



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos



Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos



Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

ALFONSO JESÚS GARCÉS MANYARI

Viceministro de Justicia

ERNESTO LECHUGA PINO

Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia

RAMÓN FERNANDO ALCALDE POMA

Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

ANA MARÍA VALENCIA CATUNTA

Directora de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos

Responsables de la elaboración y revisión:

AMPARO ISABEL SAUÑE TORRES

Abogada de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

CÉSAR ANTONIO ZARZOSA GONZÁLEZ

Abogado de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

DIEGO HERNANDO ZEGARRA VALDIVIA

Consultor

Primera Edición: Junio de 2015

Tiraje: 2 500 ejemplares

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

2015 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Calle Scipión Llona N° 350, Miraflores, Lima 18

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2015-07924



Resolución Directoral

N° 013-2015-JUS/DGDOJ

Lima, 15 de junio de 2015

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, resulta conveniente proveer a las entidades de la Administración Pública de una "Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador" que contenga una descripción didáctica de la legislación, la doctrina así como de la jurisprudencia constitucional y administrativa más relevante 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 y práctica que les permita conocer los elementos que caracterizan el procedimiento administrativo sancionador, pero sobre todo que



A. Valencia C.

les permita comprender cuáles son los principios y garantías 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 publicación de la "Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador".

Regístrese y comuníquese.



Ramón Fernando Alcalde Poma
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



Valencia C.

ÍNDICE

Presentación	9
--------------	---

CAPÍTULO I: LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. El <i>ius puniendi</i> del Estado y la potestad sancionadora de la Administración Pública	11
1.2. La potestad sancionadora en el ordenamiento jurídico peruano	11
1.2.1. Fundamentos de la actuación sancionadora de la Administración Pública	11
1.2.2. La potestad sancionadora en la Ley del Procedimiento Administrativo General	12
1.3. El procedimiento administrativo sancionador	13
1.3.1. Justificación	13
1.3.2. Definición y ámbito de aplicación	13
1.4. Los principios de la potestad sancionadora	14
1.4.1. Principio de legalidad	14
1.4.2. Principio de debido procedimiento	15
1.4.3. Principio de razonabilidad	16
1.4.4. Principio de tipicidad	17
1.4.5. Principio de irretroactividad	19
1.4.6. Principio de concurso de infracciones	19
1.4.7. Principio de continuación de infracciones	20
1.4.8. Principio de causalidad	21
1.4.9. Principio de presunción de licitud	22
1.4.10. Principio non bis in idem	23
1.5. Sujetos del procedimiento administrativo sancionador	24
1.5.1. La Administración Pública	24
1.5.2. El particular a quien se le atribuye la infracción	25

CAPÍTULO II: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2.1. Características del procedimiento administrativo sancionador	26
2.1.1. Diferenciación entre el órgano instructor y el órgano decisorio	27
2.1.2. Vinculación de los hechos probados por resoluciones judiciales firmes	28
2.1.3. Notificación de cargos	29
2.1.4. Plazo razonable para formular descargos	30
2.2. Las etapas del procedimiento sancionador	31
2.2.1. Actuaciones previas	31
2.2.2. Iniciación	31
2.2.3. Instrucción	32
2.2.4. Terminación	33
2.3. Determinación de la responsabilidad administrativa	34
2.4. Atenuantes y agravantes de responsabilidad por infracción administrativa	35
2.5. Prescripción del procedimiento administrativo sancionador	37
2.5.1. Características	38
2.5.2. La regulación de la prescripción en la Ley de Procedimiento Administrativo General	39
2.5.3. El plazo de prescripción: cómputo, interrupción y reanudación	40

2.6. Las sanciones	41
2.6.1. Definición	41
2.6.2. Las diferencias entre la sanción penal y la sanción administrativa	42
2.6.3. La sanción y las medidas correctivas	43
2.6.4. Recursos impugnativos. La prohibición de reformatio in peius	44

**CAPÍTULO III: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y PRÁCTICA
ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR**

3.1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	45
3.2. Resoluciones administrativas sectoriales derivadas del procedimiento administrativo sancionador	50

ANEXO: SECCIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS PRÁCTICAS	54
BIBLIOGRAFÍA	58
REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES	60

PRESENTACIÓN

En el marco de lo establecido por su Ley de Organización y Funciones, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene como función rectora velar porque la labor de las entidades de la Administración Pública se enmarque dentro del respeto de la Constitución Política del Perú y de las leyes. Para lograr dicho objetivo, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico tiene, como órgano de línea del Ministerio, la función específica de 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.

Las funciones y objetivos señalados anteriormente han orientado la estructura de la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. La presente guía ha sido elaborada tomando en consideración la necesidad de promover criterios uniformes y un estándar especialmente garantista cuando la Administración Pública lleve a cabo el procedimiento administrativo sancionador frente a los administrados aun cuando este tenga distintas particularidades de acuerdo a la normativa de la entidad sancionadora.

En efecto, en la medida que el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado puede acarrear también afectaciones sobre los derechos de los administrados, se hace especialmente importante tener claridad respecto al marco de actuación de la Administración Pública en el ámbito sancionador, así como los parámetros y límites que la Constitución Política del Perú y, en especial, la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, disponen al respecto.

De esta manera, la estructura de la guía ofrece las premisas conceptuales básicas sobre la potestad sancionadora y los principios en los cuales se enmarca su ejercicio; describe las reglas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador y reúne una selección de casuística que ilustra mejor la temática. Todo ello con la finalidad de brindar una herramienta didáctica y útil encaminada a que los servidores y funcionarios públicos conozcan los distintos aspectos y etapas que componen el procedimiento administrativo sancionador, pero, sobre todo, que les permita conocer los principios y garantías que deben respetar las distintas entidades estatales.

Por todo lo expresado, confiamos en que esta guía coadyuvará a mejorar la calidad de las labores que realizan los funcionarios públicos y los operadores jurídicos en general, a fin de garantizar un adecuado ejercicio del poder de la Administración Pública de conformidad con los principios y garantías propias del Estado Constitucional de Derecho.

Junio de 2015

RAMÓN FERNANDO ALCALDE POMA
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

CAPÍTULO I

LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

En la actualidad es totalmente aceptable, tanto por la doctrina¹ como por la jurisprudencia², la unidad de la potestad sancionadora del Estado, la cual tiene como manifestaciones: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. De esta forma, la adopción de la teoría del *ius puniendi* estatal revela un recurso dogmático empleado para asimilar dos figuras aparentemente distintas, pero que realmente provienen de una misma naturaleza que las caracteriza y define.

El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico con respecto de los administrados exige que el sistema tenga previsto una serie de mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su incumplimiento o contravención, máxime si la eficacia de todo sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas en la Administración 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 encuentra concretizado en la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Si bien es cierto que uno de los principios básicos 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 comparado 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.

Esta potestad sancionadora encuentra sustento en la autotutela administrativa, así como en la necesidad que tiene la Administración Pública de contar con un régimen que garantice el cumplimiento de obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico administrativo y castigue su contravención o incumplimiento.

De acuerdo a ello, es posible señalar que la potestad sancionadora de la Administración se funda en un imperativo general de coerción asignado por ley, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las normas dirigidas a regular las conductas de los ciudadanos. En ese sentido, la obligatoriedad de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico administrativo exige la incorporación de mecanismos de reacción frente a las conductas infractoras que garanticen su eficacia y cumplimiento³.

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 aceptado 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.

1 Véase, BACA ONETO, Víctor. «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. 3. 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 Véase la sentencia recaída en el proceso de amparo tramitado con el Expediente N° 2050-2002-AA/TC y el fundamento jurídico 2 de la Sentencia del 8 de agosto de 2012, en el proceso de hábeas corpus tramitado en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC.

3 Conforme lo ha planteado SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, pp. 371-372.

Si bien la referida aceptación no se ha visto traducida en un reconocimiento expreso a nivel de la norma constitucional, el Tribunal Constitucional ha recordado que la aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración y en esa medida se encuentra condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, al respeto de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales⁴.

Ahora bien, de forma complementaria, en la jurisprudencia comparada es posible identificar una serie de razones de índole práctico que fundamentarían la actuación sancionadora de la Administración a partir de una interpretación de la Constitución :

- Conveniencia de no recargar con exceso a la administración de justicia con la atención de ilícitos de menor gravedad.
- Conveniencia de dotar de mayor eficacia al aparato represivo respecto de los ilícitos menores.
- La conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los sancionados.

En esta misma línea, en la doctrina se ha afirmado que la potestad sancionadora atribuida a la Administración se traduce en un auténtico poder derivado del ordenamiento jurídico y encaminado al mejor gobierno de los diversos sectores de la vida social que tiene como principal característica su carácter represivo que se acciona frente a cualquier perturbación o contravención del orden jurídico.

Así, a pesar de la falta de reconocimiento expreso en la norma constitucional, la potestad sancionadora puede considerarse como un poder natural o corolario de las competencias otorgadas a la Administración Pública en diversas materias, principalmente en las referidas a la ordenación y regulación de las actividades en la sociedad.

1.2.2. La potestad sancionadora en la Ley del Procedimiento Administrativo General

El Capítulo II del Título IV de La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula el denominado procedimiento sancionador, considerándolo un procedimiento administrativo especial.

A través de este cauce procedimental, la Administración ejerce su potestad sancionadora limitada por una serie de principios previstos en el artículo 230° de la Ley N° 27444⁷, los cuales constituyen una garantía para los particulares así como criterios interpretativos para el correcto desempeño de la potestad sancionadora.

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

5 Seguimos lo planteado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español (STC de 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 inmediación 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, apartado 3°, aunque, como es obvio, sometiendo a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos».

6 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.

7 Nos referimos a los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso e infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud y *non bis in idem*.

1.3. El procedimiento administrativo sancionador

1.3.1. Justificación

El procedimiento administrativo sancionador es entendido como una garantía esencial y el cauce normal a través del cual los administrados a quienes se les han imputado la comisión de una infracción administrativa ejercitan sus derechos ante la Administración Pública. De esta manera, es posible señalar que en el procedimiento sancionador deben hacerse valer verdaderos derechos fundamentales del supuesto administrado infractor⁸.

En ese orden de ideas, el procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración, en ejercicio de su potestad sancionadora, se lleve a cabo de una manera ordenada, orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado⁹. Su importancia presenta una doble dimensión toda vez que, de una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública, mientras que por otro lado es la vía que permite ofrecer al administrado las garantías adecuadas para la realización de sus derechos fundamentales.

1.3.2. Definición y ámbito de aplicación

El procedimiento administrativo sancionador es aquel mecanismo compuesto por un conjunto de actos destinados a determinar la comisión o no de una infracción administrativa con la finalidad de acreditar la responsabilidad del administrado, quien está sujeto a una sanción si efectivamente ha realizado la conducta infractora.

Como ha sido referido, la especialidad de dicho procedimiento con respecto al procedimiento administrativo general deriva de la necesidad de traducir en reglas procedimentales algunas de las garantías que protegen al administrado de las entidades públicas cuando ejercen el *ius puniendi* estatal. En sintonía con ello, el numeral 1 del artículo 229° de la Ley N° 27444¹⁰ señala que ninguna sanción administrativa puede imponerse sin la previa tramitación del procedimiento legalmente establecido.

El referido artículo 229° también ha previsto la aplicación supletoria de las disposiciones que rigen el procedimiento administrativo sancionador para aquellos procedimientos establecidos en leyes especiales. Asimismo, ha precisado que aun tratándose de procedimientos regulados en leyes especiales existe el deber de observar los principios, estructuras y garantías previstos para el procedimiento sancionador, no pudiéndose establecer condiciones menos favorables para los administrados¹¹.

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

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

10 **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

«Artículo 229°.- Ámbito de aplicación

229.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

229.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a los procedimientos establecidos en leyes especiales, las que deberán observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 230, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

229.3 La potestad sancionadora disciplinaria sobre el personal de las entidades se rige por la normativa sobre la materia».

11 «Estos principios rigen con carácter supletorio en aquellas áreas que cuenten con leyes especiales de regulación. Lo que sí debe advertirse que esta supletoriedad no habilitará al legislador a desnaturalizar o negar los principios ya declarados, en la medida que se tratan de la aplicación concreta de derechos y principios superiores que poseen base constitucional. De suyo, la Administración estaría vinculada a ellos, aun si la Ley hubiese silenciado esta materia». MORÓN URBINA, Juan Carlos. «Los principios delimitadores de la potestad sancionadora». En: *Advocatus* N° 13, Lima: 2005, p. 237.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha hecho referencia a la obligación que tiene la Administración Pública de observar los principios del procedimiento sancionador en la medida que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado infractor. Así, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho Tribunal ha señalado que en sede administrativa las entidades públicas no pueden dictar actos administrativos sancionatorios sin asegurar el cumplimiento de todas las garantías vinculadas al debido proceso¹².

1.4. Los principios de la potestad sancionadora

El artículo 230° de la Ley N° 27444 recoge 10 principios aplicables a la potestad sancionadora. Entre estos principios se cuentan los de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud y non bis in idem, los cuales se aplicarán de manera adicional a los principios generales que se reconocen en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

1.4.1. Principio de legalidad

Este principio está vinculado con el rango legal de la norma que debe contener la descripción del tipo sancionador y de las consecuencias aplicables. Si bien se encuentra enunciado en el mencionado artículo 230° de la Ley N° 27444, debe tomarse en cuenta que esta garantía encuentra su fundamento normativo en el texto de la propia Constitución Política del Perú.

En efecto, el literal d) del numeral 24 del artículo 2° de la norma constitucional establece que nadie podrá ser condenado o sancionado con pena no prevista previamente en las leyes¹³. En consonancia con ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de legalidad impide que se pueda atribuir la comisión de una falta o aplicar una sanción administrativa si estas no se encuentran previamente determinadas en la ley¹⁴.

El principio de legalidad se encuentra concretizado en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444, que textualmente dispone lo siguiente:

«Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)

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

12 Al respecto, ver Sentencia del Tribunal Constitucional del 8 de agosto de 2012 recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, fundamento jurídico 6 y siguientes.

13 **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».

14 Al respecto, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de marzo de 2007 recaída en el Expediente N° 1182-2005-PA/TC, fundamento jurídico 13.

El precepto transcrito precedentemente abarca una doble exigencia. La primera, de carácter formal, implica que el ejercicio de la potestad sancionadora debe estar a cargo de un órgano de la Administración a partir de lo dispuesto en una norma de rango de ley; y la segunda exigencia es de orden material, que involucra el principio de seguridad jurídica que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. Esto último implica la exigencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas que configuran infracciones a fin de prever a la responsabilidad y a la eventual sanción¹⁵.

En cuanto al aspecto formal, es necesario tener presente que en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador no existe una reserva absoluta en favor de la ley. Resulta imposible que en leyes formales se recojan todos los mandatos y prohibiciones, por lo cual se hace necesario usar la técnica de la remisión normativa que permite que, siendo la ley la que tipifica en rasgos generales la infracción y especifica la sanción que le corresponde, sea a través del reglamento que se logre la labor de concretar todos los detalles de la infracción¹⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tomarse en cuenta que no cualquier colaboración reglamentaria es conforme al principio de legalidad; para que sea legal dicha colaboración reglamentaria deberá encontrarse acorde con la delimitación operada por la ley y no sobrepasar los límites naturales que le son permitidos¹⁷.

1.4.2. Principio de debido procedimiento

El debido procedimiento tiene su origen en el principio del debido proceso derivado del ámbito constitucional, de ahí que está compuesto por una serie de elementos básicos que se circunscriben básicamente en la prohibición de indefensión¹⁸.

El debido procedimiento no solo debe entenderse como el derecho que asiste al particular de exponer sus pretensiones dentro del proceso o procedimiento administrativo con anterioridad a que se pronuncie el órgano respectivo, sino también abarca a otros derechos. Entre ellos podemos contar el derecho de ofrecer y producir prueba y de obtener una decisión fundada en la que se meriten las principales cuestiones planteadas¹⁹.

En lo que respecta a la concreción del principio de debido procedimiento en nuestra normativa, el legislador lo ha enunciado en el numeral 2 del artículo 230° en los siguientes términos:

«Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)

1. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías al debido proceso (...).

15 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 Supremo español 61/1990 de 29 de marzo, el mismo que es incorporado en el fundamento jurídico 14 de la citada STC recaída en el Expediente N° 1182-2005-PA/TC, de fecha 26 de marzo de 2007 y la STC recaída en el Expediente N° 8957-2006-PA/TC, de 22 de marzo de 2007, fundamento jurídico 14.

16 HUERGO LORA, Alejandro. *Las sanciones administrativas*. Madrid: Iustel, 2007, p. 369.

17 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».

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

19 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.

Para el Tribunal Constitucional²⁰, dicho principio tiene tres niveles concurrentes de aplicación. El primero de ellos supone que todos los administrados tienen el derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Por otro lado, de forma correlativa, el Tribunal sostiene que la Administración Pública tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que está prohibida la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados. Ello también implica que, desde el origen mismo del procedimiento, la Administración Pública debe brindar a los administrados la oportunidad de tener participación útil y oportuna.

1.4.3. Principio de razonabilidad

En lo que respecta a la concreción del principio de razonabilidad, el legislador lo ha enunciado en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 de la siguiente forma:

«Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)

2. **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 deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor (...).”

Si bien el enunciado del principio es el de «razonabilidad», es necesario dejar en claro que el contenido del mismo está vinculado directamente con el principio de proporcionalidad. El legislador peruano ha asumido el contenido material del principio de proporcionalidad, aunque lo haya denominado razonabilidad. En esta línea, entendemos por proporcionalidad la adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada²¹.

El Tribunal Constitucional peruano considera que el principio de proporcionalidad o razonabilidad es consustancial al Estado social y democrático de derecho, y está configurado en los artículos 3° y 43°, así como en el último párrafo del artículo 200° de la Constitución Política del Perú²².

20 Al respecto, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional del 29 de agosto de 2004, recaída en el Expediente N° 1628-2003-AA/TC, fundamento jurídico 6.

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

22 Al respecto, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, fundamento jurídico 15.

Asimismo, el máximo intérprete de la Constitución ha sostenido que si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad como estrategia para orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa, *prima facie* es posible establecer una 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 respeta el principio de proporcionalidad²³.

En este sentido, para el Alto Tribunal el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el principio de proporcionalidad (adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto) se aplicaría al procedimiento destinado a lograr dicho resultado²⁴.

Cabe recordar que 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 susceptible de restringir, lesionar o limitar de alguna forma los derechos individuales de los ciudadanos²⁵.

De ahí que, conforme lo señala nuestro 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 personas²⁶.

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. Así las cosas, 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 últimas²⁷.

1.4.4. Principio de tipicidad

El principio de tipicidad, que alude al grado de predeterminación normativa de los comportamientos típicos y de sus consecuencias sancionadoras, refleja la garantía material del derecho fundamental a la legalidad de las infracciones y sanciones administrativas.

Es necesario precisar la distinción que existe entre el principio de legalidad y el principio de tipicidad. El primero, en sentido estricto, debe ser entendido como la reserva de ley, de modo que hace referencia al continente, mientras que el de tipicidad define el contenido. Esto último no supone que el principio de tipicidad agota su fundamento en el de legalidad, sino que, por el contrario, dicho principio se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

23 Al respecto, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC, fundamento jurídico 15.

24 *Idem*.

25 GARBERI LLOBREGAT, José. *El procedimiento administrativo sancionador*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998, p. 143.

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

27 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 lograr estos 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).

La tipicidad se desenvuelve en el plano teórico mediante la plasmación explícita de los hechos constitutivos de la infracción y de sus consecuencias represivas en la norma legal; pero en el terreno de la práctica, la aplicación de dicho principio conlleva la imposibilidad de calificar como infracción o sanción aquellas acciones u omisiones que no guardan una perfecta similitud con las diseñadas en los tipos legales²⁸.

El mencionado principio se encuentra reconocido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, en los siguientes términos:

«Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
 (...)

3. 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 aquéllas dirigidas a identificar las conductas a determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria».

La glosada norma prescribe la exigencia de que el acto u omisión deban ser claramente definidos como infracción para ser castigados, determinando así la necesidad de interpretar restrictivamente los tipos y prohibiéndose la interpretación extensiva o analógica.

De otro lado, la norma incluye la referencia al alcance de la reserva de ley material y la amplitud de la remisión a la norma reglamentaria. Sobre esto es necesario tener claro que el principio de reserva de ley en materia sancionadora no tiene que ser igual o tener el mismo alcance en todas las materias. La complejidad de la materia podrá aconsejar que la reserva de ley sea más o menos amplia, lo que significa a su vez que la posibilidad de intervención del reglamento será mayor o menor. En concreto, puede haber materias que por su complejidad o características requieran una tipificación más amplia o genérica que otras, sin que por ello se omita la definición concreta y precisa de la conducta que la ley considera constitutiva de infracción, así como la sanción que le corresponde²⁹.

El principio de tipicidad produce consecuencias relevantes para determinar los criterios de interpretación aplicables, es decir, en virtud de este principio solo cabe castigar un hecho cuando está precisamente definido por qué se le sanciona y se tenga definida a la vez su penalidad.

El Tribunal Constitucional considera el principio de tipicidad como un subprincipio de taxatividad que constituye una de las manifestaciones o concreciones 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, sean estas penales o administrativas, 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 legal³⁰. En resumen, la línea del Tribunal Constitucional es la de considerar que la tipicidad constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta³¹.

28 Al respecto, es importante tener presente que para autores como Juan Francisco Mestre (MESTRE DELGADO, Juan Francisco. «Las sanciones administrativas». En: *Base de conocimiento jurídico*, disponible en <www.iustel.com>) no se infringe el principio de tipicidad cuando se emplean en la descripción del tipo conceptos jurídicos indeterminados, es decir, en los supuestos en que la definición del tipo interpone conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación, máxime en aquellos supuestos en que los mismos responden a la protección de bienes reconocidos en el contexto internacional en el que se inserta nuestra normativa constitucional.

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 Al respecto, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2002-AA/TC, fundamento jurídico 5.

31 *Idem*.

1.4.5. Principio de irretroactividad

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.

A nivel de la legislación nacional, el principio de irretroactividad ha sido expresamente previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, en los siguientes términos:

«Artículo 230°.- 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 (...).

En ese sentido, es posible apreciar la existencia de una prohibición expresa de aplicar retroactivamente aquellas normas que, en materia sancionatoria, resulten más perjudiciales para el administrado infractor. La doctrina ha vinculado ello al derecho fundamental a la legalidad (como garantía formal y material) por el que las normas sancionadoras no pueden desplegar efectos retroactivos *in peius*³³, es decir, que no pueden generar efectos que perjudiquen en peor la situación jurídica de un administrado.

Asimismo, se ha señalado que el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables tiene su fundamento 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 concreta³⁴.

De acuerdo a lo expuesto, queda claro que el principio de irretroactividad contiene una excepción importante. Esta es: la posibilidad de aplicar una norma de manera retroactiva a la calificación o a la sanción del ilícito cuando resulta más favorable para el administrado³⁵. Es decir, si de manera posterior a la realización de una conducta tipificada como infracción se produce una modificación de la norma que regulaba el supuesto, siendo la ley vigente más beneficiosa para el administrado, se aplicará la nueva ley al caso en concreto a pesar de no haber estado vigente en el momento en el que el administrado cometiera la infracción.

1.4.6. Principio de concurso de infracciones

Es perfectamente posible que una misma conducta califique como más de una infracción administrativa. Sin embargo, cuando tal circunstancia se presente, la Administración debe aplicar la llamada Teoría del Concurso de Infracciones, en virtud de la cual las dos o más infracciones en que hubiere incurrido el administrado van a ser objeto de una única sanción. Ello debido a que se entiende -atendiendo a la regla de razonabilidad aplicable al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa- que no sería proporcional castigarlo por varios delitos bajo un mismo hecho. Siendo así, dicha sanción debe ser necesariamente más gravosa que aquella que correspondería en caso se tratase de la aplicación de la consecuencia por la comisión de una sola infracción administrativa, considerando individualmente cada uno de los supuestos involucrados en la conducta.

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».

33 MESTRE DELGADO, Juan Francisco. Ob. cit.

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

35 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. cit., p. 26.

Al respecto, se sostiene que existen dos opciones teóricas para determinar la sanción que corresponderá aplicar en estos casos. Al respecto, si se elimina la acumulación material –es decir, la suma de las penas atribuidas a todos y cada uno de los delitos cometidos por la misma acción–, nos quedan fundamentalmente las siguientes posibilidades: o bien la absorción de la pena, que implica la elección de la pena más grave entre todas las que entran en juego a la vista de los delitos cometidos; o bien la exasperación (o aspiración) de la pena, que implica escoger la más grave y además elevar o intensificar su contenido, aunque sin llegar, naturalmente, a la suma de todas ellas³⁶.

En el caso de nuestro ordenamiento general en la materia se ha optado por la simple absorción de las sanciones y, por ello, el numeral 6 del artículo 230º de la Ley N° 27444 señala que en el caso del concurso de infracciones se aplicará la sanción prevista para la infracción más grave, de acuerdo a lo siguiente:

«Artículo 230º.- 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. Principio de continuación de infracciones

Lo propio y característico de la continuación de infracciones es que la acción transgresora persiste mientras formalmente no se ponga término a ella, ya que lo que la conforma no es 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 actos³⁷.

En lo que respecta a la concreción de dicho principio, el legislador lo ha enunciado en el numeral 7 del artículo 230º de la Ley N° 27444, disponiendo lo siguiente:

«Artículo 230º.- 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 días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y 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».

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

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

Es importante tener presente que no basta con el criterio expresado en la misma norma, sino que además se ha determinado que una infracción continuada exige para su apreciación 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. Por otro lado, 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 único³⁸. 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 castigo³⁹.

Ahora bien, no está libre de cuestionamiento la construcción de la ficción jurídica de la infracción continuada cuando en realidad lo que se ha producido es una pluralidad de actos constitutivos, cada uno de ellos de la infracción descrita en la norma. Al respecto, la justificación 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 integran⁴⁰.

1.4.8. Principio de causalidad

Como principio, la causalidad no está recogida en la doctrina ni en la legislación comparada; no obstante, el legislador peruano ha realizado la concreción de la misma como principio en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, que indica lo siguiente:

«Artículo 230°.- 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 la legislación y doctrina comparada el enunciado de la glosada norma está referido a la determinación de la persona responsable en concreto de la autoría.

La doctrina reconoce la poca regulación que la autoría ha tenido en el Derecho Administrativo Sancionador y resalta su relación estrecha con la culpabilidad, de tal forma que cuando se trata de esta última se atiende a los diferentes tipos de autoría que pueden producirse en relación con la culpabilidad⁴¹.

Con respecto al Derecho Penal, mientras este se reserva a los ataques y lesiones de los bienes jurídicos más relevantes para la comunidad –los derechos individuales y las expresiones de valores jurídicos principales–⁴², el Derecho Administrativo Sancionador se mueve en un amplio y variado campo material, un campo que coexiste con el ámbito de la realidad social en el que conviven una amplia variedad de bienes jurídicos y se contemplan gran cantidad de ataques a los mismos⁴³, los que son menos relevantes y menos graves que los considerados en el Derecho Penal.

38 *Ibidem*, p. 241.

39 *Ibidem*, pp. 241-242.

40 *Ibidem*, p. 247.

41 Al respecto, en esta temática seguimos el planteamiento de LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. Ob. cit., p. 181.

42 *Ibidem*, p. 183.

43 *Idem*.

Es por ello que si bien en la amplitud del ámbito de posibles responsables es donde se expresa la necesidad de protección jurídico-punitiva, sin embargo, también resulta claro por las razones expuestas que esta resulta siendo menor en el campo administrativo sancionador que en el penal. De ahí que la forma de participación en el hecho ilícito en que consisten la complicidad y la inducción –que conlleva a una extensión de responsabilidad a comportamientos de ayuda, colaboración o impulso en la dinámica comitiva del delito– deban excluirse del Derecho Administrativo Sancionador⁴⁴.

1.4.9. Principio de presunción de licitud

Este principio se deriva del principio constitucional a la presunción de inocencia reconocido en el literal e) del numeral 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú que señala que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad⁴⁵. No obstante, la presunción de licitud como tal ha sido recogida expresamente en el numeral 9 del artículo 230º de la Ley N° 27444 de la siguiente forma:

«Artículo 230º.- 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».

Al respecto, el enunciado de la glosada norma corresponde a la presunción de inocencia, según la cual los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario⁴⁶. El objeto de la presunción de inocencia se refiere a dos ámbitos: el de los hechos y el de la culpabilidad, y además de esta vertiente material tiene otra segunda de carácter formal que se manifiesta a lo largo de todo el proceso. Ahora bien, 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 hechos⁴⁷.

Así, por ejemplo, para la jurisprudencia española la presunción de inocencia no solo tiene que ver con la prueba de la autoría de los hechos, aunque sea la vertiente más usual de aplicación, sino que además se relaciona con la culpabilidad imputable al que, en su caso, los realiza, sin que pueda acantonarse el ámbito de su funcionalidad en aquel primer plano de demostración de los hechos⁴⁸.

«Con respecto al tema probatorio, debe tenerse presente la compatibilidad de la presunción de inocencia con el empleo de pruebas indiciarias, siendo indispensable que estas reúnan algunos requisitos mínimos. En esta línea, el derecho a la presunción de inocencia no se opone a que la convicción en un proceso pueda formarse sobre la base de una prueba indiciaria. [No obstante] para que [este] desvirtúe la presunción de inocencia, debe satisfacer las siguientes exigencias constitucionales: los indicios han de estar plenamente probados –no puede tratarse de meras sospechas– y se debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta infractora, pues, de otro modo, ni la subsunción estaría fundada en Derecho ni habría manera de determinar si el proceso deductivo es arbitrario, irracional o absurdo»⁴⁹.

44 *Ibidem*, pp. 183-184.

45 **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».

46 La referencia es tomada de COBO OLVERA, Tomás. Ob. cit., p. 268.

47 Seguimos el planteamiento de NIETO, Alejandro. Ob. cit., pp. 416-417.

48 *Ibidem*, p. 417.

49 La referencia es tomada de la Sentencia del Tribunal Supremo español del 6 de marzo de 2000.

Adicionalmente, es posible afirmar que la presunción de inocencia, tal y como ha sido consagrada a nivel constitucional, supone, además de un límite a la potestad legislativa y un criterio condicionador de las interpretaciones de las normas vigentes, su consideración como un derecho subjetivo público. Así, como derecho, posee su eficacia en un doble plano: por una parte opera en las situaciones extraprocerales y constituye recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe de los hechos de carácter delictivo o análogos a estos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo; por otra parte, opera el referido derecho, además y fundamentalmente, en el campo procesal, en el cual el derecho y la norma que lo consagra determinan una presunción, la presunción de inocencia, con influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba⁵⁰.

Esta naturaleza fundamentalmente procesal de la presunción se manifiesta en el hecho de que la carga de la prueba recaiga sobre la Administración, lo que abre el camino para la destrucción de la presunción, la que es siempre posible (en cuanto que es *iuris tantum*), pero que, conforme señala la doctrina⁵¹, como mínimo ha de suponer la prueba de los hechos constitutivos y de los elementos integrantes del tipo, de manera que no puede realizarse por simples indicios y conjeturas, por lo que debe estar suficientemente razonada.

1.4.10. 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 implícito en el derecho al debido proceso, reconocido en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú. Ello mismo ocurre aplicando la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú, en la medida que el derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra reconocido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁵².

En lo que respecta a la concreción del principio en el ámbito administrativo sancionador, se encuentra establecido en el numeral 7 del artículo 203° de la Ley N° 27444 de la siguiente forma:

«Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)

7. *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».

De un lado, es considerada una regla de carácter sustantivo, ya que primera y directamente se refiere a las sanciones que puedan imponerse y no propiamente al procedimiento y a las garantías formales. No obstante lo señalado, también tiene importantes implicancias procedimentales ya que, de origen, el *non bis in idem* tiene una acepción procesal que significa prohibición de sufrir sucesivamente diversos procesos por el mismo hecho, incluso aunque ese múltiple enjuiciamiento no suponga varios castigos⁵³.

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

51 *Ibidem*, p. 420.

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

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

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. La garantía que entra en juego en el ámbito procedimental 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.

En realidad, las normas contemplan 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. Por ende, el problema está en determinar cuándo se trata de lo mismo y cuándo no.

Sobre esto último, 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*. Así, el Tribunal Constitucional ha señalado que se aplicará la prohibición de doble sanción en los casos en se presenta la triple identidad: la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Es decir, si se constata la doble sanción por un mismo hecho, un mismo sujeto y por idéntica infracción delictiva, tal actuación punitiva habrá de reputarse inconstitucional⁵⁴.

De acuerdo, entonces, con la citada jurisprudencia, en la medida en que no concorra esta triple identidad⁵⁵ sí es conforme con el ordenamiento jurídico imponer diversas sanciones. Bastará que no exista uno de estos tres elementos, aunque sean idénticos los otros dos, para que sea legalmente admisible la imposición de varias sanciones.

1.5. Sujetos del procedimiento administrativo sancionador

De conformidad con el numeral 1 del artículo 235° de la Ley N° 27444, el procedimiento administrativo sancionador es iniciado de oficio, ya sea por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades, o por denuncia⁵⁶. De lo señalado se concluye que en todo procedimiento sancionador siempre habrá, como mínimo, dos participantes: la Administración y el particular a quien se atribuye la infracción.

1.5.1. La Administración Pública

La Administración Pública, como se señaló en los apartados anteriores, cuenta con un poder jurídico para imponer sanciones al administrado cuando este lesione determinados bienes jurídicos administrativos. Es decir, la Administración Pública cuenta con potestades represivas o de sanción expresa dirigidas a contrarrestar la comisión de determinados supuestos de conductas ilícitas cuyo castigo se encuentra excluido de la competencia de los órganos jurisdiccionales penales.

El ejercicio de este poder por parte de la Administración Pública no es arbitrario ni abiertamente discrecional; por el contrario, en la medida que se trata de una actividad represiva que tiene una alta incidencia en la esfera jurídica del administrado, se rige por la idea fundamental de que es reglada⁵⁷. Es decir, el ejercicio de la potestad sancionadora debe realizarse dentro del marco de los parámetros jurídicos que rigen el ordenamiento jurídico administrativo.

54 Al respecto, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de marzo de 2011 recaída en el Expediente N° 03706-2010-PA/TC, fundamentos jurídicos 2 y 3.

55 Se pueden identificar los siguientes elementos:

- a. Identidad subjetiva: identidad del administrado, quien se encuentra en el medio de dos procedimientos de naturaleza similar.
- b. Identidad objetiva: identidad de pretensiones punitivas del que es objeto el administrado; es decir, que estos se sustenten en los mismos hechos fácticos o constitutivos de la infracción.
- c. Identidad causal: referida a si existe identidad en el fundamento de las imputaciones, en otras palabras, si la causa en la que se sustentan las pretensiones son las mismas.

56 **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
«Artículo 235.- Procedimiento sancionador

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

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia».

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

Asimismo, la idea de una potestad sancionadora reglada, a su vez, se constituye como una protección para el administrado, en tanto que el ejercicio de dicho poder debe de realizarse respetando los principios y garantías que rigen en el procedimiento administrativo sancionador ya que se trata de una actuación que incide directamente en la situación jurídica del administrado. En esa misma línea de exposición, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a la importancia del respeto de los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador al ser estos la mayor garantía con la que cuenta el administrado de cara a la actuación represiva por parte de la Administración Pública. Así, ha recordado que cualquiera que sea la actuación u omisión 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 proceso⁵⁸.

Igualmente, ha precisado 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 Sancionador⁵⁹.

1.5.2. El particular a quien se le atribuye la infracción

Dentro de un procedimiento administrativo sancionador necesariamente tiene que estar el administrado al que se le atribuye la comisión de la infracción frente a la Administración Pública. Sobre el particular es necesario destacar que por la posición que ocupa el administrado en el procedimiento sancionador goza de una serie de garantías que se derivan del debido procedimiento administrativo, más aún si se trata de la imposición de sanciones que implican una restricción a determinados derechos de los administrados.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha recordado que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú y en el artículo 4° del Código Procesal Constitucional son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías cabe incluir específicamente el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier estado o situación de indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros⁶⁰.

En consecuencia, tiene sentido que existan garantías que protejan al administrado en la medida que este se encuentra en una situación de desventaja frente a la Administración Pública, la que al ser juez y parte dentro procedimiento sancionador –y en ejercicio del *ius puniendi* que detenta– podría ocasionar alguna vulneración a sus derechos.

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

59 *Ibidem*, fundamento jurídico 7.

60 Al respecto, véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 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 Administración⁶¹ para dirigir el ejercicio de su potestad sancionadora y brindar garantías a los administrados a quienes se les impute la comisión de una infracción administrativa⁶².

2.1. Características 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 su relevancia como el conjunto de pautas que, establecidas previamente, permiten al administrado conocer de qué manera se lleva a cabo la determinación de los hechos imputados, la aplicación de las consecuencias jurídicas correspondientes, así como los derechos y garantías que le amparan frente al ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado.

En efecto, los derechos y garantías que deben salvaguardarse en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración no podrían materializarse sin la existencia de una debida estructuración de actos que limite las acciones de la Administración Pública y garantice que estos se lleven a cabo en el marco del procedimiento legalmente establecido.

En sintonía con esta perspectiva, Santamaría Pastor estima que el procedimiento sancionador impacta dos aspectos 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 desarrolla»⁶³.

De esta manera, es posible señalar que el procedimiento sancionador constituye, de un lado, una herramienta de la que la Administración Pública se sirve para efectuar los actos conducentes a la determinación de responsabilidad administrativa; y, de otro lado, una garantía para el administrado que le permite conocer previamente las situaciones que se determinan como infracciones, así como los derechos y principios que les son aplicables.

En línea con lo señalado, debe de tenerse en cuenta lo dispuesto en el numeral 229.1⁶⁴ del Artículo 229° de la Ley N° 27444 en el sentido de que la actuación de la Administración debe ajustarse a disposiciones aplicables al procedimiento administrativo sancionador para la determinación de infracciones administrativas y consecuentes sanciones. De esta forma, el ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un procedimiento administrativo deberá respetar los principios que han sido expuestos en el capítulo anterior y aquellos que están incorporados en el artículo IV del Título Preliminar de referida ley, los cuales constituyen garantías para el administrado por cuanto se convierten en parámetros para el ejercicio de competencias de la Administración.

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

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

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

64 **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**
«Artículo 229°.- **Ámbito de aplicación de este Capítulo**

229.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados».

En adición a lo anterior, se debe tomar en cuenta que en el marco de un procedimiento administrativo el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra vinculado al cumplimiento de una serie de principios y garantías para el administrado, los cuales han sido ampliamente definidos en el capítulo anterior.

Ahora bien, en atención a esta naturaleza, el procedimiento administrativo sancionador presenta una serie de características propias cuya observancia es imprescindible para el correcto ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Estas características propias se encuentran previstas en el artículo 234° de la Ley N° 27444 y serán enumeradas y desarrolladas en los acápites posteriores.

2.1.1. Diferenciación entre el órgano instructor y el órgano decisorio

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.

En esa línea, en el caso del procedimiento administrativo sancionador, esta garantía estructural ha sido recogida en el numeral 1 del artículo 234° de la Ley N° 27444, en tanto la potestad sancionadora requiere obligatoriamente: «1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción, cuando la organización de la entidad lo permita».

Del glosado artículo se desprende que debe existir una división entre el órgano que instruye el procedimiento y el órgano que decide la imposición de sanciones, lo cual tiene como finalidad que en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador la decisión se tome con la mayor imparcialidad posible, evitando que la autoridad decisoria emita una sanción basada en juicios de valor previamente elaborados y, a su vez, procurar que el órgano instructor se especialice en la indagación e investigación de los hechos materia del procedimiento, similar a lo que ocurre en el caso del Derecho Penal en tanto suponen la limitación o restricción de derechos.

Sin perjuicio de lo acotado, conviene precisar que si bien, como regla general, se dispone la separación de órganos, el artículo citado inserta un matiz en la parte final al señalar que la separación de órganos será efectiva «cuando la organización de la entidad lo permita». Al respecto, tal particularidad estaría desvirtuando el carácter estructural de la separación entre el órgano instructor y el decisorio en tanto constituye una garantía del administrado, por lo que debió realizarse una previsión con respecto a la obligatoriedad de la adecuación de la estructura de la entidad administrativa cuando esta pueda ejercer potestades sancionadoras en virtud de una habilitación legislativa.

De otro lado, en la práctica, la realidad de la separación entre órgano instructor y decisorio en algunas oportunidades es cuestionable desde el punto de vista de la garantía de la imparcialidad, toda vez que frecuentemente se evidencia que la instrucción de los procedimientos sancionadores se lleva a cabo, normalmente, por funcionarios insertos en unidades administrativas que se encuentran en una relación de dependencia jerárquica con las autoridades decisorias, lo que propicia la intervención de estas últimas en las labores propias del órgano de instrucción.

Asimismo, en los campos donde la potestad sancionadora se ejerce en masa (por ejemplo, multas de tráfico), por lo general, es la misma persona que dirige la instrucción quien finalmente también se encargará de decidir, con lo cual podemos identificar una ausencia de imparcialidad en la decisión final que podría incidir negativamente en la situación jurídica del administrado.

En ese sentido, Gallego Anabitarte y Ménéndez Rexach han señalado que «(...) es más dudosa la eficacia real de esta regla en la aplicación masiva de procedimientos sancionadores, como pueden ser derivados de infracciones (...) en los que la intervención del órgano decisor es, en muchas ocasiones, puramente rutinaria, sin que sea imaginable, en la práctica, que este órgano se separe en algo de la propuesta de resolución que le llega del órgano instructor»⁶⁵.

Ahora bien, como se ha indicado anteriormente, la separación entre el órgano de instrucción y el decisorio representa una garantía de imparcialidad en la decisión final, la cual tiene como fundamento el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el debido procedimiento, reconocidos en el artículo 139° numeral 3⁶⁶ de la Constitución Política del Perú y en el numeral 1.5⁶⁷ del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444. En ese sentido, conviene mencionar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: «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 juicio»⁶⁸.

Finalmente, y con relación a lo explicado líneas atrás, debe precisarse que la instrucción y decisión del eventual procedimiento administrativo sancionador deberá llevarse a cabo por la autoridad a la que se le atribuya tal competencia por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en otro órgano distinto, tal y como lo establece el artículo 231⁶⁹ de la Ley N° 27444, lo cual constituye en sí mismo una garantía para el administrado incurso en un procedimiento sancionador.

2.1.2. Vinculación de los hechos probados por resoluciones judiciales firmes

Conforme al numeral 2 del artículo 234° de la Ley N° 27444, los pronunciamientos de las resoluciones judiciales con carácter de cosa juzgada serán vinculantes para las decisiones de la Administración en sus procedimientos sancionadores. Textualmente este numeral estipula:

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

Sobre el particular, el legislador ha querido establecer que cuando con anterioridad a la realización del procedimiento administrativo sancionador se haya emitido una resolución vinculada directamente con el asunto que es materia del procedimiento, la autoridad administrativa está obligada a asumir el contenido de la resolución judicial, lo cual indudablemente reconoce la preeminencia que tiene la vía judicial respecto a la que ha sido habilitada a la Administración en el campo sancionador.

65 GALLEGO, Alfredo y MENÉNDEZ, Ángel. Acto y procedimiento administrativo. Madrid: Marcial Pons, 2001, p. 231.

66 **Constitución Política del Perú de 1993**

«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».

67 **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**

«Título Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.5. Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general».

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

69 **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**

«Artículo 231°.- Estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto».

De acuerdo con esto último, la Administración estará supeditada a las decisiones del Poder Judicial, siempre que estas gocen de carácter de cosa juzgada, por lo cual no cabe un pronunciamiento administrativo contrario a lo expresado por la judicatura.

2.1.3. Notificación de cargos

De otro lado, una característica esencial del procedimiento administrativo sancionador está referida a la notificación preventiva de cargos, de modo que los administrados puedan conocer oportunamente los hechos que se le imputan, las infracciones incurridas y la sanciones que se le impondrán, para lo cual podrán ejercer su derecho de defensa. En esa línea, el numeral 3 del artículo 234º de la Ley N° 27444 prescribe:

«3. Notificar a los administrados lo hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir 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».

Como se puede desprender del citado artículo, el trámite de formulación de cargos es de suma importancia en el procedimiento sancionador en tanto permite al administrado informarse cabalmente de los hechos imputados y demás información indispensable para ejercer las garantías propias del derecho al debido procedimiento⁷⁰.

Asimismo, sobre el referido artículo la doctrina⁷¹ ha señalado una serie de requisitos que como mínimo la notificación preventiva de cargos deberá contener para que sea lícita y permita al administrado el ejercicio de su derecho de defensa:

Precisión.- La notificación preventiva deberá 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. Los elementos mencionados deberán constar de forma precisa en el acto de notificación sin que sea necesario deducirlos o interpretarlos.

Claridad.- El acto de notificación preventiva deberá evitar ambigüedades e informar de forma sencilla los hechos imputados y la calificación que la Administración efectúa a los supuestos ilícitos, permitiendo así al administrado entender a cabalidad los ilícitos denunciados.

Inmutabilidad.- Los cargos determinados en la notificación no podrán ser variados por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios⁷² que el principio de conducta procedimental reconoce.

Suficiencia.- La notificación preventiva deberá 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 al administrado ejercer su derecho de defensa contra dicha información.

70 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. cit., p. 254.

71 *Ibidem*, pp. 254-255.

72 La doctrina de los actos propios deriva del principio *venire contra factum proprium non valet*, conforme al cual ninguna persona puede ir en contra de su propio actuar. Esta teoría se sustenta en el principio de buena fe, el cual exige de los sujetos de derecho un comportamiento acorde a las conductas realizadas anteriormente por los mismos, de manera tal que pueda existir cierto grado de seguridad jurídica. Desde el punto de vista de la Administración Pública, esta doctrina demanda la irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derecho, sustentado en la confianza que –determinada la actuación de la Administración– ha generado al administrado. En ese orden de ideas, no resulta extraño que el principio pilar de la teoría de los actos propios sea el de confianza legítima. Al respecto, véase GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad". En: *Revista de Administración Pública* N° 20, 1956, pp. 69-80.

Estando los requisitos expuestos, se configuraría una contravención a la regla de la notificación preventiva cuando⁷³:

- a) 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) La Administración formula cargos, pero con información incompleta, imprecisa o poco clara.
- c) La Administración formula cargos, pero otorga un plazo reducido al administrado para ejercer adecuadamente su derecho de defensa.
- d) 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.

Ahora bien, conviene precisar que la notificación deberá prever necesariamente los requisitos expuestos anteriormente, ya que su inobservancia genera la indefensión del administrado y, por ende, la vulneración a un derecho fundamental en el ámbito de un procedimiento administrativo. En ese sentido, la notificación se constituye como un elemento trascendental de un procedimiento regular⁷⁴, por lo cual la contravención del mismo conlleva la nulidad del procedimiento sancionador.

2.1.4. Plazo razonable para formular descargos

Por último, la Ley N° 27444 prevé 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 que el ordenamiento jurídico faculta. Así, el numeral 4 del artículo 234° de la Ley N° 27444 dispone:

«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 162.2 del Artículo 162°, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación».

La referida regla ha sido formulada con base en lo que se denomina la prohibición de indefensión en el ámbito administrativo, la cual se traduce en la exigencia de que la regulación del procedimiento sancionador ofrezca a los administrados las vías suficientes para exponer su versión de los hechos, su fundamento jurídico y de aportar o pedir la realización de pruebas necesarias para su esclarecimiento, para lo cual es fundamental que la Administración otorgue al administrado un plazo razonable; en tanto, el plazo podrá variar dependiendo de la complejidad del procedimiento administrativo sancionador que se trate.

Asimismo, 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 genere su indefensión; por el contrario, la Administración deberá emitir su decisión mediante la adecuada indagación de los hechos imputados, ya que existe la presunción de inocencia del administrado hasta que no se demuestre lo contrario.

⁷³ *Ibidem*, p. 256.

⁷⁴ 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».

⁷⁵ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

«Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14».

2.2. Las etapas del procedimiento sancionador

El trámite del procedimiento administrativo sancionador se encuentra regulado en el artículo 235° de la Ley N° 27444 que establece las etapas de iniciación, instrucción y terminación que todo procedimiento sancionador debe seguir. En los siguientes acápite se explicarán detalladamente cada una de las etapas mencionadas.

2.2.1. Actuaciones previas

Respecto a esta etapa, la Ley N° 27444 en el numeral 2 del artículo 235°, hace alusión a las actuaciones previas, estipulando lo siguiente:

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

De acuerdo al glosado artículo, las autoridades facultadas para efectuar la investigación de aquellos actos que se presumen como indebidos son competentes para aperturar una fase de actuación previa al inicio formal del procedimiento, por cuanto la finalidad de las «actuaciones previas» es determinar si existen circunstancias suficientes que justifiquen el inicio del procedimiento administrativo sancionador⁷⁶.

En tal sentido, la instrucción preventiva tiene como finalidad acopiar la evidencia necesaria que permita motivar el inicio del procedimiento, como los hechos imputados, la identificación de los presuntos imputados, las circunstancias relevantes del caso y demás evidencia relevante, es decir, el objetivo será determinar si concurren circunstancias que justifiquen la iniciación del procedimiento.

De otro lado, en caso de que no se logre determinar la materia investigable, la autoridad competente deberá emitir un acto expreso y motivado que disponga el archivo de la instrucción preliminar, el cual deberá notificarse a aquel que promovió la apertura del procedimiento (superior jerárquico, denunciante, etcétera)⁷⁷.

Asimismo, conviene precisar que las actuaciones previas no forman parte del procedimiento administrativo sancionador toda vez que se trata de un trámite puramente facultativo que procura determinar si concurren las circunstancias que ameriten el inicio del procedimiento⁷⁸; por tanto, las actuaciones previas no interrumpen el plazo de prescripción⁷⁹.

2.2.2. Iniciación

El numeral 1 del artículo 235° de la Ley N° 27444 define a la etapa de inicio del procedimiento administrativo sancionador como:

«1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades por denuncia».

Sobre el particular, el procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio y puede ser promovido por iniciativa propia (orden superior, petición motivada por otros órganos) o por

76 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. cit., p. 804.

77 *Ibidem*, p. 805

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

79 MORÓN URBINA, Juan Carlos. Ob. cit., p. 805.

denuncia de un particular. En ese sentido, la autoridad competente deberá emitir la resolución de imputación de cargos, la cual deberá notificarse al administrado para que este, en el plazo establecido, presente sus descargos.

De acuerdo a lo anterior, la iniciación del procedimiento se materializa con la emisión del acto administrativo o resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo estipulado en el numeral 235.3⁸⁰ de la Ley N° 27444, la misma que habilita al administrado a la presentación de descargos dentro del plazo que establezca la ley.

Sobre el particular, conviene precisar que la notificación de la resolución que da inicio al procedimiento sancionador es de vital importancia toda vez que permitirá conocer al administrado la fecha cierta de la supuesta comisión de la infracción o su cese, lo cual le permitirá, a su vez, determinar si tales infracciones imputadas han prescrito y no merecen el inicio del procedimiento sancionador.

La resolución que apertura el procedimiento sancionador 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. Asimismo, en dicha resolución se debe señalar 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, conforme a lo estipulado en el numeral 235.3 (anteriormente citado) de la Ley N° 27444.

Ahora bien, el carácter «de oficio» para el inicio del procedimiento sancionador habilita a la Administración a dirigir el procedimiento y ordenar las diligencias necesarias para esclarecer la verdad (examen de hecho, recopilación de datos e información que considere relevante), lo que le permitirá emitir una justa resolución del caso en concreto. En tal sentido, la norma en mención recoge el principio de oficialidad por el cual la Administración, incluso en una denuncia, podrá promover las diligencias que convenga, toda vez que satisface el interés público.

2.2.3. Instrucción

Una vez decidido el inicio del procedimiento administrativo sancionador mediante la respectiva emisión de la resolución que así lo dictamine, la autoridad instructora procederá a la recolección de pruebas y demás información relevante para determinar la existencia o no de infracciones. En esa línea, la etapa instructora del procedimiento administrativo sancionador se regula en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 235⁸¹ de la Ley N° 27444:

80 **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**
 «Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

(...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación».

81 **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**
 «Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

(...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento».

De conformidad con el artículo citado podemos concluir que la autoridad instructora deberá realizar las siguientes actuaciones:

- a. Una vez iniciado el procedimiento sancionador, podrá formular la notificación de cargos al imputado, la cual deberá contener los hechos imputados, la calificación de infracciones, posibles sanciones a imponer, autoridad competente y la norma que le otorga tal competencia. La notificación deberá otorgar al imputado como mínimo cinco días hábiles para que presente sus descargos, contados a partir de la fecha de notificación.
- b. Una vez vencida la fecha de presentación de descargos, el órgano instructor realizará las diligencias de oficio que sean necesarias para corroborar o no la configuración de la infracción pasible de sanción (recopilación de datos, examen de hecho, entre otros que considere relevantes).

En ese sentido, una vez recolectada toda aquella información o medios probatorios por parte de la autoridad instructora se presentan dos supuestos:

- a. En caso que el procedimiento no contemple la diferenciación de órganos de instrucción y de resolución, finalizada la recolección de pruebas será el órgano instructor el que resuelva la imposición de una sanción o la no existencia de dicha sanción.
- b. Si por el contrario, la estructura de la entidad contempla la actuación diferenciada de órganos, una vez concluida la etapa de recolección de pruebas, el órgano instructor elaborará la propuesta de resolución motivada, la cual deberá contener lo siguiente: i) identificación de las conductas calificadas como infracciones y su motivación; ii) identificación de la norma que prevé la imposición de sanción para la conducta imputada; iii) la propuesta de sanción. En caso de que no existan pruebas suficientes que acrediten la comisión de infracciones, la Administración deberá declarar la inexistencia de infracción.

Sin perjuicio de lo señalado, debe tenerse presente que una vez que el órgano decisor ha revisado la propuesta de resolución tiene la facultad de solicitar la realización de actuaciones complementarias cuando estas sean necesarias para resolver el procedimiento, lo cual refuerza la imparcialidad en la decisión de la autoridad.

2.2.4. Terminación

Una vez que se haya concluido la etapa instructora dedicada a la recolección de pruebas, la autoridad competente resuelve la imposición de una sanción o la inexistencia de infracción. La última fase del procedimiento sancionador se produce mediante la notificación al administrado y al órgano que formuló la solicitud (o al denunciante, de ser el caso) de la decisión final de la autoridad administrativa. Al respecto, el numeral 6 del artículo 235° de la Ley N° 27444 dispone:

«6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u [sic] entidad que formuló la solicitud o a quién [sic] denunció la infracción, de ser el caso».

Asimismo, en caso de que la resolución contemple la sanción del administrado, esta deberá reunir los requisitos que el artículo 237⁹⁸² de la Ley N° 27444 exige.

82 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

«Artículo 237°.- Resolución

237.1 En la resolución que ponga fin al procedimiento no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica.

237.2 La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. La administración podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto no sea ejecutiva.

237.3 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».

2.3. Determinación de la responsabilidad administrativa

Como punto de partida es necesario resaltar el hecho de que la Ley N° 27444 no ha establecido ningún criterio respecto a la determinación de la responsabilidad administrativa, es decir, no ha estipulado si la responsabilidad administrativa es de carácter objetivo o subjetivo.

Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, la lógica en el Derecho Penal y en el Administrativo en cuanto a la represión de conductas antisociales opera de manera similar en tanto dicha facultad proviene del *ius puniendi* del Estado. En ese sentido, en virtud a la naturaleza integradora del Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, se puede aplicar el principio de culpabilidad en uno y otro ámbito.

Sobre esto último, la doctrina mayoritaria⁸³, así como la jurisprudencia comparada⁸⁴ ha superado la corriente según la cual para sancionar una infracción administrativa no era preciso llegar a la culpabilidad, bastando la voluntariedad del sujeto⁸⁵. Así, hoy en día es asumido sin mayores conflictos el elemento subjetivo de culpabilidad como principio del Derecho Penal aplicable al Derecho Administrativo Sancionador.

Con respecto a la incorporación de la culpabilidad como elemento determinante en la aplicación de una sanción administrativa, Nieto ha realizado un recorrido por la evolución de la jurisprudencia española –de la cual nuestra judicatura se sirve permanentemente–, el mismo que ha resumido en los siguientes términos⁸⁶:

«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)».

Por otro lado, desde una perspectiva constitucional existe una indesligable vinculación entre la presunción de inocencia y la exigencia de culpabilidad de la infracción, como es posible apreciar en el numeral 24 del artículo 2° de la Carta de 1993, que establece: «toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad».

En esa misma línea, el numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos –referente de nuestro texto constitucional– tiene previsto un dispositivo de contenido similar que señala que toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Así, a partir del citado dispositivo es posible apreciar que a nivel supranacional se considera la existencia de un elemento subjetivo en la apreciación de la responsabilidad.

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

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

85 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 para nada 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».

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

En ese sentido, si bien la Ley N° 27444 no ha precisado cuál es el carácter de la responsabilidad administrativa en materia sancionadora, en atención a los fundamentos de orden constitucional, y en materia de derechos humanos, resulta necesario considerar la exigencia de la responsabilidad subjetiva en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

2.4. Atenuantes y agravantes de responsabilidad por infracción administrativa

Para imponer la sanción por la comisión de una infracción de carácter administrativo, la Administración Pública deberá tener en cuenta una serie de factores, situaciones y circunstancias que le permitirán determinar el tipo de sanción que se le imputará al administrado infractor. Es decir, de acuerdo a dichas valoraciones la cuantía de la sanción variará; estos factores son los denominados agravantes y atenuantes.

Sobre el particular, el artículo 236°-A de la Ley N° 27444 señala las situaciones que son consideradas como atenuantes de la responsabilidad del infractor; según el tenor del glosado artículo estas serían las siguientes:

«Artículo 236°A. Atenuantes de Responsabilidad por infracciones.-Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:

- 1.- 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 235°.
- 2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal».

De esta manera, como un primer supuesto de atenuante encontramos la subsanación del acto u omisión de forma espontánea antes del inicio del procedimiento sancionador, lo cual denota la voluntad del supuesto infractor de corregir su conducta ilegal. A modo de ejemplo podemos citar el artículo 126° del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales⁸⁷.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 236-A dispone que el error inducido por la existencia de una disposición administrativa confusa o ilegal constituye un atenuante toda vez que la ilegalidad de una norma no exime al administrado de su cumplimiento, aunque de manera posterior pueda obtener la inaplicación de la misma en sede administrativa o judicial.

De otro lado, con relación a los supuestos de agravantes, si bien es cierto que la Ley N° 27444 no cuenta con un artículo que señale de manera expresa los supuestos que se constituyen como agravantes de la responsabilidad del infractor, sí nos presenta algunos dispositivos que podrían calificar como

87 Reglamento de la Ley De Protección de Datos Personales aprobado por Decreto Supremo N° 003-2013-JUS.

«Artículo 126°.- Atenuantes

La colaboración con las acciones de la autoridad y el reconocimiento espontáneo de las infracciones acompañado de acciones de enmienda se considerarán atenuantes. Atendiendo a la oportunidad del reconocimiento y a las fórmulas de enmienda, la atenuación permitirá incluso la reducción motivada de la sanción por debajo del rango previsto en la Ley».

tales. Sobre el particular, el numeral 7 del artículo 230⁸⁸ de la Ley N° 27444 puede considerarse como un agravante, toda vez que dicha norma estipula como uno de los criterios para la graduación de sanciones la continuación de infracciones. Esta, desde el punto de vista penal, puede ser vista como reincidencia o incumplimiento reiterado.

Al respecto, cabe destacar que la reincidencia es una figura propia del Derecho Penal, pero que se puede aplicar con ciertos matices en el ámbito sancionador; en ese orden de ideas, siguiendo a García de Enterría, «Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (...) hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales»⁸⁹.

En consecuencia, es muy importante tomar en consideración la presencia de atenuantes o agravantes al momento de imponer una sanción, ya que estos son factores que permitirán a la Administración aumentar o disminuir el monto de la multa, que es la concreción de la sanción que se impone.

Sin perjuicio de lo señalado, la Administración deberá tener en cuenta el principio de razonabilidad estipulado en el numeral 200.3⁹⁰ de la Ley N° 27444, al que hemos hecho referencia en el capítulo anterior, por el cual se aplicarán los atenuantes o agravantes de acuerdo a la gravedad del daño ocasionado, el perjuicio económico, la repetición o continuidad en la comisión de la infracción, el beneficio ilegalmente obtenido, las circunstancias en las cuales se cometió la infracción y la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor, supuestos que la autoridad decisoria deberá tener en cuenta al momento de imponer la sanción.

88 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

«Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

7. Continúaón 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 act7o 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.

(...).

89 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogotá: Palestra, 2011, p. 1069.

90 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

«Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

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 deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;

b) El perjuicio económico causado;

c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;

d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;

e) El beneficio ilegalmente obtenido; y

f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor».

2.5. Prescripción del procedimiento administrativo sancionador⁹¹

El transcurso del tiempo es parte del conjunto de problemas de interés para el Derecho; esta idea ha motivado la necesidad de generar instituciones jurídicas que sean determinantes para las relaciones interpersonales y para las que se dan con el Estado, influyendo de manera notoria en los procedimientos administrativos⁹².

La prescripción representa uno de estos problemas de interés debido a la relación directa que tiene con la noción de seguridad jurídica, en la medida que el transcurrir del tiempo puede incidir notablemente en las relaciones de los sujetos que interactúan dentro de un ordenamiento jurídico. De la misma manera, la prescripción cumple una función garantista desde la perspectiva del administrado, en tanto que el hecho de no contemplar un plazo de prescripción supondría la infracción de los principios sobre los que se estructuran las relaciones jurídicas⁹³.

Ahora bien, la prescripción es una institución muy importante dentro del procedimiento administrativo sancionador en la medida que se constituye como una de las garantías orientadas a la protección del administrado frente a la actividad aflictiva que ejerce la Administración Pública en virtud a su potestad sancionadora.

Sobre el particular, García Gómez de Mercado señala que: «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 impuesta⁹⁴».

De acuerdo con lo expuesto, la prescripción se relaciona directamente con el retraso objetivo en el ejercicio de los derechos y potestades, en concordancia con los cánones que la normativa establezca y al margen de la posición subjetiva de sus protagonistas⁹⁵.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia, el Tribunal Constitucional define a la prescripción en los siguientes términos:

«La prescripción, desde un punto de vista general, es la institución jurídica mediante la cual, por el transcurso del tiempo, la persona adquiere derechos o se libera de obligaciones. 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 mismo»⁹⁶.

91 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.

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

93 *Ibidem*, p. 605.

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

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

96 Sentencia Tribunal Constitucional de fecha 29 de abril de 2005 recaída en el Expediente N° 1805-2005-HC/TC, fundamento jurídico 7.

«(...) 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»⁹⁷.

«(...) 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 (...)»⁹⁸.

Entonces, de los fundamentos jurídicos citados de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es posible sostener –en la misma línea que la jurisprudencia española– 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 mismo».

2.5.1 Características

En términos generales es posible identificar en la figura de la prescripción las siguientes características⁹⁹:

- La prescripción transforma una situación de hecho en una situación de derecho.
- Supone la imposición al ente público del deber de abstenerse en el ejercicio de potestades y acciones tendentes al ejercicio de su derecho.

Identificadas las principales características de la prescripción es necesario referir que esta puede ser aplicable tanto a las infracciones como a las sanciones.

En el caso específico de la prescripción de las infracciones se aprecia que la inmediatez o contigüidad temporal entre las conductas infractoras y su castigo va ser el elemento central que determine el ejercicio de la potestad sancionadora.

Entonces, en función al ejercicio de la actividad administrativa es que se va determinar la responsabilidad del administrado. Esto supone que la Administración es la que debe observar los plazos establecidos por el legislador para que materialice eficazmente dicha actuación, ya que de no producirse la misma se extinguirá la posibilidad de que pueda determinarse la comisión de una infracción.

Finalmente, respecto de la prescripción de las sanciones, esta se va producir una vez que ha quedado firme la resolución que impone la sanción¹⁰⁰ y cuando la misma no ha sido exigida por la Administración dentro del plazo establecido por el legislador¹⁰¹.

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

98 *Ibidem*, fundamento jurídico 9.

99 ZEGARRA, Diego. Ob. cit., p. 209.

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

101 En el caso de la Ley N° 2744, la prescripción de las sanciones no ha sido regulada, por lo que corresponde aplicar la norma de pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo:

«Artículo 193°.- Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo

193.1 Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos pierden efectividad y ejecutoriedad en los siguientes casos:

193.1.1 Por suspensión provisional conforme a ley.

193.1.2 Cuando transcurridos cinco años de adquirida firmeza, la administración no ha iniciado los actos que le competen para ejecutarlos.

193.1.3 Cuando se cumpla la condición resolutoria a que estaban sujetos de acuerdo a ley.

193.2 Cuando el administrado oponga al inicio de la ejecución del acto administrativo la pérdida de su ejecutoriedad, la cuestión es resuelta de modo irrecurrible en sede administrativa por la autoridad inmediata superior, de existir, previo informe legal sobre la materia».

2.5.2 La regulación de la prescripción en la Ley N° 27444

La Ley N° 27444 regula la figura de la prescripción de las infracciones en el subcapítulo de la potestad sancionadora en los siguientes términos:

«Artículo 233°.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años¹⁰².

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción solo 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, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235°, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado¹⁰³.

233.3 Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa».

La legislación vigente es producto de algunas modificaciones introducidas por delegación legislativa¹⁰⁴, las mismas que distan de ser satisfactorias ya que han distorsionado el texto original de la Ley N° 27444 y dificultado su aplicación. Esto último se pone en evidencia si es que se tiene clara la naturaleza y características de la prescripción en el ámbito sancionador administrativo así como en lo que respecta al cómputo de los plazos y su interrupción.

De otro lado, es posible identificar en la legislación vigente algunas importantes carencias como son: no haber delimitado conceptualmente la prescripción de figuras como la caducidad ni haber establecido precisiones para diferenciar su aplicación en el ámbito del Derecho Privado.

102 Texto del numeral 233.1, del artículo 233°, según modificación aprobada vía el Decreto Legislativo N° 1029 (artículo 1°) publicado el 24/06/2008. El texto original del numeral es el siguiente:

«233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de los plazos para la prescripción de las demás responsabilidades que la infracción pudiera ameritar. En caso de no estar determinado, prescribirá en cinco años computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción o desde que cesó, si fuera una acción continuada».

103 Texto del numeral 233.2 del artículo 233° según modificación aprobada vía el Decreto Legislativo N° 1029 (artículo 1°), publicado el 24/06/2008. El texto original del numeral es el siguiente:

«233.2 El plazo de prescripción solo se **interrumpe** con la iniciación del procedimiento sancionador, **reanudándose el plazo** si el expediente se mantuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al administrado».

104 Nos referimos al Decreto Legislativo N° 1029 de 16 de junio de 2008.

Asimismo, no se ha dejado resueltas cuestiones tan importantes como la de si es posible reiniciar un procedimiento sancionador que ha caducado cuando aún no se ha vencido el plazo de prescripción; la invalidez de la resolución que pone fin a un procedimiento sancionador y que ha sido dictada fuera del plazo para resolver; y, si es posible trasladar el plazo de prescripción a la vía impugnativa (recursos administrativos); entre otras.

2.5.3 El plazo de prescripción: cómputo, interrupción y reanudación

Con relación al plazo de prescripción de la infracción, el glosado texto modificado del numeral 233.1 del artículo 233º de la Ley N° 27444 establece un plazo de 4 años, el mismo que resulta aplicable a falta de su indicación en leyes especiales sancionadoras.

a. Cómputo: inicio

Respecto al inicio del cómputo, conforme se señaló anteriormente, el plazo de la prescripción comienza con el momento de realización de la acción típica y su interrupción no se produce si no es mediante actuaciones administrativas con conocimiento del presunto infractor. Una precisión de este tipo supone una elección concreta, la más objetiva y que mejor sirve a la seguridad jurídica, ya que tanto el infractor como la Administración saben con exactitud a qué atenerse¹⁰⁵.

El día inicial del cómputo es cuando se realiza el hecho, acción u omisión típica, ello con independencia de que la Administración tenga o no conocimiento de su comisión.

Si se tiene en cuenta el tipo de infracción, existen en cada caso reglas a tener en cuenta:

- En el caso de infracciones instantáneas la ilegalidad se comete a través de una actividad momentánea, por la que se consume el ilícito sin que ello suponga la creación de una situación duradera posterior (como la infracción de una regla de tránsito).
- En el caso de las infracciones continuadas el plazo no comienza a contarse hasta el momento en que deje de realizarse la acción infractora. Como la infracción se continúa cometiendo hasta que se abandona la situación antijurídica, el plazo de prescripción no se inicia hasta ese momento¹⁰⁶.

b. Cómputo: final

La determinación del final del cómputo del plazo de prescripción se rige por algunas reglas que es preciso tener en cuenta¹⁰⁷:

- El plazo ha de transcurrir de forma completa y seguida: si el plazo se ha visto interrumpido por la iniciación de un procedimiento sancionador pero que no ha concluido en plazo con una resolución expresa, vuelve a computarse el plazo de prescripción desde el primer día.
- El día final del cómputo viene determinado por la fecha en que tiene lugar la notificación válida de la resolución sancionadora, no por la fecha en que se expide esta última.

c. Interrupción

La iniciación del procedimiento sancionador –con conocimiento del presunto infractor– tiene el efecto de interrumpir el plazo de prescripción, pero no de forma definitiva. Para que la interrupción del plazo de la prescripción se produzca se requieren dos cosas:

- Que la Administración realice con eficacia las actuaciones encaminadas a la persecución de la infracción.
- Que lo haga con conocimiento del interesado.

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

106 NIETO, Alejandro. Ob. cit., p. 544.

107 En este punto seguimos el planteamiento de GALLARDO, María. Ob. cit., p. 247.

d. Reanudación de la prescripción

La inactividad sucesiva de la Administración trae como consecuencia «reactivar» la prescripción que se había visto interrumpida por efectos de la actividad administrativa.

Conforme lo establece el glosado numeral 233.2, basta que el administrado no tenga conocimiento de la continuación del procedimiento por más 25 días hábiles para que se «reinicie» el plazo de la prescripción (luego de su interrupción). Reiniciar el plazo significa que debe volver a contarse desde el inicio. Para que se produzca el efecto extintivo propio de la prescripción se requiere que este se produzca de forma completa y seguida.

2.6. Las sanciones

2.6.1. Definición

A pesar de no haber sido contemplada en las disposiciones de la Ley N° 27444, las sanciones administrativas pueden ser definidas como toda aquella imposición de una situación gravosa o perjudicial en el ámbito de las esferas del administrado, como consecuencia de una contravención al ordenamiento jurídico, producida en el curso de un procedimiento administrativo y con una finalidad principalmente de carácter represor.

En esa misma línea, García de Enterría¹⁰⁸ señala lo siguiente: «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 (...)».

En este marco, se puede definir a la sanción como una consecuencia desfavorable producto de la vulneración del ordenamiento jurídico o por las lesiones de determinados bienes jurídicos que se encuentran protegidos por el ordenamiento.

Ahora bien, de la definición de sanción administrativa planteada podemos identificar los elementos fundamentales de la misma, los cuales son:

Elemento subjetivo.- Existencia de una autoridad administrativa que cuente con potestades sancionatorias.

Elemento objetivo.- La decisión administrativa debe producir un efecto desfavorable en la esfera jurídica del infractor.

Las sanciones administrativas pueden ser de diversos tipos, la doctrina¹⁰⁹ ha clasificado estos tipos de sanciones en las siguientes:

a. En función de su finalidad.- Pueden ser:

a.1. Autoprotección.- Son aquellas en las que la Administración tutela su organización y orden internos. Por ejemplo, las sanciones disciplinarias.

a.2. Protección del orden general.- Son aquellas que persiguen el control del orden social general, en un sentido amplio. Por ejemplo, la multa.

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

109 En este punto seguimos el planteamiento de DANÓS, Jorge. «Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública». En: *Ius et Veritas*, Año 5, N° 10, julio 1995, pp. 156-157.

- b. En función al contenido de la sanción.- Pueden ser:
 - b.1. Personales.- Son aquellas que suspenden, restringen o autorizan un derecho. Por ejemplo, la clausura de un establecimiento.
 - b.2 Reales.- Son aquellos que consisten en la imposición de un pago de una suma en dinero, en la sustracción de una cosa. Por ejemplo, el embargo de los bienes por deuda tributaria.
- c. En función del ordenamiento administrativo.- Pueden ser:
 - c.1. Principales.- Son aquellas que imponen un gravamen al administrado. Por ejemplo, la multa.
 - c.1. Accesorias.- Son aquellas que buscan reforzar la eficacia de la sanción. Por ejemplo, el internamiento del vehículo.

Realizada la clasificación propuesta por Danós¹¹⁰, corresponde señalar que la multa no es la única sanción administrativa que la Administración puede imponer, dado que puede realizar otras en proporción a la infracción cometida por el administrado; asimismo, es importante señalar que esta clasificación no es rígida, es decir, por ejemplo, la multa puede ser de protección de orden general, real y principal.

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

Doctrinariamente se han desarrollado esfuerzos para realizar la diferenciación entre la sanción penal y la sanción administrativa, pero la distinción solo se da en un plano formal¹¹¹, es decir, se distinguen formalmente dos ámbitos de sanción por parte de la autoridad: de un lado, la Administración Pública con la sanción administrativa y del otro el Poder Judicial con la imposición de la pena.

En este mismo sentido, Cordero Quinzacara¹¹² indica 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».

Otro punto importante es la manifestación de la sanción, dado que en la sanción penal se impone una sanción privativa de la libertad, mientras que en la sanción administrativa se imponen sanciones personales¹¹³ o reales¹¹⁴, ninguna de ellas orientadas a restringir la libertad de la persona.

No obstante lo expuesto, no existe un planteamiento unívoco respecto a la diferencia entre el ilícito penal y el ilícito administrativo que nos permita plantear una distinción clara entre ambos tipos de sanciones; podemos acudir a 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– para ensayar una diferenciación entre ambas instituciones, pero esa distinción no llega a ser del todo clara.

110 *Idem*.

111 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. Ob. cit. p. 1064.

112 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.

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

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

Por lo tanto, solo podemos advertir que las diferencias entre la sanción penal y la administrativa se dan en un plano formal (autoridad que impone la sanción), en relación a los sujetos en los que recae la sanción y el grado de la sanción (privativa de la libertad en el grado más alto).

2.6.3. La sanción y las medidas correctivas

En líneas anteriores se ha explicado que la sanción administrativa tiene como función restituir la situación anterior a la comisión de la infracción, lo cual representa una diferencia importante con las demás ramas del Derecho. Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico no solo otorga a la Administración Pública la potestad de imponer sanciones, sino también la habilita a establecer las medidas correctivas que convengan para precisamente, restablecer la situación existente antes de la comisión de la infracción.

Sobre el particular, la habilitación legal a la Administración para dictar medidas correctivas se estipula en el numeral 232.1 de la Ley N° 27444, cuyo tenor es el siguiente:

«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».

Con relación al glosado artículo, si bien la Administración establece sanciones como carácter punitivo ante una infracción, también puede dictar medidas accesorias que permitan la reposición al estado existente antes de la infracción, las cuales se manifiestan en las medidas correctivas. Así, por ejemplo, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), puede establecer como sanción el pago de cierto monto de dinero por la contaminación ambiental de una empresa; asimismo, como medida correctiva podrá imponer la adopción de medidas de mitigación del riesgo ambiental o la asistencia a capacitaciones por parte del infractor¹¹⁵, lo cual claramente tiene por objeto corregir la conducta infractora del administrado.

Asimismo, el texto legal es claro al mencionar que los daños y perjuicios ocasionados se resolverán en un proceso judicial, por lo tanto, la Ley N° 27444 no otorga competencia a la instancia administrativa para resolver sobre pretensiones indemnizatorias. En el mismo sentido, es necesario recordar que la indemnización tiene una finalidad reparadora del daño, al contrario que la medida correctiva, que tiene finalidad restitutoria.

115 Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente
«Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas
(...)
136.4 Son medidas correctivas:
a. Cursos de capacitación ambiental obligatorios, cuyo costo es asumido por el infractor y cuya asistencia y aprobación es requisito indispensable.
b. Adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño.
c. Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la Política Ambiental Nacional, Regional, Local o Sectorial, según sea el caso.
d. Procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad competente.
(...)».

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

Los recursos administrativos que puede interponer el administrado son los establecidos en el Capítulo II del Título III de la Ley N° 27444: el recurso de reconsideración¹¹⁶, el recurso de apelación¹¹⁷ y el recurso de revisión¹¹⁸.

Independientemente del recurso que interponga el administrado, el numeral 3 del artículo 237° de la Ley de Procedimiento Administrativo General indica lo siguiente:

«237.3 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».

Este numeral contiene lo que la doctrina ha denominado el principio *reformatio in peius*, la misma que encuentra sustento constitucional en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú¹¹⁹, el mismo que ha sido reconocido en numerosas sentencias del Tribunal Constitucional¹²⁰.

En ese sentido, el principio *reformatio in peius* implica el impedimento del órgano revisor de modificar la resolución impugnada empeorando la situación del apelante, garantizando lo que la doctrina ha denominado *reformatio in melius*¹²¹. Roxin, poniendo de relieve la finalidad contradisuasiva de la prohibición de la *reformatio in peius*, 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 siguiente¹²².

En ese sentido, el Tribunal Constitucional español resolvió que la prohibición de la *reformatio in peius* «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 impugnación»¹²³.

116 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

«Artículo 208.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación».

117 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

«Artículo 209.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico».

118 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

«Artículo 210.- Recurso de revisión

Excepcionalmente hay lugar a recurso de revisión, ante una tercera instancia de competencia nacional, si las dos instancias anteriores fueron resultadas por autoridades que no son de competencia nacional, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico».

119 Constitución Política del Perú

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

(...)

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

(...)

120 Sentencias del Tribunal Constitucional N°s 1231-2002-HC/TC, 1553-2003-HC/TC, 1918-2002-HC, 03574-2005-HC/TC, 03762-2010-HC/TC.

121 «La *reformatio in melius* extendida al plano penal, avala y garantiza la operancia del sistema acusatorio, debido a que el *ad quem* únicamente esta 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 que escasamente se implementan en el sistema de justicia guatemalteco, bajo la excusa de falta de presupuesto.

En: 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.

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

123 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 PRÁCTICA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Materias analizadas: Principio de legalidad y principio de *ne bis in idem*

Demandante: Carlos Israel Ramos Colque

Expediente N°: 2050-2002-AA/TC

Fecha de la sentencia: 16 de abril de 2003

Sumilla: En el presente caso se evalúa la reposición de un alférez a su puesto en la Policía Nacional del Perú, dado que 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 se cumplió acorde a los principios de legalidad y *ne bis in idem*. El Tribunal 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» (fundamento jurídico 8).

«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).

Materias analizadas: Principio de legalidad debido procedimiento y motivación
Demandantes: Gonzalo Antonio Costa Gómez y Martha Elizabeth Ojeda Dioses
Expediente N°: 2192-2004-AA /TC
Fecha de la sentencia: 11 de octubre de 2004

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 llevó a cabo un debido procedimiento disciplinario, además de no contar con 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).

Materias analizadas: Principio de debido procedimiento y motivación

Demandantes: Yeny Zoraida Huaroto Palomino y otra

Expediente N°: 0091-2005-PA/TC

Fecha de la sentencia: 18 de febrero de 2005

Sumilla: En el presente caso, una pareja de estudiantes demandan a la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica debido a que se les habría tomado un examen irregular, el mismo que debió ser sustitutorio y no un aplazado. El Tribunal falló declarando infundado la demanda interpuesta debido a que se consideró que no se vulneró ni el debido procedimiento ni la motivación.

Fundamentos jurídicos relevantes

«Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo» (fundamento jurídico 9).

Materias analizadas: Debido procedimiento
Demandante: Ramiro Eduardo de Valdivia Cano
Expediente N°: 08495-2006-PA/TC
Fecha de la sentencia: 7 de agosto de 2008

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).

Materias analizadas: Principio de razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad

Demandante: Grimanesa Espinoza Soria

ExpedienteN°:1803-2004-AA/TC

Fecha de la sentencia: 25 de agosto de 2004

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 fundado 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).

3.2. Resoluciones administrativas sectoriales derivadas del Procedimiento Administrativo Sancionador

Materias analizadas: La potestad sancionadora de la Administración

Administrado: Carmen Vásquez Vásquez

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

Fecha de la resolución: 15 de mayo de 2012

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 debido a que 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».

Materias analizadas: Principio de debido procedimiento y supletoriedad

Administrado: Telefónica del Perú S.A.A.

Resolución N°: 005-2011-CCO-ST/LC

Fecha de la resolución: 15 de mayo de 2012

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).

Materia analizada: Prescripción
Administrado: Productora Andina de Congelado S.R.L.
Resolución N°:190-2013-OEFA/DFSAI
Fecha de la sentencia: 30 de abril de 2013

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).

Materia analizada: Graduación de la sanción
Administrado: Econocable Media S.A.C
ResoluciónN°:055-2014-GG/OSIPTTEL
Fecha de la sentencia: 21 de enero de 2014

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 OSIPTTEL (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».

Materia analizada: Graduación de la sanción
Administrado: Yell Perú S.A.C.
Resolución N°: 3023-2011/SC2-INDECOPI
Fecha de la sentencia: 10 de noviembre de 2011

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, aún 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).

ANEXO

SECCIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS PRÁCTICAS

1) ¿Cuál es la relación entre el *ius puniendi* del Estado y la potestad sancionadora de la Administración?

El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico con respecto de los administrados exige que el sistema tenga previsto una serie de mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que las incumplan, para lo cual será necesario que la Administración cuente con las suficientes facultades coercitivas que garanticen el cumplimiento de las normas. De esta manera, la aplicación de tales mecanismos coercitivos no son más que una manifestación del *ius puniendi* estatal concretizado en la potestad sancionadora de la Administración.

2) ¿Qué es el procedimiento administrativo sancionador?

El procedimiento administrativo sancionador es aquel mecanismo compuesto por un conjunto de actos destinados a determinar la comisión o no de una infracción administrativa, con la finalidad de acreditar la responsabilidad del administrado, quien estará sujeto a una sanción si efectivamente ha realizado la conducta infractora.

3) ¿Cuál es la importancia del procedimiento administrativo sancionador?

El procedimiento administrativo sancionador constituye un mecanismo idóneo de la Administración Pública para cumplir con su fin público: la satisfacción del interés general, respetando los derechos fundamentales del imputado y ofreciéndole las garantías adecuadas que le permitan la realización de los mismos.

4) ¿Qué se entiende por principio de legalidad?

El principio de legalidad abarca una doble exigencia: la primera, de carácter formal que enmarca el ejercicio de la potestad sancionadora por un órgano de la Administración dentro de una norma cuyo rango sea el de una ley; sin embargo, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador es admisible la colaboración de normas reglamentarias, siempre que sus disposiciones se enmarquen en lo dispuesto en la ley.

La segunda exigencia es de orden material, la cual refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes, es decir, la exigencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y la eventual sanción.

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

El principio de debido procedimiento se entiende como el derecho fundamental que asiste al particular para exponer sus pretensiones dentro del proceso o procedimiento administrativo con anterioridad a que se pronuncie el órgano respectivo. Asimismo, abarca a otros derechos, como es el de ofrecer y producir pruebas y de obtener una decisión fundada en la que se meriten las principales cuestiones planteadas; es decir, evita la indefensión del administrado en un procedimiento regular.

6) ¿Qué implica el principio de razonabilidad?

El principio de razonabilidad está vinculado directamente con el principio de proporcionalidad; es decir, la adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada.

De esta forma, el principio de razonabilidad establece para las autoridades administrativas una frontera o límite a su actuación represiva, que únicamente podrá ser llevada a la práctica cuando resulte estrictamente necesaria, idónea y proporcionada para obtener sus objetivos de forma que cuando los fines buscados con su adopción puedan ser conseguidos a través de medidas alternativas manifiestamente menos gravosas habrá de imponerse la utilización de estas últimas.

7) ¿Cómo opera el principio de tipicidad?

La tipicidad se desenvuelve en el plano teórico mediante la plasmación explícita de los hechos constitutivos de la infracción y de sus consecuencias represivas en la norma legal; pero en el terreno de la práctica, la anterior exigencia conlleva la imposibilidad de calificar como infracción o de sancionar si las acciones u omisiones cometidas por un sujeto no guardan una perfecta similitud con las diseñadas en los tipos legales, prohibiéndose la interpretación extensiva o analógica.

8) ¿Qué implica el principio de irretroactividad?

El principio de irretroactividad tiene como contenido esencial imposibilitar la proyección de la eficacia de las normas respecto de hechos que, habiendo acaecido con anterioridad a su entrada en vigor, muestren determinadas coincidencias totales o parciales con los que dichas disposiciones configuran a posteriori como infracciones o sanciones administrativas. En términos más sencillos, una norma sancionadora (es decir, que tipifique infracciones o sanciones) no puede aplicarse a conductas cometidas antes de su entrada en vigor.

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

De acuerdo al principio de concurso de infracciones, dos o más infracciones en que hubiere incurrido el administrado van a ser objeto de una única sanción, pero se entiende que (atendiendo a la regla de razonabilidad aplicable al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa) dicha sanción debe ser necesariamente más gravosa que aquella que correspondería en caso de que se tratase de la aplicación de la consecuencia por la comisión de una sola infracción administrativa considerando individualmente cada uno de los supuestos involucrados en la conducta.

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

Lo propio y característico de la continuación de infracciones es que la acción transgresora persiste mientras formalmente no se ponga término a ella, ya que lo que la conforma no es un acto aislado y concreto, sino una actividad perdurable y constante en el tiempo. 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.

Asimismo, es importante tener presente que no basta con el criterio expresado en la misma, sino que además se ha determinado que una infracción continuada exige para su apreciación 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. Por otro lado, 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 único.

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

El principio de causalidad se relaciona directamente a la determinación de la persona responsable de la conducta infractora; es decir, la autoría. En ese sentido, solo será responsable y, por tanto, sancionado, aquel que haya realizado la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción.

12) ¿Qué implica el principio de licitud?

Al respecto, el principio de licitud se corresponde a la presunción de inocencia, según la cual los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario, lo cual se refiere a los hechos imputados y a la culpabilidad de los mismos.

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

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. La garantía que entra en juego en el ámbito procedimental es aquella que prohíbe sancionar dos veces por el mismo hecho, aunque dos normas punitivas diferencien típicamente la misma vulneración del ordenamiento jurídico, cada una con la infracción independiente.

14) ¿Quiénes son los sujetos del procedimiento sancionador?

Por un lado, la Administración Pública cuenta con potestades represivas o de sanción expresa, dirigidas a contrarrestar la comisión de determinados supuestos de conductas ilícitas cuyo castigo se encuentra excluido de la competencia de los órganos jurisdiccionales penales. Asimismo, el ejercicio de la potestad sancionadora debe realizarse dentro del marco de los parámetros jurídicos que rigen el ordenamiento jurídico administrativo.

De su parte, dentro de un procedimiento administrativo sancionador, necesariamente tiene que estar el administrado al que se le atribuye la comisión de la infracción, quien goza de una serie de garantías que se derivan del debido procedimiento administrativo, más aún si se trata de la imposición de sanciones.

15) ¿Qué involucra la «separación o diferenciación entre el órgano instructor y el órgano decisorio»?

La referida característica del procedimiento sancionador constituye a su vez una garantía para el administrado, de manera que debe existir una división entre el órgano que instruye el procedimiento y el órgano que decide la imposición de sanciones, lo cual tiene como finalidad que en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador la decisión se tome con la mayor imparcialidad posible, evitando que la autoridad decisoria emita una sanción basada en juicios de valor previamente elaborados y, a su vez, procurar que el órgano instructor se especialice en la indagación e investigación de los hechos materia del procedimiento, similar a lo que ocurre en el caso del Derecho Penal, en tanto suponen la limitación o restricción de derechos.

16) ¿Qué se entiende por «vinculación de los hechos probados por resoluciones firmes»?

Si con anterioridad a la realización del procedimiento administrativo sancionador se ha emitido una resolución vinculada directamente con el asunto que es materia del procedimiento, la autoridad administrativa está obligada a asumir el contenido de la resolución judicial, lo cual, indudablemente, reconoce la preeminencia que tiene la vía judicial respecto a la que ha sido habilitada a la Administración en el campo sancionador.

17) ¿Qué implica la «notificación de cargos» en un procedimiento sancionador?

El trámite de formulación de cargos es de suma importancia en el procedimiento sancionador, en tanto permite al administrado informarse cabalmente de los hechos imputados y demás información indispensable para ejercer las garantías propias del derecho al debido procedimiento; la notificación deberá ser lo suficientemente clara y precisa para informar adecuadamente al administrado respecto de los hechos y cargos imputados, la base legal que habilita a determinado órgano a iniciar un procedimiento sancionador, un plazo razonable para presentar descargos y la posible sanción que podría recibir.

18) ¿Cómo debe entenderse el «plazo razonable para formular descargos»?

La referida regla ha sido formulada con base en lo que se denomina la prohibición de indefensión en el ámbito administrativo, el cual se traduce en la exigencia de que la regulación del procedimiento sancionador ofrezca a los administrados las vías suficientes para exponer su versión de los hechos, su fundamento jurídico y de aportar o pedir la realización de pruebas necesarias para su esclarecimiento, para lo cual es fundamental que la Administración otorgue al administrado un plazo razonable, en tanto, el plazo podrá variar dependiendo de la complejidad del procedimiento administrativo sancionador que se trate.

19) ¿Qué son las «actuaciones previas» al inicio del procedimiento sancionador?

Las autoridades facultadas para efectuar la investigación de aquellos actos indebidos son competentes para aperturar una fase de actuación previa al inicio formal del procedimiento, por cuanto la finalidad de las «actuaciones previas» es determinar si existen circunstancias suficientes que justifiquen el inicio del procedimiento administrativo sancionador, para lo cual la autoridad deberá acopiar toda evidencia necesaria que le permita motivar el inicio formal del procedimiento sancionador.

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

La iniciación del procedimiento administrativo sancionador se materializa con la emisión del acto administrativo o resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador, la cual deberá notificarse al administrado para que dentro del plazo determinado por la autoridad presente sus descargos.

21) ¿Cómo se aplica la prescripción en el procedimiento sancionador?

Respecto al inicio del cómputo, el plazo de la prescripción comienza con el momento en el que realiza la acción típica y su interrupción no se produce si no es mediante actuaciones administrativas con conocimiento del presunto infractor.

Ahora bien, existen dos tipos de infracciones: la instantánea y la continuada; la primera se configura cuando el acto ilegal se comete a través de una actividad momentánea por la que se consuma el hecho; por el contrario, la infracción continuada supone una conducta ilegal perdurable en el tiempo, por lo cual el plazo de prescripción comenzará a partir del momento en que se finalice la acción infractora.

22) ¿Cuál es la definición de sanción administrativa?

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

23) ¿Cuáles son los elementos esenciales de la sanción?

Los elementos esenciales configuradores de la sanción administrativa son: i) elemento subjetivo, implica la existencia de una autoridad administrativa que cuente con potestades sancionatorias; y ii) elemento objetivo, la decisión administrativa debe producir un efecto desfavorable en la esfera jurídica del infractor.

24) ¿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; por el contrario, se garantiza que la misma será menor o igual, dependiendo de los fundamentos de la apelación en el marco de las garantías procedimentales y los principios rectores del Derecho Administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales. Navarra: Thomson-Civitas, 2007.
2. ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía. La garantía del non bis in ídem y el procedimiento administrativo sancionador. Madrid: Iustel, 2008.
3. BACA ONETO, Víctor. «La discrecionalidad administrativa y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano». En: Revista de Derecho Administrativo N° 11, año 6, Lima: 2012.
4. BACA ONETO, Víctor y ZEGARRA VALDIVIA, Diego. La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Palestra Editores, Lima: 2011.
5. BERMEJO VERA, José. Derecho Administrativo. Parte especial. Cuarta edición. Madrid.
6. COBO, Tomás. El procedimiento administrativo sancionador tipo. Barcelona: Bosch, 2008.
7. CORDERO, Eduardo. «El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal». En: Revista de Derecho Chileno N° 2, Vol. XXV, diciembre de 2012.
8. DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. «El proceso contencioso administrativo en el Perú». En: Hechos de la Justicia N° 10. Revista electrónica.
9. GALLARDO, María. Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica. Madrid: Iustel, 2008.
10. GALLEGO, Alfredo y MENÉNDEZ, Ángel. Acto y procedimiento administrativo. Madrid: Marcial Pons, 2001.
11. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco. Sanciones administrativas. Tercera edición. Granada: Comares, 2007.
12. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Bogotá: Palestra, 2011.
13. GÓMEZ TOMILLO, Manuel. Derecho Administrativo Sancionador. Parte general: teoría general y práctica del Derecho Penal Administrativo. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2010.
14. GÓMEZ TOMILLO, Manuel. «El derecho a ser informado de la acusación y los cambios introducidos por la Administración en el procedimiento administrativo sancionador». En: Revista de Derecho Administrativo N° 11, año 6, Lima: 2012.
15. HUERGO, Alejandro. Las sanciones administrativas. Madrid: Iustel, 2007.
16. HURTADO, José. Manual de Derecho Penal. Parte general. Lima: Idemsa, 2011.
17. 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.
18. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 2003.
19. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Décima edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014.

20. MORÓN URBINA, Juan Carlos. «Los actos - medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración». En: Revista de Derecho Administrativo N° 9, año 5, Lima: 2010.
21. MORÓN URBINA, Juan Carlos. «Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la ley peruana». En: Advocatus N° 13, Lima: 2005.
22. NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos, 2005.
23. OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Bogotá: Legis, 2009.
24. QUINTERO OLIVARES, Gonzalo. «La autotulela. Los límites al poder sancionador de la Administración Pública». En: Revista de Administración Pública N° 126, septiembre-diciembre 1991.
25. REBOLLO PUIG, Manuel. Derecho Administrativo Sancionador. Valladolid: Lex Nova, 2010.
26. 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.
27. RIVERO, Francisco. «La prescripción y la caducidad. Perspectivas legislativas». XI Jornades de Dret Catalá a Tossa, 2000.
28. ROXIN, Claus. Derecho Procesal Penal. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2000.
29. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Principios del Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Centro de Estudio Ramón Areces. Colección Ceura, 2000.
30. SUAY RINCÓN, José. «La potestad sancionadora de la Administración». En: Comentarios a la LRJAP y PAC. Madrid: Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, 1993.
31. SUAY RINCÓN, José. Sanciones administrativas. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 2008.
32. 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». En: Revista de Derecho Administrativo N° 9, año 5, Lima: 2010.

REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC
2. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC
3. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC
4. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC
5. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC
6. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1803-2004-AA/TC
7. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 091-2005-PA/TC
8. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 5408-2005-PA/TC
9. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 8495-2006-PA/TC
10. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 5321-2009-AA/TC

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

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

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

www.minjus.gob.pe
spij.minjus.gob.pe

