite consecuencias jurídicas diferentes sobre un mismo hecho; sin embargo, no habilita omitir una disposición fiscal firme (cosa decidida fiscal) sobre la propia existencia, autoría o materialidad del hecho sin una motivación administrativa suficiente. Si la disposición fiscal, confirmada por el fiscal superior, concluye que los mismos hechos que determinaron la destitución no ocurrieron, no fueron realizados por el servidor o carecen de los elementos objetivos que la resolución administrativa dio por acreditados, se deberá declarar la nulidad de oficio por motivación defectuosa por lesión al derecho fundamental al debido proceso.

Referencias

- Decreto Legislativo n.º 957 (29 de julio de 2004). Nuevo Código Procesal Penal. Perú.
- Decreto Supremo n.º 006-2026-JUS (30 de abril de 2026). Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (22 de septiembre de 2008). Expediente n.º 2725-2008-PHC/TC. Perú: Tribunal Constitucional.