



PERÚ

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos



Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador

Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444,
Ley del Procedimiento Administrativo General

Guía para asesores jurídicos del Estado

Segunda edición

MARÍA SOLEDAD PÉREZ TELLO
Ministra de Justicia y Derechos Humanos

EDGAR ENRIQUE CARPIO MARCOS
Viceministro de Justicia

GISELLA ROSA VIGNOLO HUAMANÍ
Viceministra de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia

KARINA NILDA FLORES GÓMEZ
Secretaria General

TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

ANA MARÍA VALENCIA CATUNTA
Directora de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos

Responsables de la segunda edición

TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Responsable de la elaboración y redacción

YOSY KARINA VERAMENDI REYNA
Abogada de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Responsable de la revisión

SONIA LIDIA QUEQUEJANA MAMANI
Abogada de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Responsable de la edición

AMPARO ISABEL SAUÑE TORRES
Responsable de la actualización
Consultora

Derechos Reservados: Decreto Legislativo N° 822

Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador
Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Segunda edición

2017 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Calle Scipión Llona 350, Miraflores, Lima 18

Segunda edición – Junio 2017
Tiraje 2 500 ejemplares

Primera edición – Junio 2015
Tiraje 2 500 ejemplares

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Hecho el Deposito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-07773

Impreso en:
PRODUGRAFICA E.I.R.L.
Jirón Chancay 376 - Lima



Resolución Directoral

N° 002-2017-JUS/DGDOJ

Lima, 7 de junio de 2017

CONSIDERANDO:

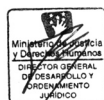
Que, el literal b) del artículo 7 de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que este Ministerio tiene como función específica promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional;

Que, de conformidad con lo establecido en los literales b), c) y g) del artículo 64 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico es competente para promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, brindar asesoría jurídica a las entidades de la Administración Pública, así como coordinar las actividades funcionales de las Oficinas de Asesoría Jurídica o Gerencias Legales de las entidades del Sector Público con la finalidad de mantener la coherencia del ordenamiento jurídico;

Que, en cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, mediante Resolución Directoral N° 013-2015-JUS/DGDOJ, del 15 de junio de 2015, aprobó la primera edición de la «*Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*»;

Que, mediante Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, se modifican diversos artículos de la mencionada norma, modificándose así también los artículos que componen el Procedimiento Administrativo Sancionador los cuales se sistematizan a través del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, en ese sentido, resulta conveniente proveer a las entidades de la Administración Pública de una «*Guía práctica sobre procedimiento administrativo sancionador*» actualizada y coherente con nuestro ordenamiento jurídico que contenga una descripción didáctica de la legislación, la doctrina así como la jurisprudencia constitucional y administrativa más relevantes referida a casos vinculados a la potestad administrativa sancionadora;



Que, de esta manera, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico busca brindar a los servidores y funcionarios públicos una herramienta completa, práctica y actualizada que les permita conocer los elementos que caracterizan el procedimiento administrativo sancionador, pero sobre todo que les permita comprender cuales son los principios y garantías vigentes que debe respetar la Administración Pública en el ejercicio de su potestad sancionadora;

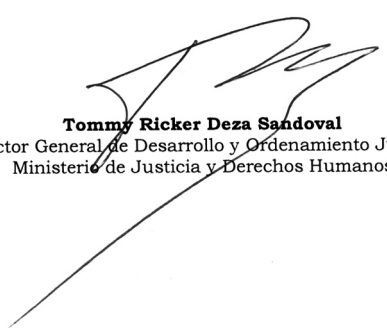
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS;

SE RESUELVE:

Artículo Único. Aprobación.-

Aprobar la segunda edición de la «Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador». Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Regístrese y comuníquese.



Tommy Ricker Deza Sandoval
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

ÍNDICE

Presentación de la Segunda Edición	07
------------------------------------	----

CAPÍTULO I: LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1	El ius puniendi del Estado y la potestad sancionadora de la Administración Pública	09
1.2	La potestad sancionadora en el ordenamiento jurídico peruano	10
1.2.1	Fundamentos de la actuación sancionadora de la Administración Pública	10
1.2.2	La potestad sancionadora en el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General	11
1.3	El procedimiento administrativo sancionador	12
1.3.1	Justificación y definición	12
1.4	Los principios de la potestad sancionadora	14
1.4.1	El principio de legalidad	14
1.4.2	El principio del debido procedimiento	15
1.4.3	El principio de razonabilidad	17
1.4.4	El principio de tipicidad	19
1.4.5	El principio de irretroactividad	22
1.4.6	El principio de concurso de infracciones	23
1.4.7	El principio de continuación de infracciones	24
1.4.8	El principio de causalidad	25
1.4.9	El principio de presunción de licitud	26
1.4.10	El principio de culpabilidad	27
1.4.11	El principio non bis in idem	30
1.5	Sujetos del procedimiento administrativo sancionador	31
1.5.1	La autoridad administrativa a quien se le atribuye potestad sancionadora	32
1.5.2	El particular a quien se le atribuye la infracción	32

CAPÍTULO II: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2.1	Caracteres y garantías del procedimiento administrativo sancionador	35
2.1.1	Diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción	36
2.1.2	Vinculación respecto de los hechos probados por resoluciones judiciales firmes	37
2.1.3	Notificación de cargos	38
2.1.4	Plazo razonable para formular alegaciones	40
2.2	El trámite del procedimiento sancionador	41
2.2.1	Actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección	41
2.2.2	El procedimiento sancionador se inicia de oficio	42
2.2.3	Iniciación e instrucción del procedimiento	42
2.3	Determinación de la responsabilidad administrativa	44
2.4	Eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa	45
2.5	Las medidas correctivas	47

2.6.	Prescripción en el ámbito del derecho administrativo sancionador	49
2.6.1.	Características	51
2.7.	La prescripción para determinar infracciones	51
2.7.1.	Suspensión y reanudación de la prescripción	52
2.8.	Prescripción la exigibilidad de multas administrativas	53
2.9.	La figura de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador	53
2.10.	Las sanciones	55
2.11.	Las diferencias entre la sanción penal y la sanción administrativa	56
2.12.	Recursos impugnativos. La prohibición de <i>reformatio in peius</i>	57

CAPÍTULO III: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE DESARROLLAN CONCEPTOS VINCULADOS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1.	Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	61
3.2.	Resoluciones administrativas	66

ANEXO:	Sección de preguntas y respuestas	71
---------------	-----------------------------------	----

BIBLIOGRAFÍA		79
---------------------	--	----

REFERENCIAS UTILIZADAS		82
-------------------------------	--	----

PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es un organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público y es el ente rector del Sector Justicia y Derechos Humanos.

En el marco de sus competencias y atribuciones, establecidas en su Ley de Organización y Funciones, tiene como función pública velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto a la Constitución Política del Perú y a las normas legales vigentes. Asimismo, orienta y asesora jurídicamente a las entidades que forman parte de la Administración Pública con la finalidad de garantizar el Estado Constitucional de Derecho y fortalecer la institucionalidad democrática de nuestro país.

En este sentido, esta Dirección General, como órgano de línea, tiene entre sus funciones realizar publicaciones que difundan los criterios jurídicos para la aplicación e interpretación de normas de alcance general, así como de la jurisprudencia y doctrina vinculada, con el objetivo de promover la aplicación coherente y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.

Las funciones y objetivos señalados anteriormente, han orientado la elaboración de la segunda edición, corregida, aumentada y actualizada, de la «Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador».

La presente edición se actualiza en base al Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, que modifica diversos artículos de la mencionada norma, los cuales se sistematizan a través del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

A razón de ello, la Guía contiene una descripción didáctica de la legislación, así como de la jurisprudencia constitucional y administrativa vinculadas a la potestad administrativa sancionadora, que permite comprender los principios y garantías vigentes que debe respetar la Administración Pública en el ejercicio de su potestad sancionadora.

Por todo lo expresado, confiamos en que la segunda edición de la «Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador», actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 2744, Ley del Procedimiento Administrativo General, constituirá un instrumento idóneo para promover criterios uniformes respecto del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, así como sobre la aplicación de las figuras jurídicas vinculadas al procedimiento administrativo sancionador, con una lógica que respete los límites, parámetros y derechos previstos en la Constitución Política del Perú.

Junio de 2017

Tommy Ricker Deza Sandoval
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

CAPÍTULO I

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 El *ius puniendi* del Estado y la potestad sancionadora de la Administración Pública

En la actualidad, la doctrina¹ ha sostenido el dogma de «la unidad de la potestad sancionadora estatal» considerando que se constituye un poder único que se expresa a través del Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. En sintonía con ello, la jurisprudencia constitucional² señala que la legalidad, culpabilidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador que no solo deben aplicarse en el ámbito del Derecho Penal sino también en materia de Derecho Administrativo Sancionador.

El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico, exige que el sistema tenga previsto mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su contravención, teniendo en cuenta que si la eficacia de todo sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas para garantizar su cumplimiento. La aplicación de estos mecanismos no es más que una manifestación del *ius puniendi* estatal que, en lo relativo a las actuaciones administrativas, se concretiza en la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública.

Si bien es cierto que uno de los principios del sistema constitucional involucra la encomienda exclusiva del ejercicio de la potestad punitiva a los órganos jurisdiccionales, un rápido examen del ordenamiento jurídico nacional y extranjero permite evidenciar que la Administración Pública cuenta con potestades represivas expresas dirigidas a contrarrestar conductas ilícitas que se encuentran excluidas del ámbito de competencia de los órganos jurisdiccionales penales.

En ese sentido, la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública encuentra sustento en la autotutela administrativa (obligatoriedad

¹ BACA ONETO, Victor. *La potestad disciplinaria y el control del Tribunal Constitucional de las Resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura*. En: Revista de Derecho de la Universidad de Piura N° 8, 2007, p. 253; GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador*. Cuarta edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, pp. 44 y 45; OSSA ARBELÁEZ, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática*. Bogotá: Legis, 2009, p. 119.

² Al respecto, ver la Sentencia del 16 de abril de 2003 recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, segundo párrafo del fundamento 8 y la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente 2192-2004-AA/TC, segundo párrafo del fundamento 4.

de los actos administrativos sin la intervención de voluntades ajenas a la Administración Pública³); y, a su vez, en un imperativo de coerción asignado por ley para garantizar el cumplimiento de obligaciones que integran el ordenamiento jurídico administrativo y castigar su contravención⁴, de ser el caso.

1.2 La potestad sancionadora en el ordenamiento jurídico peruano

1.2.1 Fundamentos de la actuación sancionadora de la Administración Pública

En nuestro ordenamiento se ha venido aceptando pacíficamente la facultad de las entidades administrativas para determinar infracciones y aplicar sanciones en casi todos los sectores de la vida social que son regulados por el Derecho Administrativo.

La jurisprudencia comparada ha identificado una serie de razones de índole práctico que justifican la actuación sancionadora de la Administración. Estas son las siguientes⁵:

- No recargar en exceso a la administración de justicia con la atención de ilícitos de menor gravedad.
- Dotar de mayor eficacia al aparato represivo respecto de los ilícitos menores.

³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Límites constitucionales de la autotutela administrativa*. En: Revista de Administración Pública Núm. 115. Enero-abril, 1998, pp. 58. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/16960.pdf> Consultado el 31 de mayo de 2017.

⁴ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, pp. 371 y 372.

⁵ Seguimos lo planteado en la Sentencia 77/1983 del Tribunal Constitucional de España emitida el 3 de octubre de 1983 que señala lo siguiente:

«No cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediatez de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados. Siguiendo esta línea, nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25.1, aunque, como es obvio, sometiéndola a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos».

- Promover mayor intermediación de la autoridad sancionadora respecto de los administrados sancionados.

Si bien la facultad de las entidades administrativas para aplicar una sanción administrativa no se encuentra expresamente reconocida en la norma constitucional, el Tribunal Constitucional ha afirmado que esta constituye una manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración y, como toda potestad en el contexto de un Estado de Derecho, se encuentra condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales⁶.

Al respecto, también se ha afirmado que la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública se traduce en un auténtico poder derivado del ordenamiento jurídico y encaminado al mejor gobierno de los diversos sectores de la vida social. Desde esta perspectiva, dicha potestad tiene como principal característica su carácter represivo, el cual se acciona ante cualquier perturbación o contravención del orden jurídico⁷.

Como se puede apreciar, la potestad sancionadora constituye un poder natural o corolario de las competencias otorgadas a la Administración Pública en determinadas materias⁸, principalmente en las referidas a la ordenación y regulación de las actividades en la sociedad. No obstante, en el contexto de un Estado de Derecho, dicha potestad no se ejerce de manera arbitraria sino que se encuentra condicionada al respecto de las disposiciones previstas en la Constitución y los derechos fundamentales de los administrados.

1.2.2 La potestad sancionadora en el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

El Capítulo III del Título IV del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, el **TUO de la Ley N° 27444**) regula los principios, reglas, garantías aplicables en el procedimiento administrativo sancionador.

⁶ Al respecto, ver la Sentencia del 3 de agosto de 2004 recaída en el Expediente N° 1654-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2.

⁷ IVANEGA, Miriam. *Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora*. En: *Revista de Derecho Administrativo* N° 4. Lima: Círculo de Derecho Administrativo de la PUCP, 2008, p. 115.

⁸ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. *Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública*. En: *Ius et Veritas*, Año 5, N° 10, julio 1995, p. 150.

1.3. El procedimiento administrativo sancionador

1.3.1. Justificación y definición

El procedimiento administrativo sancionador es entendido, en primer término, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales⁹ frente a la Administración Pública.

El procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración se lleve a cabo de una manera ordenada y orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado¹⁰.

Su importancia presenta una doble dimensión, pues, de una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública y, de otro lado, constituye la vía que permite ofrecer al administrado las garantías necesarias para el respeto de sus derechos fundamentales.

La especialidad del procedimiento administrativo sancionador, con relación al procedimiento general, radica en la necesidad de traducir en reglas procedimentales algunas de las garantías constitucionales que protegen al administrado frente al *ius puniendi* estatal.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado. En esa misma línea, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la Administración Pública no puede dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar la garantía del debido proceso en sede administrativa sancionatoria, por cuanto es un derecho humano el obtener todas las garantías que permita alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir este deber¹¹.

En sintonía con ello, el párrafo 245.2 del artículo 245 del TUO de la Ley N° 27444 establece que las disposiciones que disciplinan la potestad

⁹ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. *El procedimiento administrativo sancionador*. En: LÓPEZ MENUDO, F. (Dir.). *Derecho Administrativo Sancionador*. Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 541.

¹⁰ OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Ob. cit., pp. 429-430.

¹¹ Al respecto, ver la Sentencia del 8 de agosto de 2012 recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 3.

sancionadora de las entidades públicas, y se encuentran previstas en su Capítulo III, deben aplicarse con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales. Se precisa, además, que dichos procedimientos deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora¹², así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador, no pudiéndose imponer condiciones menos favorables a los administrados¹³. A continuación, se desarrollará más a detalle cada uno de dichos aspectos.

¹² El Tribunal Constitucional ha reconocido la aplicación de los principios básicos del Derecho Sancionador (principios de tipicidad, culpabilidad, legalidad, entre otros) no solo al Derecho Penal, sino también al Derecho Administrativo Sancionador. Lo anterior se desprende de la Sentencia del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, el cual se cita a continuación:

« [...] es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador... » (Segundo párrafo del fundamento 8)

En tal sentido, la aplicación de dichos principios, con sus matices, resulta común a ambas disciplinas jurídicas. El mismo fundamento jurídico ha sido consignado en las sentencias emitidas de los procesos tramitados en los expedientes números 2250-2007-AA/TC y 00156-2012-PHC/TC.

¹³ Cabe señalar que mediante la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1311, Decreto Legislativo que modifica el Código Tributario, se estableció el carácter supletorio de la Ley 27444 a los procedimientos seguidos por las Administraciones Tributarias y el Tribunal Fiscal, así como que se encuentran exceptuados de la aplicación de los principios de la potestad sancionadora previstos en la normativa administrativa. Así se aprecia en la cita siguiente:

«Decreto Legislativo 1311, Decreto Legislativo que modifica el Código Tributario

QUINTA.- Aplicación supletoria de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General modificada por el Decreto Legislativo N° 1272

Los procedimientos especiales seguidos ante la SUNAT, el Tribunal Fiscal y otras Administraciones Tributarias, se rigen supletoriamente por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272; no siéndoles aplicable lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo II del Título Preliminar de dicha Ley.

La SUNAT, el Tribunal Fiscal y otras Administraciones Tributarias se sujetarán a los principios de la potestad sancionadora previstos en los artículos 168 y 171 del Código Tributario, no siéndole de aplicación lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, según modificatoria por el Decreto Legislativo N° 1272.»

1.4 Los principios de la potestad sancionadora

El artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 recoge 11 principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades públicas. Entre estos principios se cuentan los siguientes: legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad y *non bis in idem*. Estos principios se aplican, de manera adicional, a los principios generales previstos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

1.4.1. El principio de legalidad

El principio de legalidad se encuentra concretizado en el inciso 1 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 en los siguientes términos:

« Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(...).»

El principio de legalidad encuentra su fundamento normativo primigenio en el texto de la propia Constitución Política del Perú. El literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la norma constitucional establece que nadie podrá ser condenado o sancionado con pena no prevista previamente en las leyes¹⁴. Aun cuando se trata de una previsión enfocada en el ámbito del Derecho Penal (en atención a la unidad del derecho sancionador estatal), esta disposición también constituye una garantía para el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito del derecho administrativo.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la aplicación del principio de legalidad impide que se pueda atribuir la comisión de una falta o aplicar una sanción administrativa cuando esta no se encuentre previamente determinada en la ley¹⁵. En ese sentido, dicho principio abarca una doble exigencia:

¹⁴ **Constitución Política del Perú**
Derechos fundamentales de la persona

«Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

(...).»

¹⁵ Al respecto, ver la Sentencia del 26 de marzo de 2007 recaída en el Expediente N° 1182-2005-PA/TC, fundamento jurídico 14.

- i) **Exigencia de carácter formal:** Implica la exigencia y existencia de una norma legal o norma con rango de ley; y,
- ii) **Exigencia de carácter material:** Implica la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes.

En síntesis, podemos afirmar que el principio de legalidad tiene como exigencias específicas: la existencia de una ley (*ley scripta*); que esta ley sea anterior a la conducta reprochable (*ley previa*); y, que esta ley incluya preceptos jurídicos con suficiente grado de certeza (*lex certa*), de manera tal que sea posible prever la responsabilidad y la eventual sanción e aplicable a un caso concreto¹⁶.

1.4.2. El principio del debido procedimiento

El principio del debido procedimiento, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, ha sido concretizado en el inciso 2 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 en los siguientes términos:

«Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.
(...)»

El principio del debido procedimiento tiene su origen en el principio del debido proceso, el cual ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y está compuesto por una serie de elementos que, en términos generales, se relacionan con la prohibición de indefensión de los administrados¹⁷. Sin embargo, este principio no se agota en el derecho que asiste al particular de exponer sus pretensiones, sino que también comprende otro tipo de garantías como el derecho de ofrecer y

¹⁶ GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*. Madrid: Ed. IUSTEL, 2008, p. 25. La autora recoge uno de los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional de España 61/1990, el cual es incorporado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 1182-2005-PA/TC del 26 de marzo de 2007 (fundamento jurídico 14) y la Sentencia recaída en el Expediente N° 8957-2006-PA/TC del 22 de marzo de 2007 (fundamento jurídico 14).

¹⁷ CHAMORRO BERNAL, Francisco. *La tutela judicial efectiva*. Barcelona: Boch, 2002, p. 108.

producir prueba, el derecho de obtener una decisión fundada en la que se analicen las principales cuestiones planteadas¹⁸, entre otros.

Para el Tribunal Constitucional, el principio del debido procedimiento supone, en primer término, que todos los administrados tienen derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Asimismo, dicho principio implica que la Administración Pública tiene el deber de producir sus decisiones cumpliendo las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio emitir actos administrativos sin escuchar a los administrados¹⁹.

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo (en adelante, el **Decreto Legislativo N° 1272**) modificó el principio del debido procedimiento incorporando como parte de su contenido la separación que debe existir entre la fase instructora y la sancionadora del procedimiento, precisando que cada una de estas debe estar encomendada a autoridades distintas.

La separación entre la fase de instrucción y la sancionadora representa una garantía para el administrado, la cual tiene como fundamento el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el principio al debido procedimiento contemplados en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú²⁰ y en el inciso 1.5 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

Mediante dicha modificación, el legislador pretendió garantizar dos aspectos principales: (i) que la decisión de imponer la sanción se tome con la mayor imparcialidad posible, evitando que la autoridad tome una decisión basada en juicios de valor previamente concebidos; y, (ii) que la autoridad

¹⁸ CANOSA, Armando. *El debido proceso adjetivo en el procedimiento administrativo*. En: CASSAGNE, Juan Carlos (Dir.). *Procedimiento y proceso administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, p. 47.

¹⁹ Al respecto, ver la Sentencia del 29 de agosto de 2004 recaída en el Expediente N° 1628-2003-AA/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 6.

²⁰ **Constitución Política del Perú**

«**Artículo 139.**- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

3. *La observancia al debido proceso y la tutela jurisdiccional. (...)*».

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha manifestado en la Sentencia del Expediente N° 6149-2006-AA/TC, fundamento jurídico 48, que «(...) el derecho a ser juzgado por jueces imparciales no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución. Ello, sin embargo, no ha impedido a este Tribunal reconocer en él a un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso. A saber, del derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución».

instructora desarrolle el *expertise* necesario para indagar e investigar los hechos materia del procedimiento.

Cabe precisar que la diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y la autoridad que decide la aplicación de la sanción no involucra la creación de dos procedimientos distintos, sino que se trata de un solo procedimiento sancionador dividido en dos fases diferenciadas (instructiva y sancionadora). De la misma forma, dicha regla no obliga a la existencia de un órgano instructor y otro órgano sancionador, sino que establece que las fases instructiva y decisoria deben ser encomendadas a autoridades distintas, esto es, debe existir una «autoridad» (no necesariamente un órgano) por cada una de las fases.

La diferenciación precitada (que también se encuentra establecida en el inciso 2 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444) no tiene el objetivo de afectar las competencias otorgadas por leyes especiales dentro de una entidad, pues la vocación de la Ley del Procedimiento Administrativo General no es otorgar potestades sancionadoras, sino establecer los principios, la estructura y las garantías mínimas que deben ser observados por los dispositivos que regulen procedimientos sancionadores especiales. En ese sentido, debe entenderse que la adecuación (respecto de la distinción entre la autoridad instructora y la sancionadora) se debe realizar respecto de normas especiales de rango infralegal y no de normas legales especiales que establezcan procedimientos y atribuyan competencias²¹.

1.4.3. El principio de razonabilidad

El principio de razonabilidad se encuentra concretizado en el inciso 3 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444, en los siguientes términos:

«Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

3. Razonabilidad.- *Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:*

- a) *El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;*
- b) *La probabilidad de detección de la infracción;*
- c) *La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
- d) *El perjuicio económico causado;*
- e) *La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*
- f) *Las circunstancias de la comisión de la infracción; y*
- g) *La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.»*

²¹ Consulta Jurídica N° 005-2017/JUS/DGDOJ emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico el 23 de febrero de 2017.

Si bien el enunciado del principio precitado es el de «razonabilidad», es necesario dejar en claro que su contenido se encuentra vinculado directamente con el principio de proporcionalidad, esto es, con la adecuación aplicable entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada²². En ese sentido, es posible afirmar que el legislador peruano ha asumido el contenido material del principio de proporcionalidad denominándolo razonabilidad.

El Tribunal Constitucional ha sostenido que si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad (como estrategias para orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa) *prima facie* es posible establecer similitud entre ambos principios, toda vez que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales no será razonable cuando no respete el principio de proporcionalidad²³.

El principio de proporcionalidad, gestado originariamente en la doctrina alemana como principio incluido en uno más general de «prohibición de exceso», constituye un criterio constitucional que informa la actividad de los poderes públicos que es susceptible de restringir, lesionar o limitar de alguna forma los derechos individuales de los ciudadanos²⁴.

De ahí que, conforme lo señala el Tribunal Constitucional, sea en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa para atender las demandas de una sociedad en constante cambio. Sobre ello, también debe tomarse en cuenta la importancia de la presencia de cláusulas generales e indeterminadas, como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizadas con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas²⁵.

De esta forma, se establece un límite para la actuación represiva de las autoridades administrativas que solo podría ser llevada a la práctica cuando resulte estrictamente necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos que persigue. Desde esta perspectiva, cuando los fines buscados con la adopción de dichas normas puedan ser conseguidos a través de

²² ANDRÉS PÉREZ, María del Rocío. *El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Barcelona: Bosch, 2008, p. 8.

²³ *Ídem*.

²⁴ GARBERI LLOBREGAT, José. Ob. cit., p. 143.

²⁵ Al respecto, ver la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, fundamento jurídico 17.

medidas alternativas manifiestamente menos gravosas, habrá de imponerse la utilización de estas últimas²⁶.

En atención a lo expuesto, el inciso 3 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 desarrolla los criterios que deben ser considerados por las autoridades administrativas a efectos de graduar la sanción aplicable ante la comisión de una infracción y así garantizar que se trata de una decisión necesaria, idónea y proporcionada. Estos criterios son los siguientes:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Cabe precisar que mediante la modificación dispuesta por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 se eliminó el orden de prelación existente para la aplicación de los criterios de graduación precitados, de tal manera que actualmente estos pueden ser aplicados de manera indistinta. Asimismo, se incorporó los criterios del beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción, la probabilidad de detección de la infracción y la reincidencia por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un año contado desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

1.4.4. El principio de tipicidad

El principio de tipicidad se encuentra reconocido en el inciso 4 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444, en los siguientes términos:

²⁶ GARBERI LLOBREGAT, José. Ob. cit., pp. 143-144. Para el citado autor, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración deberá respetar los requisitos intrínsecos de idoneidad (la medida sancionadora ha de mostrarse capaz de conseguir los fines perseguidos con su adopción), necesidad (la adopción de la medida ha de ser necesaria para alcanzar sus objetivos, sin que sea posible lograrlos mediante la utilización de otras medidas menos gravosas) y proporcionalidad en sentido estricto (adecuación entre la entidad de la medida sancionadora y la magnitud o dañosidad del comportamiento infractor) (p. 148).

«**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**
(...)»

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

*En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.
(...)»*

Antes de establecer una definición propia del principio de tipicidad, resulta útil precisar sus particularidades con relación a los alcances del principio de legalidad. Como se señaló, el principio de legalidad, en sentido estricto, hace referencia al instrumento normativo en el que deben encontrarse prevista la potestad sancionadora y la previsión de infracciones y sanciones; esto es, tiene relación estrecha con el principio de reserva de ley.

Por su parte, el principio de tipicidad alude al grado de predeterminación normativa de los comportamientos típicos proscribiendo supuestos de interpretación extensiva o analógica, lo cual significa que **solo cabe castigar un hecho cuando este se encuentre precisamente definido** y se tenga claramente definida su penalidad. Conforme a su naturaleza, el principio de tipicidad no se encuentra sujeto a una reserva de ley absoluta, pues en determinadas situaciones podría ser complementado a través de los reglamentos respectivos²⁷.

El Tribunal Constitucional considera a la tipicidad o taxatividad como una de las manifestaciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones (que definen sanciones) estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal. El criterio del Tribunal Constitucional es, en ese sentido, el de considerar que la tipicidad constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta²⁸.

²⁷ Al respecto, ver la Sentencia del 26 de marzo de 2007 recaída en el Expediente N° 1182-2005-PA/TC, fundamentos jurídicos 14 y 15.

²⁸ Al respecto, ver la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 5.

La práctica determina que existan materias que, por su complejidad o características particulares, requieran de una tipificación más amplia y desarrollada que la que se encontraría prevista en la norma de rango legal (sin que ello les releve de la obligación de establecer una definición concreta y precisa de la conducta constitutiva de infracción y de la sanción a nivel de la ley²⁹).

En ese sentido, si bien el inciso 4 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley sin admitir interpretación extensiva o analogía, seguidamente admite la posibilidad de que mediante reglamentos se especifique o gradúe disposiciones dirigidas a identificar infracciones o determinar sanciones (siempre y cuando no constituyan nuevas conductas sancionables a las previstas en la ley). Asimismo, dicha disposición establece que mediante ley o Decreto Legislativo es posible habilitar la tipificación de infracciones por norma reglamentaria.

Cabe indicar que no cualquier colaboración reglamentaria se encuentra permitida por la norma, pues **solo se admite aquella que se encuentra alineada con lo previsto en la ley y no sobrepasen los límites naturales que le son permitidos**³⁰. Asimismo, considerando que existen casos en los que resulta imposible que en instrumentos legales se recojan las conductas sancionables para el ejercicio de la potestad sancionadora, la norma establece que la ley o decreto legislativo pueden habilitar la tipificación de infracciones por norma reglamentaria.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que “...las sanciones administrativas pueden estar contenidas en reglamentos, siempre que así lo habilite expresamente la Ley que asigna competencias sancionadoras al ente administrativo correspondiente. En el presente caso, dicho requisito se cumple, dado que los artículos 51 y 58 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, han delegado la tipificación de las sanciones en el Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público.”³¹

²⁹ En este punto, seguimos el planteamiento de LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. Artículo 4.- Tipicidad. En: AA. VV. *Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario sistemático*. Bilbao: IVAP-LETE, 2006, pp. 114-115.

³⁰ GALLARDO CASTILLO, María Jesús. Ob. cit., p. 45.
Para la citada autora:

«la colaboración reglamentaria no debe pasar de ser eso, de mera colaboración, de un completo auxiliar de la Ley, absteniéndose, en consecuencia, de establecer lo que le está materialmente vedado y limitarse a introducir las especificaciones que faciliten la identificación de la conducta que se califica en la Ley como infracción administrativa, así como la determinación de la sanción que a ella corresponda, pero sin crear nuevas infracciones, alterar su naturaleza ni extender el perímetro del ilícito administrativo».

³¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, sentencia del 10 de marzo de 2016 en el Expediente N° 3485-2012-AA/TC. Voto emitido por los magistrados Ramos Núñez y Blume Fortini. Fundamento jurídico 2.

Ahora bien, debe tomarse en cuenta que, a través de la tipificación de infracciones, **no se puede imponer obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.** Esta disposición se aplica tanto para el supuesto de tipificación vía Ley o Decreto Legislativo, al de colaboración reglamentaria, así como al de tipificación vía reglamento (cuando así lo disponga la Ley o el Decreto Legislativo correspondiente).

Finalmente, con el propósito de evitar la sobre criminalización de determinadas conductas y la afectación al principio *non bis in ídem*, el inciso 4 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 prevé que se debe evitar la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas establecidos en leyes penales o infracciones tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

1.4.5. El principio de irretroactividad

El principio de irretroactividad ha sido expresamente previsto en el inciso 5 del artículo 246 del TUO de Ley N° 27444, en los siguientes términos:

«Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

5.- Irretroactividad.- *Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.*

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición. (...)»

El principio de irretroactividad de las normas tiene su reconocimiento a partir de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, en el que se establece que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo³².

La doctrina señala que el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras se fundamenta en el principio de seguridad jurídica, es decir, en la necesidad de conocer en todo momento qué conductas son reprochables y qué grado de reproche se establece a través de la sanción

³² **Constitución Política del Perú**

«Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Artículo 103.- (...) *La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. (...)*».

concreta³³. Dicho principio también se encuentra vinculado al derecho fundamental a la legalidad (como garantía formal y material) por el que las normas sancionadoras no pueden desplegar efectos retroactivos *in peius*³⁴.

En ese sentido, el principio de irretroactividad involucra que, por regla general, corresponde aplicar las normas sancionadoras vigentes en el momento de la configuración de la infracción administrativa. No obstante, este principio contiene una excepción importante, la cual se configura cuando la norma posterior resulta más favorable para el administrado.

Mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 se modificó el principio de irretroactividad a fin de precisar los supuestos respecto de los cuales se podría configurar su excepción, es decir, la aplicación retroactiva de una norma posterior más favorable. Estos supuestos son los siguientes:

- Tipificación de la infracción más favorable.
- Previsión de la sanción más favorable. Incluso respecto de aquellas sanciones que se encuentran en ejecución al entrar en vigor la norma nueva.
- Plazos de prescripción más favorables.

Como se puede apreciar, la nueva regulación del principio de irretroactividad no hace más que detallar los alcances de la retroactividad benigna, precisando que esta podrá ser aplicada para la tipificación de la infracción, determinación de plazos de prescripción, así como para la previsión de las sanciones administrativas (incluso cuando estas se encuentren en fase de ejecución).

1.4.6. El principio de concurso de infracciones

En el ámbito del derecho administrativo sancionador es posible que se presenten casos en los que una misma conducta o hecho califique como más de una infracción administrativa. En dichos casos se puede aplicar diferentes opciones teóricas para determinar la sanción que corresponde aplicar. Si se elimina la acumulación material (suma de las penas atribuidas a todos y cada uno de los delitos cometidos por la misma acción) restarían fundamentalmente 2 posibilidades, estas son: i) la absorción de la pena, lo cual implica la elección de la pena más grave entre todas las que entran en juego a la vista de los delitos cometidos; o, ii) la exasperación (o aspiración) de la pena, la cual implica escoger la más grave y además elevar o

³³ COBO OLVERA, Tomás. *El procedimiento administrativo sancionador tipo*. Barcelona: Bosch. 2008, p. 25.

³⁴ MESTRE DELGADO, Juan Francisco. *Las sanciones administrativas*. En: Base de Conocimiento Jurídico. Disponible en: www.iustel.com

intensificar su contenido, aunque sin llegar, naturalmente, a la suma de todas ellas³⁵.

Nuestro ordenamiento legal ha optado por la primera posibilidad, es decir, por la absorción de las sanciones y, por ello, el inciso 6 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 señala que en el caso del concurso de infracciones se debe aplicar la sanción prevista para la infracción más grave:

«Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

(...)

1.4.7. El principio de continuación de infracciones

El principio de continuación de infracciones se encuentra enunciado en el inciso 7 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444:

«Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

7. Continuación de infracciones.- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

- a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.
- b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

(...)

Como se puede apreciar, para imponer sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que: i) hayan transcurrido por lo menos 30 días desde la fecha de la imposición de la última sanción; y, ii) se acredite haber solicitado al administrado demostrar que cesó la infracción dentro de dicho plazo.

³⁵ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2005, p. 519.

Cabe indicar que este principio aplica frente a una conducta ilícita que no constituye un acto aislado y concreto sino una actividad perdurable y constante. Dicho en otros términos, se trata de una conducta reiterada por una voluntad duradera en la que no se da situación concursal alguna, sino una progresión unitaria con repetición de actos³⁶.

El supuesto de infracción continuada exige que se hayan cometido varias acciones u omisiones que infrinjan el mismo precepto y que el autor actúe en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. Para considerar que existe unidad de hecho (o de acción en sentido amplio) se requiere que en un breve periodo de tiempo y de forma sucesiva se reitere la misma acción típica guiada por un propósito único³⁷. De esta manera, el requisito del plazo establecido en la norma implica que un distanciamiento de espacio y tiempo considerable entre una y otra acción puede dificultar, si no impedir, la refundición de todas ellas en una sola que sea creadora de un único castigo³⁸.

La justificación de la construcción de la ficción jurídica de la infracción continuada se encuentra en dos razones: una, en que con ello se trata de evitar imponer tantas sanciones como infracciones se hubieran cometido, con evidente efecto favorable para el presunto infractor; y dos, que, como contrapartida, no se produce la prescripción de la infracciones aisladas, pues estas han perdido su individualidad y han pasado a constituir un tipo indivisible, diferente de las infracciones individuales que la integran³⁹.

1.4.8. El principio de causalidad

El legislador peruano ha concretizado el principio de causalidad en el inciso 8 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444, en los siguientes términos:

«**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**
(...)
8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
(...)»

En aplicación del principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrado que realizó la conducta tipificada como infracción administrativa.

La doctrina nacional señala que este principio involucra el principio de personalidad de las sanciones, por el cual la asunción de la responsabilidad corresponde a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por

³⁶ GALLARDO CASTILLO, María Jesús. Ob. cit., p. 240.

³⁷ *Ibidem*, p. 241.

³⁸ *Ibidem*, pp. 241 y 242.

³⁹ *Ibidem*, p. 247.

tanto, no se puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios. Asimismo, implica que para la aplicación de la sanción resulta condición indispensable que la conducta del administrado satisfaga una relación de causa-efecto respecto del hecho considerado infracción; y que además, haya sido idónea para producir la lesión y no tratarse de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado⁴⁰.

1.4.9. El principio de presunción de licitud

El inciso 9 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444, en los siguientes términos:

«Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario

(...).»

Como se puede apreciar, la normativa administrativa establece que las entidades públicas deben respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

El principio de presunción de licitud precitado se deriva del principio constitucional a la presunción de inocencia previsto en el literal e) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad⁴¹.

Además de un límite a la potestad legislativa y un criterio condicionador de interpretación normativa, este principio constituye un derecho subjetivo público. Así, como derecho, posee su eficacia en un doble plano: (i) opera en situaciones extraprocesales involucrando el derecho a ser tratado como «no responsable» de los hechos ilícitos y la no aplicación de las consecuencias vinculadas a tales hechos; y, (ii) opera fundamentalmente en el campo procesal determinando una presunción, la presunción de inocencia con influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba⁴².

⁴⁰ *Ibidem*, p. 264 y 265.

⁴¹ **Constitución Política del Perú**
Derechos fundamentales de la persona

«Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

(...).»

⁴² NIETO, Alejandro, Ob. cit., p. 417.

El objeto de la presunción de inocencia se refiere a dos ámbitos. Desde su vertiente material se aplica a los hechos y la culpabilidad; y, desde su vertiente de carácter formal se manifiesta a lo largo de todo el proceso. Es indispensable tener presente que toda resolución sancionadora, sea penal o administrativa, requiere a la par certeza de los hechos imputados, obtenida mediante pruebas de cargo, y certeza del juicio de culpabilidad sobre los mismos hechos⁴³ (ver supra principio de culpabilidad).

La naturaleza sustancialmente procesal de la presunción de inocencia, se manifiesta en que la carga de la prueba recae sobre la Administración permitiendo la destrucción de la presunción, la cual es siempre posible (en cuanto que es *iuris tantum*) pero como mínimo debe suponer la prueba de los hechos constitutivos y de los elementos integrantes del tipo⁴⁴. La imputación de responsabilidad no puede realizarse por simples indicios y conjeturas, sino que debe estar suficientemente razonada.

1.4.10. El principio de culpabilidad

La incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador constituye una de las grandes novedades de la modificación operada mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, pues antes de ello, la ley del procedimiento administrativo general parecía haber optado por una responsabilidad eminentemente objetiva que solo exigía la culpabilidad entendida como principio de personalidad de las infracciones y de responsabilidad por el hecho (principio de causalidad) no exigiendo el dolo o la culpa como requisito para aplicar la sanción⁴⁵. Actualmente, la normativa prevé el principio de culpabilidad de la siguiente manera:

«Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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

(...).»

Como se puede apreciar, en aplicación del principio de culpabilidad, la responsabilidad administrativa tiene necesariamente carácter subjetivo, a excepción de los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. Ello implica que la entidad pública con potestad sancionadora se encuentra obligada acreditar la

⁴³ Seguimos el planteamiento de NIETO, Alejandro, Ob. cit., p. 416 – 417.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 420.

⁴⁵ BACA ONETO, Víctor. *¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano*. En: *Diplomado de Derecho Administrativo Sancionador*. Lima, 2012, p.11.

responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa.

La doctrina señala que la exigencia de culpabilidad involucra la presencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo. En ese sentido, «*la culpabilidad sería el reproche que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo (es decir, no puede castigarse por no haber realizado un comportamiento imposible)*»⁴⁶.

En vinculación con ello, la doctrina española ha afirmado que «*...una de las ideas menos cuestionadas del Derecho sancionador lo constituye la proscripción de la sanción a comportamientos en los que no concurra dolo o culpa, es decir, imprudencia. Esto es lo que conocemos como principio de imputación subjetiva.*»⁴⁷

Conviene tomar en cuenta que, aun cuando no contaba con reconocimiento expreso en la normativa administrativa, el principio de culpabilidad fue reconocido a nivel jurisprudencial por el Tribunal Constitucional como una exigencia para ejercer legítimamente la potestad sancionadora. Así se puede advertir en la Sentencia del 3 de enero de 2003 recaída en el Expediente 0010-2002-AI/TC, la cual en su fundamento 64 señala lo siguiente:

«El principio de culpabilidad es una garantía y al mismo tiempo un límite a la potestad punitiva del Estado; por consiguiente, la aplicación del artículo 2º del Decreto Ley N.º 25475 queda supeditada a que, al infringirse los bienes jurídicos señalados por la norma penal, ello se haya realizado con intención del agente. (...)»

En la misma línea, en la Sentencia del 24 de noviembre de 2004 recaída en el Expediente 2868-2004-AA/TC (fundamento 21), el Tribunal Constitucional reconoce expresamente que las sanciones solo pueden sustentarse en la comprobación de la responsabilidad subjetiva del agente infractor:

«...es lícito que el Tribunal se pregunte si es que en un Estado constitucional de derecho es válido que una persona sea sancionada por un acto ilícito cuya realización se imputa a un tercero.

La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable

⁴⁶ *Ibidem*, p.8.

⁴⁷ GÓMEZ TOMILLO, Manuel y otro. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Editorial Aranzadi, Segunda Edición, 2010, Madrid, pp. 378 y 379.

que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable. (...)»

Como se puede apreciar, a nivel jurisprudencial, el principio de culpabilidad ya había sido reconocido como una exigencia propia del ejercicio de la potestad sancionadora, lo cual resultaba coherente con la postura sostenida por el Tribunal Constitucional al considerar tal principio como uno de los principios básicos del derecho sancionador que no solo se aplica en el ámbito del derecho penal sino también se debe extender al derecho administrativo sancionador⁴⁸.

En ese sentido, mediante la incorporación del principio de causalidad en la normativa administrativa, el legislador ha acogido el criterio jurisprudencial que ya se había venido siendo sostenido en el Tribunal Constitucional en aras de tutelar un ejercicio legítimo de la potestad sancionadora. De esta manera, desde una perspectiva más garantista, actualmente la atribución de responsabilidad administrativa involucra más que simplemente hacer calzar los hechos determinados por ley como ilícitos, pues debe realizarse un análisis que examine la motivación y voluntad del sujeto infractor.

Conviene precisar que, la verificación de la responsabilidad subjetiva propia del principio de culpabilidad antes anotado, se debe realizar después de que la autoridad administrativa determine que el agente ha realizado (u omitido) el hecho calificado como infracción (principio de causalidad). Se trata de dos niveles de análisis distintos, pues «... la causalidad como elemento, corresponde a la constatación objetiva de una relación natural de causa-efecto, mientras que la culpabilidad como fundamento, se refiere a la valoración subjetiva de una conducta.»⁴⁹

De esta manera, si se prueba la existencia de un factor que rompa el nexo causal entre el sujeto y la conducta imputada no se configuraría el principio de causalidad y, por ende, ya no se correspondería realizar el análisis de culpabilidad y probar la existencia del elemento subjetivo (dolo o culpa).

Como consecuencia de lo anterior, aun cuando en la responsabilidad administrativa objetiva no corresponde evaluar los elementos subjetivos del dolo o la culpa sí se debe evaluar la existencia de nexo causal entre el sujeto y la conducta infractora, sobre todo porque en este tipo de responsabilidad el

⁴⁸ Sentencias del 16 de abril de 2003 y el 11 de octubre de 2004 recaídas en los Expedientes 2050-2002-AA/TC (segundo párrafo del fundamento 8) y 2192-2004-AA/TC (segundo párrafo del fundamento jurídico 4).

⁴⁹ PATIÑO, Héctor. *Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual. ¿Por qué y cómo impiden la declaratoria de responsabilidad? Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado*. En: Revista de Derecho Privado, N° 20, Enero - Junio de 2011, p. 372.
Disponible en:
<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/viewFile/2898/2539>
Consultado el 31 de mayo de 2017.

único criterio a tomar en cuenta es el hecho (acción u omisión) constitutivo de infracción sancionable⁵⁰.

1.4.11. El principio *non bis in idem*

El principio *non bis in idem* es entendido en nuestro ordenamiento jurídico como una prohibición de doble castigo por una misma acción que se considera antijurídica. El Tribunal Constitucional peruano ha señalado que el *non bis in idem* es un principio que se encuentra implícito en el derecho al debido proceso previsto en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú. El derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra previsto también en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁵¹.

El principio *non bis in idem*, en primer término, es considerado una regla de carácter sustantivo, debido a que prioritariamente se refiere a las sanciones que puedan imponerse y no propiamente al procedimiento y sus garantías formales. No obstante, este principio también tiene implicancias procedimentales ya que, de origen, tiene una acepción procesal que significa prohibición de sufrir sucesivamente diversos procesos por el mismo hecho, incluso aunque ese múltiple enjuiciamiento no suponga varios castigos⁵².

En lo que respecta a la concreción del principio en el ámbito administrativo sancionador, el principio precitado se encuentra establecido en el inciso 11 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444, en los siguientes términos:

«Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)

11. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.»

El supuesto esencial de aplicación del *non bis in idem* es el que se da cuando un mismo ilícito es subsumible en varias normas punitivas (penales o administrativas). La garantía que entra en juego es aquella que prohíbe sancionar dos veces lo mismo, aunque dos normas punitivas diferentes tipifiquen la misma vulneración del ordenamiento jurídico, cada una con la infracción independiente.

⁵⁰ Consulta Jurídica N° 010-2017/JUS/DGDOJ emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico el 8 de mayo de 2017.

⁵¹ Al respecto, véase la Sentencia del 14 de abril de 2007 recaída en el Expediente N° 1583-2007-PA/TC, primer párrafo del fundamento jurídico 10.

⁵² En este punto seguimos el planteamiento de ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. *La garantía non bis in idem y procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Iustel, 2008, p. 19.

En realidad, las normas pueden contemplar acciones similares para proteger el mismo bien jurídico, por lo que sumar la sanción prevista en cada una de ellas conllevaría a castigar dos o más veces lo mismo. El *quid* del asunto está, por tanto, en determinar en qué casos se trata de lo mismo y cuándo no.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que resulta especialmente relevante analizar la concurrencia de la denominada triple identidad como presupuesto conjunto para incurrir en la vulneración del principio *non bis in idem*. Se aplicará la prohibición de doble sanción en los casos en que se presente la identidad del sujeto, hecho y fundamento⁵³. Con relación a esto último, también se ha señalado lo siguiente⁵⁴:

«... Para saber si estamos o no ante la presencia del principio de ne bis in idem se ha dicho hay que verificar en ambos casos la concurrencia de tres presupuestos:

- i) Identidad de la persona perseguida (eadem persona) lo que significa que la persona física o jurídica a la cual se persigue tenga que ser necesariamente la misma.*
- ii) Identidad del objeto de persecución (eadem res), que se refiere a la estricta identidad entre los hechos que sirvieron de fundamento para el inicio tanto en la anterior como en la nueva investigación, proceso o procedimiento; es decir, se debe tratar de la misma conducta material, sin que se tenga en cuenta para ello su calificación legal.*
- iii) Identidad de la causa de persecución (eadem causa petendi), lo que significa que el fundamento jurídico que sirve de respaldo a la persecución tenga que ser el mismo tanto en la anterior como en la nueva investigación, proceso o procedimiento.»*

En los casos en los que no concorra esta triple identidad (bastando que no exista uno de estos tres elementos analizados) sí corresponderá imponer una o más sanciones (pena o sanción administrativa) por cada una de las conductas infractoras que se hayan configurado, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones.

1.5. Sujetos del procedimiento administrativo sancionador

De conformidad con el inciso 1 del artículo 253 del TUO de la Ley N° 27444, el procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio, ya sea por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia. De lo señalado, se concluye que en todo procedimiento sancionador siempre habrá, como

⁵³ Al respecto, ver la Sentencia del 22 de marzo de 2011 recaída en el Expediente N° 03706-2010-PA/TC, fundamento jurídico 7.

⁵⁴ Al respecto, ver la Sentencia del 16 de abril de 2014 recaída en el Expediente N° 02493-2012-PA/TC, fundamento jurídico 5.

mínimo, dos participantes: la autoridad administrativa a quien expresamente se le ha atribuido la potestad sancionadora y el administrado a quien se atribuye la infracción.

1.5.1. La autoridad administrativa a quien se le atribuye potestad sancionadora

Como se ha señalado previamente, nuestro ordenamiento jurídico contempla la existencia de autoridades administrativas que cuentan con potestades represivas o de sanción dirigidas a contrarrestar la comisión de aquellas conductas ilícitas cuyo castigo se encuentra excluido de la competencia de los órganos jurisdiccionales penales.

No obstante, el ejercicio de tales potestades no es irrestricto ni arbitrario; por el contrario, se rige por la idea fundamental de que debe ser reglado en atención a su carácter represivo y su alta incidencia en la esfera jurídica del administrado⁵⁵. En ese orden de ideas, el ejercicio de la potestad sancionadora de toda autoridad administrativa debe de realizarse dentro del marco de los parámetros jurídicos que rigen el ordenamiento jurídico administrativo y el Estado Constitucional de Derecho.

La premisa de una potestad sancionadora reglada constituye también una protección para la esfera de derechos del administrado, toda vez que garantiza el respeto de los principios que rigen en el procedimiento administrativo sancionador conforme a lo señalado por el propio Tribunal Constitucional, el cual ha establecido que cualquiera que sea la actuación de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento (sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario) se debe respetar el derecho al debido proceso⁵⁶.

Igualmente, dicho Tribunal ha precisado que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del Derecho Sancionador que no solo deben ser exigibles en el ámbito del Derecho Penal, sino que también deben ser cumplidos en el del Derecho Administrativo Sancionador⁵⁷.

1.5.2. El particular a quien se le atribuye la infracción

Frente al poder sancionatorio de las autoridades administrativas, el particular goza de una serie de garantías derivadas del principio del debido procedimiento y de la naturaleza del procedimiento sancionador.

⁵⁵ OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Ob. cit., p. 97.

⁵⁶ Al respecto, ver la Sentencia del 8 de agosto de 2012 recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, fundamentos jurídicos 2 y 3.

⁵⁷ *Ibidem*, fundamento jurídico 7.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha recordado que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139 de la Constitución Política del Perú son de aplicación (en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza) a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías se incluyen específicamente las siguientes:

1. El derecho a la defensa, que proscribe cualquier estado o situación de indefensión.
2. El derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador.
3. El derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa.
4. El derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros⁵⁸.

⁵⁸ Al respecto, ver la Sentencia del 22 de junio de 2011 recaída en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC, fundamentos jurídicos 6 y 7.

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El procedimiento administrativo sancionador ha sido definido como el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración⁵⁹ para dirigir el ejercicio de su potestad sancionadora y brindar garantías a los administrados a quienes se les impute la comisión de una infracción administrativa⁶⁰. Como tal, el procedimiento administrativo sancionador presenta caracteres inherentes a su propia naturaleza, así como garantías vinculadas a la proscripción de cualquier forma de arbitrariedad.

2.1 Caracteres y garantías del procedimiento administrativo sancionador

Si bien el procedimiento administrativo sancionador es el instrumento del que se sirve la Administración Pública para dilucidar la comisión de una infracción administrativa, es importante enfatizar también su relevancia como el conjunto de pautas que, establecidas previamente, permiten al administrado conocer de qué manera se realiza la determinación de los hechos imputados y la aplicación de las consecuencias jurídicas, así como los principios y derechos que los amparan frente al ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado.

Los derechos de los administrados no podrían salvaguardarse sin la existencia de una debida estructuración de actos que delimite las acciones de la Administración Pública y garantice que estas se realicen dentro del marco constitucional y legal establecido.

En sintonía con esta perspectiva, Santamaría Pastor sostiene que el procedimiento sancionador impacta dos aspectos fundamentales del ejercicio de la potestad sancionadora:

«... de una parte, su funcionalidad para la correcta determinación de los hechos y de las circunstancias personales del inculpado; y, de otra, la prestación a este de las garantías de defensa doblemente necesarias al ejercicio de una actividad, como la sancionadora, cuya capacidad de incidencia y lesión en una persona y patrimonio de los ciudadanos es muy superior a la del resto de las actividades que la Administración desarrolla⁶¹.»

⁵⁹ SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Octava edición. Tomo I. Montevideo: FCU, 2001, p. 461.

⁶⁰ ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. Ob. cit., p. 541.

⁶¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan. Ob. cit., p. 401.

De esta manera, el procedimiento sancionador constituye, de un lado, una herramienta que le permite a la autoridad administrativa determinar adecuadamente la existencia de responsabilidad administrativa; y, de otra parte, una garantía que le permite al administrado conocer las infracciones que se le atribuyen, así como los derechos y principios que les son aplicables.

El procedimiento administrativo sancionador presenta una serie de caracteres de indispensable observancia para el correcto ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, los cuales se encuentran previstos en el artículo 252 del TUO de la Ley N° 27444 y van a ser desarrollados a continuación.

2.1.1 Diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción

Uno de los principios clásicos del Derecho Procesal Penal ha consistido en la separación orgánica entre las autoridades judiciales que realizan la instrucción y las que dictan sentencia, con lo cual se pretende lograr el máximo nivel de imparcialidad del órgano decisorio por cuanto la instrucción crea, inevitablemente, un conjunto de prejuicios sobre el fondo que deben evitarse en la decisión final.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que **«El derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio⁶².»** (Negrilla agregada).

Actualmente se comprende la necesidad de garantizar con mayor énfasis la imparcialidad en el procedimiento sancionador, a fin de evitar que la autoridad decisoria emita una sanción basada en juicios de valor previamente elaborados y, a su vez, procurar que el instructor desarrolle un alto grado de especialización en la investigación de los hechos materia del procedimiento.

Mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, se recogió esta garantía estructural incluyéndola como parte del principio del debido procedimiento y también se modificó la disposición referida a los caracteres del procedimiento sancionador (artículo 234 de la Ley 27444) eliminando la frase que la relativizaba sujetándola a la condición de que *«la organización de la entidad lo permita.»* De acuerdo a ello, el inciso 1 del párrafo 252.1 del artículo 252 del TUO de la Ley N° 27444 quedó redactado en los siguientes términos:

⁶² Sentencia del 2 de junio de 2000. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, fundamento jurídico 171.

«Artículo 252. Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.
(...)»

De esta manera, se busca reforzar la relevancia de la diferenciación estructural entre la autoridad instructora y la decisoria como garantía de imparcialidad que tiene como fundamento el principio al debido procedimiento y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contemplados en el inciso 1.5 del artículo IV del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley N° 27444 y en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú⁶³.

2.1.2. Vinculación respecto de los hechos probados por resoluciones judiciales firmes

Conforme al inciso 2 del párrafo 252.1 del artículo 252 del T.U.O. Ley N° 27444, los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores. Textualmente, se estipula lo siguiente:

«Artículo 252. Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

- (...)
2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores
(...)»

Sobre el particular, el legislador ha querido establecer que los hechos probados mediante una resolución judicial firme obligan a la autoridad administrativa sancionadora en los procedimientos que tramite. De esta manera, se garantiza la adecuación que debe existir entre la justicia impartida por órganos jurisdiccionales y la generada en el ámbito

⁶³ **Constitución Política del Perú**

«Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)
3. La observancia al debido proceso y la tutela jurisdiccional. (...)».

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha manifestado en la Sentencia del 11 de diciembre de 2006 recaída en el Expediente N° 6149-2006-AA/TC, fundamento jurídico 48 lo siguiente:

«(...) el derecho a ser juzgado por jueces imparciales no se encuentra reconocido expresamente en la Constitución. Ello, sin embargo, no ha impedido a este Tribunal reconocer en él a un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso. A saber, del derecho al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución.»

administrativo reconociéndose la preeminencia de la vía judicial respecto de la administrativa.

De acuerdo con esto último, las autoridades administrativas deben asumir en sus decisiones los hechos probados en fallos judiciales (consentidos o ejecutoriados) no pudiendo emitir pronunciamientos contrarios a lo expresado por la judicatura.

2.1.3. Notificación de cargos

Una característica esencial del procedimiento administrativo sancionador está referida a la notificación de cargos, la cual garantiza que los administrados puedan conocer oportunamente los hechos que se le imputan, las infracciones incurridas y las sanciones que se les impondrán, con la finalidad de ejercer su derecho a la defensa de manera adecuada. Al respecto, el inciso 3 del párrafo 252.1 del artículo 252 del TUO de la Ley N° 27444 prescribe lo siguiente:

«Artículo 252. Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

(...)

La notificación de la formulación de cargos es de suma importancia en el procedimiento sancionador en tanto permite al administrado informarse cabalmente sobre los hechos que se le imputan y demás información indispensable para ejercer las garantías propias del derecho al debido procedimiento⁶⁴.

Con relación a ello, la doctrina⁶⁵ ha establecido una serie de requisitos que, como mínimo, debe contener la notificación de cargos a fin de ser considerada lícita e idónea para que el administrado ejerza su derecho de defensa. Estos requisitos son los siguientes:

1. **Precisión:** La notificación de cargos debe consignar los hechos materia de imputación, la calificación de las infracciones incurridas, las posibles sanciones a imponerse, la autoridad competente para imponerlas y la norma que otorga la potestad sancionadora a dicho órgano administrativo. Estos elementos deben ser consignados de

⁶⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora*. En: Diplomado de Derecho Administrativo Sancionador. Lima, 2012, p. 17 y 18.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 18.

forma precisa en el acto de notificación sin que sea necesario deducirlos o interpretarlos.

2. **Claridad:** El acto de notificación de cargos debe evitar ambigüedades e informar de forma sencilla los hechos imputados y la calificación que la autoridad administrativa efectúa a los supuestos ilícitos, permitiendo así al administrado entender a cabalidad los ilícitos denunciados.
3. **Inmutabilidad:** Los cargos determinados en la notificación no pueden ser variados por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios.
4. **Suficiencia:** La notificación de cargos debe contener toda la información necesaria que sustenta los cargos que se imputan al administrado, tales como informes o demás documentos, de manera que se le permita ejercer su derecho de defensa respecto de toda la información involucrada.

El incumplimiento de estos requisitos configura una contravención a la regla de la notificación de cargos en los siguientes supuestos⁶⁶:

- a) Cuando la Administración omite totalmente la previa formulación de los cargos, ya sea de los hechos imputados o de la calificación legal de los mismos.
- b) Cuando la Administración formula cargos, pero con información incompleta, imprecisa o poco clara.
- c) Cuando la Administración formula cargos pero otorga un plazo reducido al administrado para ejercer adecuadamente su derecho de defensa.
- d) Cuando la Administración, en primera instancia, formula cargos sustentados en determinadas razones; sin embargo, basa su decisión definitiva en hechos distintos o en una nueva calificación legal de los hechos.

La notificación constituye un elemento trascendental de un procedimiento regular⁶⁷. La inobservancia de sus requisitos conlleva que el acto administrativo no produzca efectos jurídicos; asimismo, al no haber sido conocido por el administrado, dicho acto le genera indefensión y constituye una vulneración a sus derechos.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 18 y 19.

⁶⁷ **TUO de Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
«Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

5. Procedimiento regular.- *Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.»*

2.1.4. Plazo razonable para formular alegaciones

El TUO de la Ley N° 27444 dispone, como cuarta característica del procedimiento administrativo sancionador, un plazo razonable para que el administrado pueda ejercer su derecho de defensa mediante la formulación de alegatos y demás medios admitidos por el ordenamiento jurídico. Así, el inciso 4 del párrafo 252.1 del artículo 252 del TUO de la Ley N° 27444 dispone lo siguiente:

«Artículo 252. Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

4. Otorgar al administrado **un plazo de cinco días** para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 171.2 del artículo 171, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

(...»

(Negrilla agregada)

La referida regla ha sido formulada con base a la prohibición de indefensión en el ámbito administrativo, la cual involucra la exigencia de que los administrados cuenten con un plazo razonable y las vías suficientes para exponer su versión de los hechos, su fundamento jurídico y para aportar o pedir la actuación y valoración de medios probatorios necesarios para su esclarecimiento. Cabe indicar que dicho plazo podría variar en atención a la complejidad de la materia controvertida en el procedimiento sancionador, pero en ningún caso podría ser menor al establecido en la norma administrativa.

Es importante destacar que en caso el administrado no formule sus descargos en el plazo indicado por la norma, **ello no significa que de alguna manera acepte los hechos que le son imputados o se genere su indefensión**; por el contrario, dicha situación implicaría que la autoridad administrativa deba realizar un esfuerzo mayor en la indagación de los hechos imputados, pues corresponde aplicar el principio de presunción de licitud mientras no se cuente con evidencia en contrario.

Finalmente, cabe indicar que, conforme a la modificación operada mediante el Decreto Legislativo N° 1272, se incorporó el párrafo 252.2 en el artículo 252 con el objeto de establecer que las entidades de la Administración Pública deben revisar de oficio las resoluciones administrativas fundadas en hechos contradictorios con los probados en las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada (conforme a las normas que regulan los procedimientos de revisión de oficio). De esta manera, se busca garantizar que los hechos que sirven de base para la emisión de las resoluciones administrativas guarden coherencia con los hechos probados en las resoluciones judiciales firmes, considerando la prevalencia de los pronunciamientos emitidos por los órganos jurisdiccionales competentes.

2.2 El trámite del procedimiento sancionador

El artículo 253 del TUO de la Ley N° 27444 establece las disposiciones, reglas y etapas que rigen el trámite del procedimiento administrativo sancionador. En los siguientes acápites, se explicará dichos elementos con un poco más de detalle.

2.2.1 Actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección

El inciso 2 del artículo 253 del TUO de la Ley N° 27444 hace alusión a las actuaciones previas al inicio formal del procedimiento sancionador estipulando lo siguiente:

«Artículo 253.- Procedimiento Sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

- 2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar, con carácter preliminar, si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.*

(...)»

De acuerdo a dicho dispositivo, las autoridades facultadas para efectuar la investigación y determinar la existencia de infracciones administrativas, son competentes también para aperturar una fase de «investigación previa» al inicio formal del procedimiento. Estas actuaciones previas tienen como finalidad acopiar la evidencia que resulte necesaria sobre los hechos imputados, así como identificar a los sujetos imputados y las circunstancias relevantes del caso, a fin de determinar si existen razones suficientes para justificar el inicio del procedimiento sancionador.

En el caso de que no se logre determinar la materia investigable, corresponde que la autoridad competente comunique (motivadamente) dicha circunstancia a quien haya promovido la apertura del procedimiento (superior jerárquico, denunciante, etcétera). En el caso de la denuncia informativa en el cual el denunciante no es parte del procedimiento sancionador, el artículo 114 del TUO de la Ley N° 27444 establece expresamente que “...el rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado”.

Sin embargo, existen procedimientos administrativos en los cuales los denunciantes pueden ser parte en el procedimiento sancionador, una vez que éste ha sido admitido, lo cual denota que tienen un interés en la resolución final del procedimiento.⁶⁸ En estos casos, correspondería que luego de la investigación preliminar, si la autoridad decidiera no iniciar el

⁶⁸ Es el caso del procedimiento por denuncia de parte de protección al consumidor, regulado por la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; los procedimientos por denuncia de parte de represión de competencia desleal, regulado por el Decreto Legislativo 1044; entre otros.

procedimiento sancionador, esta decisión será notificada al denunciante para que haga valer sus derechos a través del recurso administrativo correspondiente, toda vez que se trataría de un acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, conforme al artículo 215 del TUO de la Ley N° 27444.

Es importante señalar que, en estricto, las actuaciones previas no forman parte del procedimiento sancionador, toda vez que se trata de un trámite puramente facultativo que tiene por objeto determinar si concurren o no las circunstancias que ameriten el inicio del procedimiento⁶⁹.

Cabe indicar, además, que las actuaciones previas precitadas se realizan en ejercicio de la actividad administrativa de fiscalización (regulada en el capítulo 1-A del Título IV incorporado mediante el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1272) la cual constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección que realizan las autoridades administrativas respecto del cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

2.2.2 El procedimiento sancionador se inicia de oficio

El procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio, pudiendo ser promovido por iniciativa propia, orden superior, petición motivada por otros órganos o por denuncia de un particular. Una vez decidido el inicio del procedimiento sancionador, la autoridad competente debe emitir la resolución de imputación de cargos, la cual debe ser válidamente notificada al administrado a fin de que este pueda presentar los descargos que corresponda.

El carácter oficioso del procedimiento administrativo sancionador habilita a la autoridad administrativa a dirigir el procedimiento y ordenar las diligencias necesarias para esclarecer la verdad del caso (examen de hecho, recopilación de datos e información que considere relevante) a fin de emitir una resolución justa. De esta manera, se recoge el principio de oficialidad por el cual la autoridad administrativa, inclusive en los casos de denuncias de terceros, es la encargada de promover el procedimiento y las diligencias necesarias para tutelar el interés público involucrado.

2.2.3 Iniciación e instrucción del procedimiento

El inicio del procedimiento administrativo sancionador se materializa mediante la resolución de imputación de cargos al administrado, la cual debe contener la exposición clara de los hechos imputados, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga tal competencia, así como la adopción de las medidas provisionales que la autoridad considere pertinente. En dicha resolución se

⁶⁹ SANTAMARÍA, Juan. Ob. cit., p. 409.

debe señalar, además, la posibilidad que tiene el administrado de presentar sus descargos en un plazo que no puede ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

Cabe indicar que la notificación de la resolución que da inicio al procedimiento sancionador, es de gravitante importancia para el administrado, toda vez que le permitirá conocer la fecha cierta de la supuesta comisión de la infracción o su cese; y, de esa manera, determinar si las infracciones imputadas se encuentran prescritas y no ameritan el inicio del procedimiento sancionador.

Una vez vencida la fecha de presentación de descargos, el órgano instructor debe realizar las diligencias necesarias para corroborar o no la configuración de infracciones pasibles de sanción (recopilación de datos, examen de hecho, entre otros, que considere relevantes).

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 modificó las reglas aplicables a la fase instructora del procedimiento sancionador, a fin de adaptarlas a la nueva estructura organizativa que diferencia entre la autoridad instructora y la decisoria. Así, se estableció que la autoridad instructora debe formular un informe final de instrucción en el que determine, de manera motivada, la declaración de existencia de infracción o, de lo contrario (las conductas consideradas probadas y constitutivas de infracción), la norma que prevé la imposición de la sanción propuesta.

Este informe es remitido a la autoridad competente para que decida la aplicación de la sanción y, además, debe ser notificado al administrado a fin de brindarle la oportunidad de formular sus descargos (dentro en un plazo no menor de cinco días hábiles). De esta manera, se promueve que el administrado conozca las conductas probadas y constitutivas de infracción y pueda ejercer su derecho de defensa sobre las conclusiones del órgano instructor.

Cabe señalar que pese a que el imputado ejerce su derecho de formular descargos sobre la imputación de cargos, este acto, con el cual se inicia el procedimiento sancionador, solo contiene indicios razonables de la comisión de una infracción que justifica el inicio de las investigaciones en una etapa de instrucción a efectos de determinar la comisión de la infracción de manera conclusiva. Sin embargo, por consideraciones del debido procedimiento, corresponde que el administrado tenga conocimiento al informe final de instrucción, porque a diferencia del primero, este documento contiene las conclusiones finales del instructor por el cual se determina la comisión de la infracción e inclusive ensaya una propuesta de infracción; esto para poder ejercer sus descargos finales frente a la autoridad resolutoria, que es un órgano imparcial.

La resolución que disponga la imposición de una sanción o el archivo del procedimiento debe ser notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso. El último acto del procedimiento sancionador se produce mediante la

notificación válida al administrado (o al denunciante o interesado, de ser el caso) de la decisión final de la autoridad administrativa.

2.3. Determinación de la responsabilidad administrativa

Como punto de partida, es necesario resaltar que la normativa administrativa ya ha establecido un criterio expreso respecto a la determinación de la responsabilidad administrativa estipulando que esta es subjetiva, salvo en los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

Este cambio normativo (producido conforme al artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272) recoge la postura que se ha venido sosteniendo por la doctrina mayoritaria⁷⁰ y en la jurisprudencia comparada⁷¹ respecto de la aplicación del principio de culpabilidad, superando así la idea de que para sancionar una infracción administrativa bastaba solo la voluntariedad del sujeto⁷².

Cabe indicar que la introducción del principio de culpabilidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador, ha implicado un procedimiento en el que se ha ido superando las viejas resistencias a adoptar principios característicos del Derecho Penal. Así, lo ilustra la doctrina española al describir un recorrido por la evolución de la jurisprudencia española (de la cual nuestra judicatura se sirve permanentemente) en los siguientes términos⁷³:

«El punto de partida de esta evolución se encuentra en el rechazo absoluto de la culpabilidad, por ser esta incompatible con la responsabilidad objetiva que preside originariamente el campo de las infracciones administrativas. En una segunda fase se abandona la dura responsabilidad objetiva y se introduce un elemento subjetivo, que todavía no es el de la culpabilidad sino el de la voluntariedad: el autor ha de querer el resultado. Lo que significa que se elimina ya la responsabilidad en los supuestos fuerza mayor, caso fortuito y “vis compulsiva” y se abren las puertas a la aceptación de error y la ignorancia. Con lo cual se llega a la tercera fase en la que hoy nos encontramos y que supone la exigencia de la culpabilidad: no basta querer el resultado (que era lo que se llamaba la voluntariedad psicológica) sino que es necesario querer el resultado ilícito (intencionalidad, culpabilidad).»

⁷⁰ Al respecto véase, entre otros, el trabajo de COBO OLVERA, Tomás. Ob. cit., pp. 51-53.

⁷¹ Al respecto véase la Sentencia del Tribunal Supremo español del 21 de marzo de 1984.

⁷² Según Iñigo Lascano en LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. Ob. cit., p. 101, «(...) la referencia a factores psicológicos, de conocimiento o ignorancia, de diligencia, error o buena fe, por ejemplo, no habrían de influir en la determinación de la responsabilidad del sujeto que ha cometido el ilícito, pues ello supondría admitir un cierto juego del principio de culpabilidad, algo que –a priori– era negado.»

⁷³ NIETO, Alejandro, Ob. cit., p. 386.

Desde una perspectiva similar, el inciso 2 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, estipula que toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad, evidenciando que, inclusive a nivel supranacional, se considera la existencia de un elemento subjetivo en la apreciación de la responsabilidad.

En ese sentido, tal como se señaló previamente, existen razones de orden constitucional que justifican la incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito sancionador. La exigencia de la culpabilidad en la infracción tiene una indesligable vinculación con el principio de inocencia previsto en el inciso 24 del artículo 2 de la Carta de 1993, el cual establece toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

2.4. Eximentes y atenuantes de responsabilidad administrativa

Al ejercer su potestad sancionadora, la autoridad administrativa debe valorar una serie de circunstancias vinculadas al caso concreto que le permitirán determinar si se ha configurado un supuesto de exclusión de responsabilidad (condiciones eximentes) o un supuesto de reducción de la sanción aplicada (condiciones atenuantes) en los casos en que así corresponda. Estos supuestos se encuentran previstos en el artículo 255 del TUO de la Ley N° 27444 en los siguientes términos:

«Artículo 255.- Eximente y atenuante de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
- b) Otros que se establezcan por norma especial.»

Mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 se incorporó en la normativa administrativa el inciso 1, referido a las condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones. Los literales a), b), d) y e) del inciso 1 son factores que tienen como objeto romper el nexo causal entre el sujeto y la conducta imputada, lo cual está directamente relacionado con la existencia del principio de causalidad en materia sancionadora.

Conviene tomar en cuenta que estos supuestos no son novedad en el ordenamiento jurídico peruano. Así, el artículo 104 del Código de Protección y Defensa del Consumidor señala que «*el proveedor es exonerado de responsabilidad administrativa si logra acreditar la existencia de una causa objetiva, justificada y no previsible que configure ruptura del nexo causal **por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado***⁷⁴». De igual forma, los literales b) y c) del artículo 191 del Decreto Legislativo N° 1053, Decreto que aprueba la Ley General de Aduanas, señala que no serán sancionables las infracciones derivadas de «*Hechos que sean calificados como caso fortuito o fuerza mayor; o fallas en los sistemas internos o falta de implementación informática, atribuibles a la Sunat.*»

En tal sentido, como se ha señalado en el acápite anterior, cuando se aprecien supuestos de rompimiento del nexo causal del hecho infractor (sea que se trate de un supuesto de responsabilidad subjetiva o responsabilidad objetiva), ello determinará la ausencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado imputado.

Por su parte, el literal c) del inciso 1 referido a la incapacidad mental debidamente comprobada como eximente de responsabilidad se encuentra directamente relacionado con los supuestos de responsabilidad subjetiva, debido a que solo a una persona con discernimiento se le puede exigir un actuar con intencionalidad o negligencia. Las personas carentes de

⁷⁴ Sobre el caso fortuito y la fuerza mayor se ha señalado lo siguiente:

«*el caso fortuito implica un hecho extraordinario, imprevisible e irresistible, proveniente de la naturaleza. El hecho es extraordinario, puesto que no constituye un riesgo propio de la actividad que está efectuando el administrado. (...) el hecho es irresistible puesto que al administrado le ha resultado imposible actuar de otra manera...*»

«*[la fuerza mayor es] a aquella causa no imputable, consistente en un evento extraordinario e irresistible, generado por una autoridad que goza de un poder otorgado por el Estado. (...) la fuerza mayor no requiere el elemento de imprevisibilidad, puesto que basta con que el mismo, de haberse podido prever, fuera inevitable. La infracción ocurrió entonces como resultado de cualquier actuación administrativa o estatal que haya impulsado la comisión de aquella.*» Al respecto, véase GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Tratado de la administración Pública y del procedimiento administrativo. Ediciones Caballero Bustamante. Lima, 2011, p. 896

capacidad mental que no tienen la aptitud para comprender las infracciones no son personas inimputables en nuestro ordenamiento jurídico.

El supuesto previsto en el literal f) tiene una naturaleza distinta a los anteriores, toda vez que prevé una conducta típica y antijurídica, con intencionalidad o culpa, en la que el administrado decide subsanar su infracción antes que la autoridad administrativa decida ejercer su potestad sancionadora. Es un supuesto sustentado en una decisión de política punitiva por proteger el bien jurídico, prefiere la acción reparadora espontánea del administrado responsable antes que realizar diligencias preliminares e iniciar el procedimiento sancionador con todos los costos que ello involucra.

Cabe indicar que este supuesto **no solo consiste en el cese de la conducta infractora sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora**. Ello con la finalidad de no generar impunidad y evitar que el imputado se apropie del beneficio ilícitamente obtenido por la infracción⁷⁵.

De otro lado, el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 también modifica el inciso 2 referido a las condiciones atenuantes de responsabilidad, las cuales permitirán a la autoridad administrativa aumentar o disminuir el *quantum* de la sanción a aplicar.

2.5. Las medidas correctivas

El artículo 249 del TUO de la Ley N° 27444 establece que las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada a su estado anterior, así como con la indemnización por daños y perjuicios que debe ser determinada en el proceso judicial correspondiente.

En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico no solo otorga a la Administración Pública la potestad de imponer sanciones, sino también la habilita a determinar las medidas correctivas que permitan la reposición al estado existente, antes de la comisión de la infracción administrativa, así como a la obtención de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a través del proceso judicial que corresponda.

Conforme a la modificación operada por el Decreto Legislativo N° 1272, mediante el artículo 249 del TUO de la Ley N° 27444 se precisó que las entidades administrativas se encuentran facultadas a imponer medidas correctivas, descartando así la indeterminación de la normativa anterior que se limitaba a señalar:

⁷⁵ Consulta Jurídica N° 010-2017/JUS/DGDOJ, emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, el 8 de mayo de 2017.

«...232.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con la exigencia de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado anterior, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, los que serán determinados en el proceso judicial correspondiente.
(...)»⁷⁶

De esta manera, el texto vigente afianza la capacidad de las entidades públicas para imponer medidas correctivas dirigidas a asegurar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la reparación de los bienes afectados. Sin embargo, la norma estipula que el ejercicio de dicha facultad se encuentra sujeto al cumplimiento de algunas características indispensables con las que se debe cumplir. Estas son las siguientes:

- Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas.
- Las medidas correctivas deben ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretende tutelar.

Cabe precisar que el supuesto desarrollado previamente no debe ser confundido con las medidas correctivas que sean dictadas en el marco de las actividades de fiscalización, conforme al artículo 244 del TUO de la Ley N° 27444:

«Artículo 244.- Medidas cautelares y correctivas

Las entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.»

En efecto, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico – DGDOJ ha aclarado esto, afirmando que a su criterio, dado que en las actuaciones administrativas de fiscalización no existe la determinación de responsabilidad ni sanción, la disposición de una autoridad fiscalizadora para que se adopte una medida correctiva es una medida precautoria o preventiva acorde con la naturaleza de la función fiscalizadora (que busca verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los administrados con un enfoque de prevención) mas no constituye un acto administrativo. En ese sentido, solo la inobservancia de dicha disposición acarrearía la apertura de un procedimiento sancionador, no por la omisión en sí misma, sino por la conducta infractora que originó que se disponga la adopción de dicha medida correctiva⁷⁷.

⁷⁶ Artículo citado previo a la modificación efectuada por el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272.

⁷⁷ Consulta Jurídica N° 005-2017/JUS/DGDOJ, emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico el 23 de febrero de 2017.

2.6. Prescripción en el ámbito del derecho administrativo sancionador⁷⁸

El transcurso del tiempo es uno de los problemas que mayor interés concita en el ámbito del derecho administrativo sancionador, debido a su incidencia notable en las relaciones entre los administrados y de estos con el Estado, a través de la tramitación de procedimientos administrativos⁷⁹.

La figura de la prescripción es la institución jurídica por la cual el transcurso del tiempo genera que las personas adquieran derechos o se liberen de obligaciones. Ahora bien, desde el punto de vista de la potestad punitiva del Estado⁸⁰, el Tribunal Constitucional ha resaltado el impacto de la prescripción como causa de extinción de la responsabilidad criminal fundada en la acción del tiempo o renuncia del Estado a sancionar. De manera textual, dicho Tribunal ha señalado lo siguiente:

«... Y, desde la óptica penal, es una causa de extinción de la responsabilidad criminal fundada en la acción del tiempo sobre los acontecimientos humanos o renuncia del Estado al ius puniendi, en razón de que el tiempo transcurrido borra los efectos de la infracción, existiendo apenas memoria social de la misma.

Es decir, que mediante la prescripción se limita la potestad punitiva del Estado, dado que se extingue la posibilidad de investigar un hecho criminal y, con él, la responsabilidad del supuesto autor o autores del mismo⁸¹.»

De esta manera, es posible afirmar que, en el ámbito de la potestad única sancionadora del Estado, la prescripción se relaciona directamente con el retraso objetivo en el ejercicio de los derechos y potestades de las entidades públicas, en concordancia con los cánones que la normativa establezca y al

⁷⁸ En este apartado seguimos el planteamiento de ZEGARRA VALDIVIA, Diego. *La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General*. En: *Revista de Derecho Administrativo* N° 9, año 5, Círculo de Derecho Administrativo.

⁷⁹ Seguimos el planteamiento de OSSA, Jaime. Ob. Cit., p. 603.

⁸⁰ Como se señaló en el Capítulo I del presente documento, el Tribunal Constitucional señaló que los principios de tipicidad, culpabilidad, legalidad constituyen principios básicos del derecho sancionador que no solo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el derecho administrativo sancionador. Así se desprende de la Sentencia del 16 de abril de 2003 recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, el cual se cita a continuación:

«[...] es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador...» (Segundo párrafo del fundamento 8)

⁸¹ Sentencia del 29 de abril de 2005 recaída en el Expediente N° 1805-2005-HC/TC, fundamento jurídico 6 y 7.

margen de la posición subjetiva de sus protagonistas⁸². En sintonía con ello, la doctrina española afirma lo siguiente:

«La potestad sancionadora de la Administración puede perderse y no ser ya efectiva por el transcurso del tiempo, dando lugar a la prescripción (extintiva) de las infracciones o de las sanciones, según la Administración pierda el derecho a sancionar una infracción o a ejecutar una sanción ya impuesta⁸³.»

En ese sentido, resulta posible sostener que el fundamento de la prescripción no radica en la subjetiva intención o voluntad del órgano administrativo de abdicar o renunciar, siquiera implícitamente al ejercicio de su derecho a sancionar, sino en la objetiva inactividad del mismo⁸⁴.

La prescripción tiene relación también con los derechos de los administrados, toda vez que estos no deberían poder ser perseguidos de manera indefinida por el Estado. Dicha posición ha sido sustentada por el Tribunal Constitucional peruano en diversos pronunciamientos, como los que se citan a continuación:

«(...) desde la Carta Magna, inspirada en el principio pro homine, el Estado autolimita su potestad punitiva en la medida en que, por el paso del tiempo se elimina la incertidumbre jurídica en el caso de la extinción de la acción penal⁸⁵.»

(...) la Administración en el ejercicio de su facultad sancionadora tiene el irrestricto deber de respetar los derechos procesales constitucionales de los administrados entre los cuales se encuentra el instituto procesal de la prescripción (...)⁸⁶.»

De esta manera, la prescripción aparece como una figura de particular relevancia que, de un lado, tiene relación estrecha con el principio de seguridad jurídica y con el retraso objetivo en el ejercicio de los derechos y potestades de las autoridades administrativas; y, de otro lado, constituye

⁸² Seguimos el planteamiento de RIVERO HERNÁNDEZ, Francisco. *La prescripción y la caducidad. Perspectivas legislativas*. XI Jornades de Dret Català a Tossa (21 y 22 de septiembre de 2000).

⁸³ GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. *Sanciones administrativas*. Tercera edición. Granada: Comares, 2007, p. 201.

⁸⁴ Sentencia española del 22 de enero de 1990, Ar. 553 citada por ZEGARRA VALDIVIA, Diego. La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, del 30 de noviembre de 2005, recaída en el Expediente N° 8092-2005-PA/TC, fundamento jurídico 8.

⁸⁶ *Ibidem*, fundamento jurídico 9.

una garantía a favor del administrado que lo protege de que la actividad aflictiva ejercida por la Administración sea indefinida⁸⁷.

2.6.1. Características

De acuerdo a lo expuesto, en términos generales, en la figura de la prescripción es posible identificar los siguientes efectos⁸⁸:

1. Transforma una situación de hecho en una situación de derecho.
2. Supone la imposición al ente público del deber de abstenerse en el ejercicio de potestades y acciones tendentes al ejercicio de su derecho.

Así entendida, la figura de la prescripción puede ser aplicable tanto a la capacidad de la Administración Pública para determinar infracciones administrativas, como a su capacidad para obligar la ejecución de las sanciones impuestas.

En el primer caso, el elemento relevante es la observancia de los plazos establecidos por el legislador para que la entidad pública materialice eficazmente su potestad sancionadora, ya que de no producirse se extinguirá la posibilidad de determinar la comisión de una infracción. De otro lado, la prescripción de las sanciones se va a producir una vez que ha quedado firme la resolución que impone la sanción⁸⁹ y cuando la misma no ha sido exigida por la Administración dentro del plazo establecido por el legislador.

2.7. La prescripción para determinar infracciones

La normativa administrativa señala que la facultad de la autoridad administrativa, para determinar infracciones, prescribe en el plazo que señalen las normas especiales. En el caso de que dicho plazo no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad administrativa prescribe a los cuatro años.

En términos generales, el plazo de la prescripción comienza con el momento de realización de la acción típica y su suspensión no se produce si no solo con la notificación de la imputación de cargos al presunto infractor. Una precisión de este tipo supone una elección concreta, la más objetiva y que

⁸⁷ DEZA SANDOVAL, Tommy. *¿Aplicación de la prescripción de oficio en los procedimientos administrativos sancionadores? Una visión a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional y de la doctrina.* En: Derecho Administrativo, innovación, cambios y eficacia. Libro del VI Congreso Nacional de Derecho Administrativo. Editorial Thomson Reuters, 2013, pág. 37 y siguientes.

⁸⁸ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Ob.cit.,p. 209.

⁸⁹ Como sostiene GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. Ob. cit., p. 208: «(...) subordina la ejecutividad de la resolución sancionadora al agotamiento de la vía administrativa.»

mejor sirve a la seguridad jurídica, ya que tanto el infractor como la Administración saben con exactitud a qué atenerse⁹⁰.

El Decreto Legislativo N° 1272 modificó la figura de la prescripción en la normativa administrativa precisando que el inicio del cómputo de los plazos de prescripción se regiría conforme al tipo de infracción de la que se trate. Así, se tiene los siguientes supuestos:

1. **Cuando se trata de infracciones instantáneas o instantáneas de efectos permanentes:** Se comienza a contar a partir del día en que la infracción se hubiera cometido.
2. **Cuando se trata de infracciones continuadas:** Se comienza a contar desde el día en que se realizó la última acción constitutiva de la infracción.
3. **Cuando se trata de infracciones permanentes:** Se comienza a contar desde el día en que la acción cesó.

Mediante la modificación precitada, también se estableció que en los casos en que se advierta el cumplimiento del plazo para determinar la existencia de infracciones, **la autoridad administrativa debe declarar de oficio la prescripción y la conclusión del procedimiento**. Sin perjuicio de ello, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos.

Por el lado de la entidad pública, solo en los casos en que se advierta situaciones de negligencia por parte de algún funcionario, se podrá iniciar acciones para determinar las causas y responsabilidad por la inacción administrativa.

De esta manera, el legislador opta por una fórmula mucho más garantista que, en línea con la defensa de los derechos fundamentales de los administrados, establece límites para el ejercicio de la potestad sancionadora de las autoridades administrativas habilitándolas a declarar de oficio la prescripción de aquellos casos en los que haya transcurrido el plazo otorgado por la normativa; ello dada la naturaleza sustantiva de esta institución jurídica, por la cual opera la extinción de la responsabilidad administrativa.

2.7.1. Suspensión y reanudación de la prescripción

Como se señaló, el cómputo del plazo de prescripción se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo.

⁹⁰ En este punto, seguimos el planteamiento de NIETO, Alejandro. Ob. cit., p. 543.

La inactividad sucesiva de la Administración trae como consecuencia «reactivar» la prescripción que se había visto suspendida por efectos de la actividad administrativa. En ese sentido, tal como se establece en el párrafo 250.3 del artículo 250 del TUO de la Ley N° 27444, el cómputo del plazo de prescripción deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco días hábiles, por causa no imputable al administrado.

2.8. Prescripción la exigibilidad de multas administrativas

Mediante el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1272 se incorporó a la normativa administrativa la figura de la prescripción de la exigibilidad de las multas administrativas. Conforme a lo señalado en el artículo 251 del TUO de la Ley N° 27444, la facultad de la autoridad de exigir por la vía de la ejecución forzosa el pago de las multas impuestas por la comisión de una infracción administrativa prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales. En caso de no estar determinado, la prescripción se produce al término de dos años, computados a partir de la fecha en que se produzcan cualquiera de estas dos situaciones:

1. El acto administrativo mediante el cual se impuso la multa, o aquel que puso fin a la vía administrativa, quedó firme.
2. El proceso contencioso administrativo, destinado a la impugnación del acto mediante el cual se impuso la multa, haya concluido con carácter de cosa juzgada en forma desfavorable para el administrado.

El cómputo del plazo de prescripción de la exigibilidad de las multas, solo se suspende con el inicio del procedimiento de ejecución forzosa y se reanuda inmediatamente en caso de que se configure alguno de los supuestos de suspensión del procedimiento de ejecución forzosa que contemple el ordenamiento vigente o se produzca cualquier causal que determine la paralización del procedimiento por más de veinticinco días hábiles.

La norma autoriza que los administrados puedan deducir la prescripción como parte de la aplicación de los mecanismos de defensa previstos dentro del procedimiento de ejecución forzosa. En caso de que la prescripción sea deducida en sede administrativa, el plazo máximo para resolver dicha petición es de ocho días hábiles contados a partir de su presentación. Vencido ese plazo sin que exista pronunciamiento expreso, se entiende concedida la solicitud en aplicación del silencio administrativo positivo.

2.9. La figura de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

En vinculación con la temática tratada precedentemente, se hace necesario revisar la figura de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, la cual fue incorporada en la normativa administrativa mediante el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1272 y actualmente se encuentra prevista en el artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444.

La caducidad del procedimiento sancionador constituye una solución generada por el legislador para afrontar los casos en los que los procedimientos iniciados por los órganos competentes quedan paralizados afectando los derechos de los administrados involucrados. Con la finalidad de ilustrar mejor esta situación, resulta útil revisar la reflexión efectuada por la doctrina española⁹¹ cuando la caducidad por inactividad de la Administración comenzó a ser reclamada en ese país:

«... tras exponer cómo “la Administración puede impunemente paralizar el procedimiento, salvo las teóricas y platónicas medidas sobre responsabilidad del funcionario culpable de ello”, afirmaba: “Ahora bien: en los procedimientos incoados de oficio no estaría de más aplicar la institución de la caducidad para evitar los supuestos, nada infrecuentes, de procedimientos incoados por la Administración —por ejemplo, sancionadores— que quedan paralizados cuanto quiera el órgano competente, con los perjuicios que ello ocasiona al presunto culpable. Si la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica, en evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha, no existe razón alguna para no aplicar la caducidad a los procedimientos incoados de oficio”».

El artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444 regula la figura de la caducidad del procedimiento sancionador, en los siguientes términos:

«Artículo 257.- Caducidad del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.»

La caducidad del procedimiento sancionador involucra la aplicación de un límite temporal al plazo otorgado para la tramitación del procedimiento

⁹¹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *La caducidad del procedimiento de oficio*. En: Revista de Administración Pública Num. 194, Madrid, mayo-agosto 2014, p.17.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4792824.pdf>

Consultado el 31 de mayo de 2017.

sancionador y la emisión de la resolución correspondiente. De esta forma, una vez transcurridos los nueve meses (contados desde la notificación de la imputación de cargos) sin que se haya notificado la resolución, se entiende que el procedimiento ha caducado y, como consecuencia de ello, debe ser archivado.

Si bien la norma contempla la posibilidad excepcional de extender el plazo mencionado por tres meses adicionales, dicha excepción obliga al órgano competente emitir (de manera previa al vencimiento del plazo de seis meses) una resolución sustentada que justifique dicha ampliación. En los casos en que las leyes contemplen que las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver los procedimientos a su cargo, la caducidad opera al vencimiento de dicho plazo.

Asimismo, la norma glosada precisa que la figura de la caducidad no se aplica al procedimiento recursivo, dejando claro que dicha figura solo tiene efectos respecto de la duración del procedimiento administrativo sancionador principal; esto es, en el que se define la existencia de la responsabilidad administrativa.

Otro punto importante que se tiene en cuenta es que si bien la caducidad del procedimiento sancionador es declarada de oficio por el órgano competente; ello no excluye la posibilidad de que pueda ser solicitada por el administrado en caso no haya sido declarada de oficio.

Asimismo, en el último párrafo del artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444 se precisa que cuando la potestad del órgano competente, para declarar la existencia de una infracción no hubiera prescrito, dicho órgano se encuentra facultado para evaluar el inicio de un nuevo procedimiento sancionador.

2.10. Las sanciones

Las sanciones administrativas pueden ser definidas como toda aquella imposición de una situación gravosa o perjudicial para el administrado, generada como consecuencia de la contravención al ordenamiento jurídico. Las sanciones son dictadas en el curso de un procedimiento administrativo y con una finalidad principalmente de carácter represor.

Al respecto, García de Enterría⁹² esboza la siguiente definición: «*Por sanción entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa (...)*»

Con relación a los tipos de sanciones administrativas que pueden existir, la doctrina nacional⁹³ ha bosquejado la siguiente clasificación:

⁹² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogotá: Palestra, 2011, p. 1064.

⁹³ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. Ob. cit., pp. 156-157.

En función de su finalidad: Pueden ser:

- a) **Sanciones de autoprotección:** Son aquellas en las que la Administración tutela su organización y orden internos. Por ejemplo, las sanciones disciplinarias.
- b) **Sanciones de protección del orden general:** Son aquellas que persiguen el control del orden social general en un sentido amplio. Por ejemplo, la multa.

En función al contenido de la sanción: Pueden ser:

- a) **Sanciones personales:** Son aquellas que suspenden, restringen o autorizan un derecho. Por ejemplo, la clausura de un establecimiento.
- b) **Sanciones reales:** Son aquellas que consisten de la imposición de dinero o en la sustracción de una cosa. Por ejemplo, el embargo de los bienes por deuda tributaria.

En función del ordenamiento administrativo: Pueden ser:

- a) **Sanciones principales:** Son aquellas que imponen un gravamen al administrado. Por ejemplo, la multa.
- b) **Sanciones accesorias:** Son aquellas que buscan reforzar la eficacia de la sanción. Por ejemplo, el internamiento de un vehículo.

Realizada la clasificación propuesta por Danós⁹⁴, es importante señalar que la clasificación de las sanciones no es rígida, de manera tal que, por ejemplo, la multa impuesta podría ser de protección del orden general, real y principal.

Conviene precisar, además, que la multa no es la única sanción que la Administración puede imponer a un administrado infractor, toda vez que se encuentra facultada a imponer cualquier otro tipo de sanción que se encuentre prevista en la ley y resulte proporcional a la infracción cometida.

2.11. Las diferencias entre la sanción penal y la sanción administrativa

Doctrinariamente se han desarrollado diversos esfuerzos para diferenciar las sanciones penal y administrativa; sin embargo, las distinciones solo son posibles desde un plano formal⁹⁵, esto es, desde el punto de vista de la autoridad que aplica la sanción (la Administración Pública frente a la sanción administrativa y el Poder Judicial con la imposición de la pena).

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Ob. cit. p. 1064.

Otra forma de establecer una diferenciación es tomar en cuenta la forma en que se manifiesta la sanción. Mientras que en la sanción penal se impone una sanción privativa de la libertad, en el caso de la sanción administrativa se imponen sanciones personales⁹⁶ o reales⁹⁷, pero ninguna de ellas orientadas, a restringir la libertad de la persona.

Sin perjuicio de los esfuerzos conceptuales que se puedan realizar, no existe un planteamiento unívoco respecto a la diferencia entre el ilícito penal y el ilícito administrativo que nos permita establecer una distinción clara entre ambos tipos de sanciones. Si bien es posible acudir a diversos criterios (que van desde la mayor onerosidad que la sanción penal, el fuerte castigo social que supone el procesamiento, condena o, incluso, la mera intervención como acusado en un proceso penal) la diferenciación no llega a ser del todo clara.

Similar posición sostiene la doctrina⁹⁸ al señalar que, desde un punto de vista ontológico, no es posible encontrar una diferenciación entre las sanciones penales y administrativas. Sobre el particular, textualmente se señala lo siguiente:

«El análisis de la cuestión desde las formulaciones iusnaturalistas en el periodo del Estado de policía hasta nuestros días nos lleva a sostener que no existe una diferencia ontológica entre las sanciones penales y las sanciones administrativas. Ambos son instrumentos con los cuales cuenta el Estado en su función de conformación social en el marco de protección y resguardo de determinados valores y bienes constitucionales.»

De acuerdo a lo expuesto, es posible afirmar que las diferencias entre la sanción penal y la administrativa, fundamentalmente, se dan en un plano formal, es decir, respecto de la autoridad que impone la sanción, los sujetos en los que recae la sanción y el grado de la sanción aplicada. Sin embargo, más allá de dichos elementos meramente formales, no existen mayores diferencias sustanciales entre ambas figuras jurídicas.

2.12. Recursos impugnativos. La prohibición de *reformatio in peius*

Los recursos administrativos que puede interponer el administrado se encuentran previstos en el artículo 216 del TUO de la Ley N° 27444. No obstante, al margen del recurso interpuesto por el administrado, el párrafo 256.3 del artículo 256 del TUO de la Ley N° 27444 señala lo siguiente:

⁹⁶ Es la suspensión o restricción de un derecho o la autorización para ejercicio.

⁹⁷ Se traduce en la imposición del pago de una suma de dinero o la sustracción de una cosa.

⁹⁸ CORDERO, Eduardo. *El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal*. En: *Revista de Derecho Chileno* Vol. XXV N° 2 - Diciembre de 2012, p. 155.

«Artículo 256. Resolución

(...)

256.3 Cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado.»

La norma precitada contiene lo que la doctrina ha denominado el principio *reformatio in peius*, el cual encuentra sustento constitucional en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú⁹⁹ y además ha sido reconocido en diversas sentencias del Tribunal Constitucional¹⁰⁰.

El principio *reformatio in peius* implica que el órgano revisor se encuentra impedido de modificar la resolución impugnada empeorando la situación del impugnante, de manera tal que sea posible garantizar lo que la doctrina ha denominado *reformatio in melius*¹⁰¹.

Al poner de relieve la finalidad contradisuasiva de la prohibición de la *reformatio in peius*, Roxin señala que esta pretende lograr que nadie se abstenga de interponer un recurso por el temor de ser penado de un modo más severo en la instancia siguiente¹⁰².

Al respecto, el Tribunal Constitucional español resolvió que la prohibición de la *reformatio in peius*:

⁹⁹ **Constitución Política del Perú**

«Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

(...).»

¹⁰⁰ Sentencias emitidas en los procesos tramitados en los expedientes números 1231-2002-HC/TC, 1553-2003-HC/TC, 1918-2002-HC/TC, 03762-2010-HC/TC.

¹⁰¹ «La *reformatio in melius* extendida al plano penal, avala y garantiza la operancia del sistema acusatorio, debido a que el ad quem únicamente está facultado para resolver a favor del condenado de ser posible dentro del marco de la legalidad y el debido proceso. (...) Con la prohibición de la *reformatio in peius* y la aplicación de su antípoda, la *reformatio in melius*, se pretende adecuar los recursos impugnativos a los principios constitucionales que garantizan la doble instancia bajo una efectiva tutela jurisdiccional y un debido proceso de acuerdo a las nuevas tendencias garantistas del proceso penal (...).» Al respecto, véase SANDOVAL, Otto. *El reformatio in peius y el reformatio in melius dentro del proceso penal guatemalteco*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2006.

¹⁰² ROXIN, Claus. *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000, pp. 454-455.

«... tiene lugar cuando el recurrente, en virtud de su propio recurso, ve empeorada o agravada la situación creada o declarada en la resolución impugnada, de modo que lo obtenido con la resolución que decide el recurso es un efecto contrario al perseguido por el recurrente, que era, precisamente, eliminar o aminorar el gravamen sufrido con la resolución objeto de impugnación¹⁰³.»

Conforme a lo expuesto, la *reformatio in peius* permite que el administrado pueda impugnar las decisiones de la autoridad administrativa con la certeza de que no se le impondrá una pena más gravosa, sino que esta será menor o igual dependiendo de los fundamentos de su recurso y en el marco de las garantías procedimentales y los principios rectores del Derecho Administrativo.

¹⁰³ STC 9/1998 de 13 de enero, fundamento jurídico 2; STC 196/1999, de 25 de octubre, fundamento jurídico 3.

CAPÍTULO III

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE DESARROLLAN CONCEPTOS VINCULADOS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Expediente N° 2050-2002-AA/TC

Fecha de la sentencia: 16 de abril de 2003.

Materia analizada: Principio de legalidad y principio de *ne bis in idem*.

Sumilla: En el presente caso se evalúa la reposición de un alférez en su puesto en la Policía Nacional del Perú, porque fue pasado al retiro por medida disciplinaria al haber incurrido en faltas graves contra el servicio, el honor, el decoro y los deberes policiales. Se evalúa si el procedimiento disciplinario cumplió con los principios de legalidad y *ne bis in idem*. El Tribunal Constitucional falla a favor del demandante y ordena su reposición a la Policía Nacional del Perú debido a que un reglamento no puede tipificar una sanción que la ley no ha previsto.

Fundamentos jurídicos relevantes

«Sobre el particular, es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplican en el ámbito del Derecho Penal, sino también en el del Derecho Administrativo Sancionador, el cual incluye, naturalmente, al ejercicio de potestades disciplinarias en el ámbito castrense. Una de esas garantías es, sin lugar a dudas, que las faltas y sanciones de orden disciplinario deban estar previamente tipificadas y señaladas en la ley.

El principio de legalidad, en materia sancionatoria, impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está también determinada por la ley. Como lo ha expresado este Tribunal (caso de la legislación antiterrorista, Expediente N° 010-2002-AI/TC), el principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).» (fundamento jurídico 8).

«No debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal “d” del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo,

por tanto, no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos, como se infiere del artículo 168° de la Constitución. La ausencia de una reserva de ley absoluta en esta materia “(...) provoca, no la sustitución de la ley por el reglamento, sino la colaboración del reglamento en las tareas reguladoras, donde actúa con subordinación a la ley y como mero complemento de ella” (fundamento jurídico 9).

Expediente N° 1803-2004-AA/TC

Fecha de la sentencia: 25 de agosto de 2004

Materias analizadas: Principio de razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad.

Sumilla: En el presente caso, se evalúa la razonabilidad de la imposición de la multa a la demandante por parte de la Sunat. Ello debido a que durante el procedimiento incrementó en más del 300% el valor de la misma. El Tribunal declaró fundada en parte, la demanda y ordenó inaplicar el cobro excesivo a la demandante por vulnerar el principio de la interdicción de la arbitrariedad y la razonabilidad de la multa.

Fundamentos jurídicos relevantes

«La razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado al valor Justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, “implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos”.» (fundamento jurídico 12).

«Cuando la Administración ejerce un poder discrecional, como en este caso, para que este no se convierta en arbitrario, debe guiarse por criterios de razonabilidad y justificar en cada supuesto su actuación. En esta dirección, “El único poder que la Constitución acepta como legítimo, en su correcto ejercicio, es, pues, el que se presenta como resultado de una voluntad racional, es decir, de una voluntad racionalmente justificada y, por lo tanto, susceptible de ser entendida y compartida por los ciudadanos y, en esa misma medida, de contribuir a renovar y reforzar el consenso sobre el que descansa la convivencia pacífica del conjunto social” (Tomás-Ramón Fernández, *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica a la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1998, pp. 95-96).» (fundamento jurídico 13).

Expediente N° 2192-2004-AA/TC

Fecha de la sentencia: 11 de octubre de 2004

Materias analizadas: Principio de legalidad debido procedimiento y motivación.

Sumilla: En el presente caso, se evalúa el despido de dos trabajadores por parte de la Municipalidad de Tumbes. El Tribunal falla a favor de los demandantes en la medida que la municipalidad no realizó un debido procedimiento disciplinario, además de no contar con una norma clara sobre la aplicación de sanciones (principio de legalidad) y el de no motivarla ni en los hechos ni en la resolución materia de sanción.

Fundamentos jurídicos relevantes

«Este Tribunal ya ha tenido ocasión de desarrollar un criterio jurisprudencial sobre algunos de los alcances de la motivación de las decisiones en sede administrativa en el Expediente N° 090-2004-AA/TC, al establecer que: “(...) la motivación debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento; para ello, no se debe utilizar las citas legales abiertas, que solo hacen referencia a normas en conjunto como reglamentos o leyes, pero sin concretar qué disposición ampara la argumentación o análisis de la autoridad (...)” (fundamento jurídico 9).

«En esta misma dirección y ya en el plano legal, el artículo 6°, inciso 3 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, dispone que: “(...) no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto”. De otro lado, el numeral 1.2) del artículo IV del Título Preliminar de la citada Ley establece que forma parte del debido procedimiento administrativo el derecho del administrado a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Dicha motivación debe efectuarse en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, en concordancia con el numeral 4) del artículo 3° de la citada ley.» (fundamento jurídico 10).

«En la precitada Sentencia N° 090-2004-AA/TC, este Tribunal también ha expresado que: “(...) el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones”. En la medida que una sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no solo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que este pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes.» (fundamento jurídico 11).

Expediente N° 8092-2005-PA/TC

Fecha de la sentencia: 30 de noviembre de 2005.

Materia analizada: Prescripción.

Sumilla: En el presente caso, se evalúa los alcances de la figura de la prescripción deducida por la demandante en el procedimiento disciplinario tramitado en su contra por el Consejo Nacional de la Magistratura – CNM, el cual concluyó declarando su destitución del cargo de Vocal de la Sala Especializada Penal en Delitos Tributarios y Aduaneros.

Fundamentos jurídicos relevantes

«Con relación a la prescripción desde una perspectiva general es la institución jurídica mediante la cual, por el transcurso del tiempo, la persona adquiere derechos o se libera de obligaciones. Y, como ya lo ha expuesto este Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 1805-2005, desde la óptica penal, mediante la prescripción se limita la potestad punitiva del Estado, dado que se extingue la posibilidad de investigar un hecho criminal y, con ello, la responsabilidad del supuesto autor o autores del mismo. De este modo desde la Carta Magna, inspirada en el principio *pro homine*, el Estado autolimita su potestad punitiva en la medida en que, por el paso del tiempo, se elimina la incertidumbre jurídica en el caso de la extinción de la acción penal.» (fundamento jurídico 8).

«Como se ha dicho en los fundamentos precedentes, la administración en el ejercicio de su facultad sancionadora tiene el irrestricto deber de respetar los derechos procesales constitucionales de los administrados entre los cuales se encuentra el instituto procesal de la prescripción; por ello cabe ingresar a un análisis de fondo de los argumentos de demanda en este extremo.» (fundamento jurídico 9).

Expediente N° 08495-2006-PA/TC

Fecha de la sentencia: 7 de agosto de 2008.

Materia analizada: Debido procedimiento.

Sumilla: En el presente caso, se evalúa la reposición de un juez supremo, en la medida que la sanción de destitución que se le aplica por haber incurrido en un hecho punible no toma en cuenta que esta no habría sido realizada en virtud de sus funciones como juez supremo sino como magistrado de otra entidad estatal. En consecuencia, el Tribunal considera que no habría existido un debido procedimiento al destituir al demandado por un hecho que cometió antes de ser juez supremo.

Fundamentos jurídicos relevantes

«En efecto, el derecho al debido proceso y los derechos que este trae como contenido son invocables y, por tanto garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así “el debido proceso administrativo” supone, en toda circunstancia, el respeto por parte de la Administración Pública o privada de todos aquellos principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y a los que se refiere el artículo 139° de la Constitución del Estado (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)» (fundamento jurídico 32).

«Un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando solo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que motivar una decisión no solo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada.» (fundamento jurídico 40).

3.2. Resoluciones administrativas

Resolución N° 3023-2011/SC2-INDECOPI

Fecha de la resolución: 10 de noviembre de 2011.

Materia analizada: Graduación de la sanción.

Sumilla: En el presente caso, la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi confirma la decisión adoptada por la primera instancia contra la empresa sancionada. Al respecto, la Sala desarrolla los criterios que debe seguir la Administración para la graduación de las sanciones impuestas por la comisión de una infracción administrativa.

Fundamentos jurídicos relevantes

«Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados. El fin de las sanciones es, en último extremo, adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas.» (Fundamento jurídico 23).

«A efectos de graduar la sanción a imponer, la Ley de Procedimiento Administrativo General recoge dentro de los principios de la potestad sancionadora administrativa el de razonabilidad, según el cual la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.» (Fundamento jurídico 24).

«Con relación a este principio, la doctrina sostiene que las autoridades deben prever que la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas pues de lo contrario se propiciaría la comisión de tales infracciones dada la rentabilidad de su comisión. Para lograr dicho objetivo, es preciso que la magnitud de las sanciones sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones, de lo contrario, los administrados recibirían el mensaje de que, aun en caso que las conductas infractoras fuesen detectadas, el beneficio obtenido con la infracción será superior a la sanción administrativa, razón por la que podrían optar por cometer la infracción.» (Fundamento jurídico 25).

«Al respecto, cabe considerar que la Comisión graduó la sanción tomando en cuenta que se produjo un daño al mercado y que Yell obtuvo un beneficio ilícito al no haber efectuado los gastos necesarios para informar las condiciones contractuales a los consumidores en caracteres mayores a 3 milímetros. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que si bien Yell ha referido que entregaba adjunto a los formularios contractuales una transcripción de lo establecido en los mismos con caracteres mayores a 3 milímetros no ha presentado medios probatorios en el procedimiento que acrediten su afirmación, por lo que se ha desestimado.» (Fundamento jurídico 27).

Resolución N° 005-2011-CCO-ST/LC

Fecha de la resolución: 15 de mayo de 2012.

Materia analizada: Principio de debido procedimiento y supletoriedad.

Sumilla: En el presente caso, el Tribunal de Solución de Controversias del Osiptel sanciona por conductas anticompetitivas a la empresa Telefónica del Perú. En esta oportunidad, el Tribunal de Osiptel desarrolló diversos aspectos vinculados al debido procedimiento administrativo.

Fundamentos jurídicos relevantes

«El principio del debido procedimiento garantiza el ejercicio del derecho de defensa protegiendo al administrado de cualquier estado de indefensión frente a los órganos administrativos. Asimismo, el principio del debido procedimiento administrativo, aplicable al presente caso por tratarse de un procedimiento de oficio que involucra una sanción, implica la garantía de defensa como efectiva posibilidad de participación en el procedimiento, que comprende, como mínimo, ser notificado previamente de los hechos y tipificación legal de los actos materia del procedimiento (formulación y notificación previa de los cargos), el derecho a exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas, obtener una decisión motivada y fundamentada en derecho e impugnar dicha decisión.» (Fundamento jurídico 32).

Resolución N° 03340-2012-SERVIR/TSC-Primera Sala

Fecha de la resolución: 15 de mayo de 2012.

Materia analizada: La potestad sancionadora de la Administración Pública.

Sumilla: En el presente caso, la Universidad Nacional de Trujillo sancionó a una administrada por la falsificación de documentos de pago. Al respecto, el Tribunal de Servir declaró la nulidad de dichas decisiones porque no se habría respetado el debido procedimiento en el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública.

Fundamentos jurídicos relevantes

«La potestad sancionadora de la Administración Pública es el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando estos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador en general establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados ejerzan de manera previsible y no arbitraria. En ese sentido, el artículo 230° de la Ley N° 27444 establece cuáles son los principios de la potestad sancionadora.».

Resolución N° 190-2013-OEFA/DFSAI

Fecha de la resolución: 30 de abril de 2013.

Materia analizada: Prescripción.

Sumilla: En el presente caso, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA declara la prescripción de oficio respecto a los hechos imputados contra la empresa Productora Andina de Congelado S.R.L en la medida que habría transcurrido el tiempo establecido para ejercer su potestad sancionadora.

Fundamentos jurídicos relevantes

«Esta figura legal [de la Prescripción] garantiza al administrado que su conducta no sea perseguida de manera indefinida y a la vez promueve la proactividad y eficiencia del Estado en la persecución de una infracción.» (fundamento jurídico 5).

«En un procedimiento administrativo sancionador la prescripción incide en la competencia de la autoridad administrativa para determinar la existencia de una conducta infractora. De este modo, una vez transcurrido el plazo legal de prescripción, la autoridad administrativa pierde la competencia para sancionar al administrado por la infracción cometida, considerándose extinta la responsabilidad del presunto infractor.» (fundamento jurídico 6).

«Dado que la competencia es un requisito de validez para la emisión de un acto administrativo, esta debe ser evaluada de oficio por la autoridad administrativa. Así, el artículo 80° de la Ley N° 27444 establece que la Administración se encuentra obligada a verificar de oficio si cuenta con competencia para iniciar o proseguir un procedimiento administrativo. De este modo, ante un caso en particular, la autoridad deberá evaluar si cuenta con competencia para investigar y sancionar válidamente la presunta conducta infractora. Si la autoridad advierte que ha perdido su competencia sancionadora por el transcurso del tiempo, necesariamente debe declarar de oficio la prescripción de la infracción.» (fundamento jurídico 7).

«[E]s necesario precisar que si bien el numeral 233.3 de artículo 233° de la Ley N° 27444 recoge el derecho del administrado de alegar la prescripción como vía de defensa, ello no enerva la obligación de la autoridad administrativa de verificar de oficio si cuenta con la facultad para sancionar el hecho investigado.» (fundamento jurídico 8).

«En efecto, transcurrido el plazo legal, la prescripción produce inmediatamente su efecto liberatorio, operando de pleno derecho y obliga a la autoridad administrativa a declararla de oficio aun si no ha sido alegada por el administrado. Esta postura ha sido recogida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, órgano competente para emitir opinión jurídica sobre la interpretación de una norma legal o efectos de la misma, señalando que la prescripción se encontraba vinculada a la competencia asignada a la autoridad administrativa para sancionar las infracciones, por tanto debía ser evaluada de oficio.» (fundamento jurídico 9).

Resolución N° 055-2014-GG/Osiptel

Fecha de la resolución: 21 de enero de 2014.

Materia analizada: Graduación de la sanción.

Sumilla: En el presente caso, la Gerencia General del Osiptel impone sanción a una empresa del rubro por la comisión de infracciones. En tal sentido, a fin de determinar la graduación de la multa a imponer se aplica el principio de razonabilidad.

Fundamentos jurídicos relevantes

«A fin de determinar la graduación de la multa a imponer por las infracciones administrativas evidenciadas, se deben tomar en cuenta los criterios establecidos en el artículo 30° de la Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Osiptel (LDFF), Ley N° 27336, así como el Principio de Razonabilidad, según el cual las decisiones de la autoridad administrativa (...) deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.»

«Con relación a este principio, el artículo 230° de la Ley N° 27444 establece que debe preverse que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; así como que la determinación de la sanción considere criterios como la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el perjuicio económico causado, la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción, las circunstancias de la comisión de la infracción, el beneficio ilegalmente obtenido y la existencia o no de intencionalidad.»

ANEXO

SECCIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS PRÁCTICAS

1) ¿En qué consiste «la unidad de la potestad sancionadora estatal»?

En la actualidad, la doctrina ha sostenido el dogma de «la unidad de la potestad sancionadora estatal» considerando que este constituye un poder único que se expresa a través del derecho penal y el derecho administrativo sancionador. En sintonía con ello, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha señalado que la legalidad, culpabilidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador que no solo deben aplicarse en el ámbito del derecho penal sino también en materia de derecho administrativo sancionador.

2) ¿Qué es el procedimiento administrativo sancionador?

El procedimiento administrativo sancionador es entendido, en primer término, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Ese procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputa la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública. El procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración se realice de una manera ordenada y orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado.

3) ¿Cuáles son los principios aplicables que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública?

El artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 recoge 11 principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades públicas. Entre estos principios se cuentan los siguientes: legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad y *non bis in idem*.

Estos principios se aplican, de manera adicional, a los principios generales previstos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

4) ¿Qué se entiende por principio de legalidad?

El Tribunal Constitucional ha señalado que la aplicación del principio de legalidad impide que se pueda atribuir la comisión de una falta o aplicar una sanción administrativa cuando esta no se encuentre previamente determinada en la ley. En ese sentido, dicho principio abarca una doble exigencia:

- i) **Exigencia de carácter formal:** Implica la exigencia y existencia de una norma legal o norma con rango de ley; y,
- ii) **Exigencia de carácter material:** Implica la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes.

En síntesis, el principio de legalidad tiene como exigencias específicas: la existencia de una ley (*ley scripta*); que esta ley sea anterior a la conducta reprochable (*ley previa*); y, que esta ley incluya preceptos jurídicos con suficiente grado de certeza (*lex certa*), de manera tal que sea posible prever la responsabilidad y la eventual sanción que sea aplicable a un caso concreto.

5) ¿Qué se entiende por el principio de debido procedimiento?

En términos generales, el principio de debido procedimiento se relaciona con la prohibición de indefensión de los administrados. Sin embargo, este principio no se agota en dicho aspecto y también comprende otro tipo de garantías como el derecho de ofrecer y producir prueba, el derecho de obtener una decisión fundada en la que se analicen las principales cuestiones planteadas, entre otros.

El artículo 2 del Decreto Legislativo N°1272 modificó el principio del debido procedimiento, incorporando como parte de su contenido la separación que debe existir entre la fase instructora y la sancionadora del procedimiento, precisando que cada una de estas debe estar encomendada a autoridades distintas. Con esta modificación, el legislador ha pretendido garantizar dos aspectos principales: (i) que la decisión de imponer la sanción se tome con la mayor imparcialidad posible evitando que la autoridad asuma una decisión basada en juicios de valor previamente concebidos; y, (ii) que la autoridad instructora desarrolle el *expertise* necesario para indagar e investigar los hechos materia del procedimiento.

6) ¿Qué implica el principio de razonabilidad?

El contenido del principio de razonabilidad se encuentra directamente vinculado con el principio de proporcionalidad; esto es, con la adecuación aplicable entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada. De esta forma, se establece un límite para la actuación represiva de las autoridades administrativas que solo

podría ser llevada a la práctica cuando resulte estrictamente necesaria, idónea y proporcionada para obtener los objetivos que persigue. Desde esta perspectiva, cuando los fines buscados con la adopción de dichas normas puedan ser conseguidos a través de medidas alternativas manifiestamente menos gravosas habrá de imponerse la utilización de estas últimas.

Los criterios establecidos que deben ser considerados por las autoridades administrativas a efectos de graduar la sanción aplicable ante la comisión de una infracción se encuentran previstos en el inciso 3 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 y son los siguientes:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

7) ¿Cómo opera el principio de tipicidad?

El principio de tipicidad alude al grado de predeterminación normativa de los comportamientos típicos proscribiendo supuestos de interpretación extensiva o analógica, lo cual significa que solo cabe castigar un hecho cuando este se encuentre precisamente definido y se tenga claramente definida su penalidad. Conforme a su naturaleza, el principio de tipicidad no se encuentra sujeto a una reserva de ley absoluta, pues en determinadas situaciones podría ser complementado a través de los reglamentos respectivos.

Si bien el inciso 4 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 establece que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas en normas con rango de ley sin admitir interpretación extensiva o analogía, seguidamente admite la posibilidad de que mediante reglamentos se especifique o gradúe disposiciones dirigidas a identificar infracciones o determinar sanciones (siempre y cuando no constituyan nuevas conductas sancionables a las previstas en la ley). Asimismo, dicha disposición establece que mediante ley o Decreto Legislativo es posible habilitar el supuesto de tipificación de infracciones por norma reglamentaria.

8) ¿Qué implica el principio de irretroactividad?

El principio de irretroactividad involucra al hecho que, por regla general, corresponde aplicar las normas sancionadoras vigentes en el momento de la configuración de la infracción administrativa. No obstante, este principio contiene una excepción importante, la cual se

configura cuando la norma posterior resulta más favorable para el administrado.

Mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272 se modificó el principio de irretroactividad a fin de precisar los supuestos respecto de los cuales se podría configurar su excepción, es decir, la aplicación retroactiva de una norma posterior más favorable. Estos supuestos son los siguientes:

- Tipificación de la infracción más favorable.
- Previsión de la sanción más favorable. Inclusive respecto de aquellas sanciones que se encuentran en ejecución al entrar en vigor la norma nueva.
- Plazos de prescripción más favorables.

9) ¿Qué entendemos por el principio de concurso de infracciones?

En el ámbito del derecho administrativo sancionador es posible que se presenten casos en los que una misma conducta o hecho califique como más de una infracción administrativa. El inciso 6 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 señala que en el caso del concurso de infracciones se debe aplicar la sanción prevista para la infracción más grave.

10) ¿Qué implica el principio de continuación de infracciones?

En virtud del principio de continuación de infracciones, para imponer sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que: i) hayan transcurrido por lo menos 30 días desde la fecha de la imposición de la última sanción; y, ii) se acredite haber solicitado al administrado demostrar que cesó la infracción dentro de dicho plazo.

El inciso 7 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 señala que las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos:

- a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.
- b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

Cabe indicar que este principio se aplica frente a una conducta ilícita que no constituye un acto aislado y concreto sino una actividad perdurable y constante. Dicho en otros términos, se trata de una conducta reiterada por una voluntad duradera en la que no se da situación concursal alguna, sino una progresión unitaria con repetición de actos.

11) ¿Qué se entiende por el principio de causalidad?

En aplicación del principio de causalidad, la sanción impuesta por la autoridad administrativa debe recaer en el administrado que realizó la conducta tipificada como infracción administrativa.

El principio de causalidad involucra también el principio de personalidad de las sanciones, por el cual la asunción de la responsabilidad corresponde a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto, no se puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios. Asimismo, implica que para la aplicación de la sanción resulta condición indispensable que la conducta del administrado satisfaga una relación de causa-efecto respecto del hecho considerado infracción; y que, además, haya sido idónea para producir la lesión y no tratarse de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado.

12) ¿Qué implica el principio de licitud?

El inciso 9 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444 establece que las entidades públicas deben respetar la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario. Este principio se deriva del principio constitucional a la presunción de inocencia previsto en el literal e) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

La naturaleza sustancialmente procesal de la presunción de inocencia, se manifiesta en que la carga de la prueba recae sobre la Administración permitiendo la destrucción de la presunción, la cual es siempre posible pero como mínimo debe suponer la prueba de los hechos constitutivos y de los elementos integrantes del tipo. La imputación de responsabilidad no puede realizarse por simples indicios y conjeturas, sino que debe estar suficientemente razonada.

13) ¿Qué involucra el principio de culpabilidad?

La incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador constituye una de las grandes novedades de la modificación operada mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, pues antes de ello la ley del

procedimiento administrativo general parecía haber optado por una responsabilidad eminentemente objetiva.

En aplicación del principio de culpabilidad previsto en el inciso 10 del artículo 246 del TUO de la Ley N° 27444, la responsabilidad administrativa tiene necesariamente carácter subjetivo, a excepción de los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. Ello implica que la entidad pública con potestad sancionadora se encuentra obligada acreditar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa.

14) ¿Qué involucra el principio de *non bis in idem*?

El principio *non bis in idem* es entendido, en nuestro ordenamiento jurídico, como una prohibición de doble castigo por una misma acción que se considera antijurídica.

Las normas pueden contemplar acciones similares para proteger el mismo bien jurídico, por lo que sumar la sanción prevista en cada una de ellas conllevaría a castigar dos o más veces lo mismo. El *quid* del asunto está, por tanto, en determinar en qué casos se trata de lo mismo y cuándo no.

Con relación a ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que resulta especialmente relevante analizar la concurrencia de la denominada triple identidad como presupuesto conjunto para incurrir en la vulneración del principio *non bis in idem*. En ese sentido, se aplicará la prohibición de doble sanción en los casos en los que se presente la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

15) ¿Cuál es el propósito de la diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción?

La diferenciación entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción tiene el propósito de garantizar, con mayor énfasis, la imparcialidad en el procedimiento sancionador, a fin de evitar que la autoridad decisoria emita una sanción basada en juicios de valor previamente elaborados y teniendo como fundamento el principio al debido procedimiento y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contemplados en el inciso 1.5 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 y en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú.

De otro lado, mediante esta regla de orden estructural también se busca promover que el instructor desarrolle un alto grado de especialización en la investigación de los hechos materia del procedimiento.

16) ¿En qué consiste la vinculación de las entidades respecto de los hechos probados por resoluciones judiciales firmes?

El legislador ha querido establecer que los hechos probados mediante una resolución judicial firme obligan a la autoridad administrativa sancionadora en los procedimientos que tramite. De esta manera, se garantiza la adecuación que debe existir entre la justicia impartida por órganos jurisdiccionales y la generada en el ámbito administrativo reconociéndose la preeminencia de la vía judicial respecto de la administrativa.

Las autoridades administrativas deben asumir, en sus decisiones, los hechos probados en fallos judiciales (consentidos o ejecutoriados) no pudiendo emitir pronunciamientos contrarios a lo expresado por la judicatura.

17) ¿Cuál es la finalidad de las actuaciones previas de investigación?

Conforme al inciso 2 del artículo 253 del TUO de la Ley N° 27444, las autoridades facultadas para efectuar la investigación de actos que se presumen indebidos son competentes también para aperturar una fase de «investigación previa» al inicio formal del procedimiento. La finalidad de estas actuaciones previas es acopiar la evidencia necesaria sobre los hechos imputados e identificar a los sujetos imputados y las circunstancias relevantes del caso, a fin de determinar si existen razones suficientes para justificar el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

18) ¿Cómo se materializa el inicio del procedimiento sancionador?

El inicio del procedimiento administrativo sancionador se materializa mediante la resolución de imputación de cargos al administrado, la cual debe contener la exposición clara de los hechos imputados, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga tal competencia, así como la adopción de las medidas provisionales que la autoridad considere pertinente.

19) ¿En qué consiste la caducidad del procedimiento administrativo sancionador?

La figura de la caducidad del procedimiento administrativo sancionador es incorporada en la normativa administrativa mediante el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1272 y actualmente se encuentra prevista en el artículo 257 del TUO de la Ley N° 27444.

La caducidad del procedimiento sancionador involucra la aplicación de un límite temporal al plazo otorgado para la tramitación del procedimiento sancionador y la emisión de la resolución correspondiente. Transcurridos los nueve meses (contados desde la

notificación de la imputación de cargos) sin que se haya notificado la resolución, se entiende que el procedimiento ha caducado y, en consecuencia, debe ser archivado.

Mediante la aplicación de esta figura, el legislador ha querido solucionar los casos en los que los procedimientos iniciados por los órganos competentes quedan paralizados, afectando los derechos de los administrados involucrados.

20) ¿Qué implica la prohibición de la *reformatio in peius*?

La *reformatio in peius* permite que el administrado pueda apelar las decisiones de la Administración con la seguridad de que no se le impondrá una pena más gravosa, sino que esta será menor o igual dependiendo de los fundamentos de su recurso y en el marco de las garantías procedimentales y los principios rectores del Derecho Administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. *La garantía non bis in idem y procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Iustel, 2008.
2. ANDRÉS PÉREZ, María del Rocío. *El principio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo sancionador*. Barcelona: Bosch, 2008.
3. BACA ONETO, Victor. *La potestad disciplinaria y el control del Tribunal Constitucional de las Resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura*. En: Revista de Derecho de la Universidad de Piura N° 8, 2007.
4. BACA ONETO, Victor. *¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano*. En: Diplomado de Derecho Administrativo Sancionador. Lima, 2012.
5. COBO OLVERA, Tomás. *El procedimiento administrativo sancionador tipo*. Barcelona: Bosch, 2008.
6. CORDERO, Eduardo. *El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal*. En: Revista de Derecho Chileno Vol. XXV N° 2 - Diciembre de 2012.
7. CHAMORRO BERNAL, Francisco. *La tutela judicial efectiva*. Barcelona: Boch, 2002.
8. DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. *Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública*. En: *Ius et Veritas*, Año 5, N° 10, julio 1995.
9. DEZA SANDOVAL, Tommy. *¿Aplicación de la prescripción de oficio en los procedimientos administrativos sancionadores? Una visión a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional y de la doctrina*. En: *Derecho Administrativo, innovación, cambios y eficacia*. Libro del VI Congreso Nacional de Derecho Administrativo. Editorial Thomson Reuters, 2013.
10. GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*. Madrid: Iustel, 2008.
11. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. *Sanciones administrativas*. Tercera edición. Granada: Comares, 2007.
12. GARBERÍ LLOBREGAT, J. y BUITRÓN RAMÍREZ, G. *El procedimiento administrativo sancionador*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001.

13. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogotá: Palestra, 2011.
14. GÓMEZ TOMILLO, Manuel y otro. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Editorial, Segunda Edición, Madrid: Thomson-Aranzadi, 2010.
15. GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Tratado de la administración Pública y del procedimiento administrativo*. Lima, Ediciones Caballero Bustamante, 2011.
16. IVANEGA, Miriam. *Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora*. En: Revista de Derecho Administrativo N° 4. Lima: Círculo de Derecho Administrativo de la PUCP, 2008.
17. LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *Artículo 4.- Tipicidad*, en AAVV. *Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario Sistemático*. Bilbao: Ed. IVAP – LETE, 2006.
18. LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *La caducidad del procedimiento de oficio*. En: *Revista de Administración Pública* Num. 194, Madrid, mayo-agosto 2014.
19. LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Límites constitucionales de la autotutela administrativa*. En: *Revista de Administración Pública* Núm. 115. Enero-abril, 1998.
20. MESTRE DELGADO, Juan Francisco. *Las sanciones administrativas*. En: Base de Conocimiento Jurídico, disponible en www.iustel.com.
21. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora*. En: Diplomado de Derecho Administrativo Sancionador. Lima, 2012.
22. NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2005.
23. OSSA ARBELÁEZ, Jaime. *Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática*. Bogotá: Legis, 2009.
24. PATIÑO, Héctor. *Las causales exonerativas de la responsabilidad extracontractual. ¿Por qué y cómo impiden la declaratoria de responsabilidad? Aproximación a la jurisprudencia del Consejo de Estado*. En: *Revista de Derecho Privado*, N° 20, Enero-Junio de 2011.
25. RIVERO HERNÁNDEZ, Francisco. *La prescripción y la caducidad. Perspectivas legislativas*. XI Jornades de Dret Català a Tossa, 2000.

26. ROXIN, Claus. *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000.
27. SANDOVAL, Otto. *El reformatio in peius y el reformatio in melius dentro del proceso penal guatemalteco*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2006.
28. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.
29. SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Octava edición. Tomo I. Montevideo: FCU, 2001.
30. ZEGARRA VALDIVIA, Diego. *La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General*. En: *Revista de Derecho Administrativo* N° 9, año 5, Lima: 2010.

REFERENCIAS UTILIZADAS

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1. Sentencia del 16 de abril de 2003 recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC.
2. Sentencia del 21 de junio de 2002 recaída en el Expediente N° 1231-2002-HC/TC.
3. Sentencia del 10 de setiembre de 2002 recaída en el Expediente N° 1918-2002-HC/TC.
4. Sentencia del 3 de agosto de 2004 recaída en el Expediente N° 1654-2004-AA/TC.
5. Sentencia del 25 de agosto de 2004 recaída en el Expediente N° 1803-2004-AA/TC.
6. Sentencia del 29 de agosto de 2004 recaída en el Expediente N° 1628-2003-AA/TC.
7. Sentencia del 2 de setiembre de 2004 recaída en el Expediente N° 1553-2003-HC/TC.
8. Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC.
9. Sentencia del 29 de abril de 2005 recaída en el Expediente N° 1805-2005-HC/TC.
10. Sentencia del 30 de noviembre de 2005 recaída en el Expediente N° 8092-2005-PA/TC.
11. Sentencia del 11 de diciembre de 2006 recaída en el Expediente N° 6149-2006-AA/TC.
12. Sentencia del 26 de marzo de 2007 recaída en el Expediente N° 1182-2005-PA/TC.
13. Sentencia del 14 de abril de 2007 recaída en el Expediente N° 1583-2007-PA/TC.
14. Sentencia del 7 de agosto de 2008 recaída en el Expediente N° 08495-2006-PA/TC.
15. Sentencia del 18 de enero de 2011 recaída en el Expediente N° 03762-2010-HC/TC. Sentencia del 22 de marzo de 2011 recaída en el Expediente N° 03706-2010-PA/TC.
16. Sentencia del 22 de junio de 2011 recaída en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC.
17. Sentencia del 8 de agosto del 2012 recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC.

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Resolución N° 005-2011-CCO-ST/LC
2. Resolución N° 03340-2012-SERVIR/TSC-Primera Sala
3. Resolución N° 3023-2011/SC2-INDECOPI
4. Resolución N° 190-2013-OEFA/DFSAI
5. Resolución N° 055-2014-GG/OSIPTEL

OPINIONES JURÍDICAS DE LA DGDOJ

1. Consulta Jurídica N° 005-2017/JUS/DGDOJ emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, el 23 de febrero de 2017.
2. Consulta Jurídica N° 010-2017/JUS/DGDOJ emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, el 8 de mayo de 2017.

Se terminó de imprimir
en julio de 2017
en los talleres gráficos de
PRODUGRAFICA E.I.R.L.
Jirón Chancay 376 - Lima