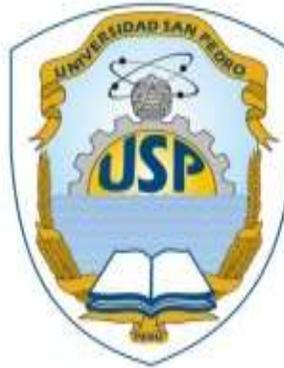


UNIVERSIDAD SAN PEDRO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

ESCUELA ACADEMICA PROFESIONAL DE DERECHO



**La potestad sancionadora de la administración pública en
la ley N° 27444.**

**TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL PARA OBTENER EL
TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

Autor:

Antón Grados, Tatiana Lizeth

Asesor:

Mg. Cabanillas Sulca, Javier Clemente

**HUACHO – PERÚ
2018**

DEDICATORIA

A Dios, por haber forjado en este tiempo la firmeza de principios y convicciones que irradian luz en mi caminar diario.

A mis padres, por ser el apoyo incondicional perfectamente mantenido a través del tiempo. Por fomentar lo correcto en mi educación; tanto académica, como de la vida.

A mi pequeño pero grande motivo de lucha diaria, aquel que en todo tiempo me recuerda lo fuerte que se puede ser aún en las más difíciles circunstancias.

AGRADECIMIENTO

A mi familia, amigas (os) y a toda las personas que contribuyeron facilitándome la información requerida o dándome sus puntos de vistas desde su experiencia profesional, a todos ellos mi agradecimiento. Me enseñaron que en gran medida el éxito depende de la voluntad, esfuerzo y dedicación.

PRESENTACIÓN

Las funciones y objetivos señalados en el marco jurídico es la estructura del procedimiento administrativo sancionador. El presente trabajo ha sido elaborado 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.

Palabras Claves:

Tema	La Potestad Sancionadora de la Administración Pública
Especialidad	Derecho Administrativo

Keywords:

Text	The Sanctioning Power of the Public Administration
Specialty	Administrative Law

Línea de Investigación: Derecho

INDICE

DEDICTORIA.....	ii
PRESENTACION.....	iii
PALABRAS CLAVES.....	iv
INDICE.....	v
INTRODUCCION.....	1

“EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL PERU”

CAPITULO I

1. ANTECEDENTES.....	3
1.1.- De la potestad sancionadora de la administración pública	
1.2.- En el Perú el Derecho Administrativo Sancionador	
1.3.- La Actividad Sancionadora de la Administración Pública	
1.4.- La Potestad Sancionadora en el Ordenamiento Jurídico Peruano	
1.5.- La Potestad Sancionadora en la Ley del Procedimiento Administrativo General	

CAPITULO II

2.- MARCO TEÓRICO.....	9
2.1.- Etimología	
a.-Procedimiento	
b.- Sancionador	

2.2.- Definición**2.3.- Naturaleza Jurídica del Derecho Administrativo Sancionador****2.4.- Principios del Derecho Administrativo Sancionador:**

1. El Principio de Legalidad
2. El Principio del Debido Procedimiento
3. El Principio de Razonabilidad
4. El Principio de Tipicidad
5. El Principio de Irretroactividad
6. Principio del Concurso de Infracciones
7. Principio de Continuación de Infracciones
8. Principio de Causalidad
9. Principio de la Presunción de Licitud
10. Principio de Culpabilidad
11. El Principio de Non Bis In Ídem

2.5.- Características del Procedimiento Administrativo Sancionador**2.6.- Sujetos del Procedimiento Administrativo Sancionador****2.7.- Diferenciación entre el Órgano Instructor y el Órgano Decisorio****2.8.- Las Diferencias entre la Sanción Penal y la Sanción Administrativa****CAPITULO III****3.- LEGISLACIÓN NACIONAL.....38****3.1.- La Constitución Política del Perú****3.2.-Ley de Procedimiento Administrativo General N° 27444.****4.- JURISPRUDENCIAS.....43****4.1.- Plenos Jurisdiccionales.....47**

CAPITULO IV

5.- DERECHO COMPARADO.....	51
1. Legislación de España	
2. Legislación de Colombia	
3. Legislación de Chile	
6.- CONCLUSIONES.....	60
7.- RECOMENDACIONES.....	61
8.- RESUMEN.....	62
9.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63
10.- ANEXOS.....	66
1. Caso Práctico Exp. 2202-2014	
2. Proyecto de Sentencia EX. 4323-2016	
3. Análisis del Caso	

INTRODUCCION

El procedimiento sancionador se puede definir como el conjunto sucesivo de actos, trámites, gestiones documentales y/o procedimientos pre-ordenados al establecimiento de una consecuencia jurídica por parte de la Administración, en coordinada en una norma de carácter legal o reglamentario.

En sí, el procedimiento sancionador como procedimiento administrativo, es una garantía del administrado, ya sea en su vertiente constitucional como legal, mediante el cual se configura y se determina el proceder de la voluntad de la Administración en relación con una competencia que le es propia en su amplio sentido, en ejercicio del iuspuniendi general y único del Estado. Con la promulgación y publicación de la Constitución del Perú en 1993, se establece el reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración como parte de dicho iuspuniendi del Estado, en lo referente al aspecto que aquí se trata, ello es, la resultante administrativa de la sanción, a diferencia de la condena de naturaleza penal.

La potestad sancionadora está sometida a claros principios que, en la mayoría de los casos, se promueven en los textos constitucionales, tales como: legalidad, tipicidad, prescripción, culpabilidad o responsabilidad, proporcionalidad y el de non bis in ídem. Con todo, la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos, varía de un ordenamiento a otro. La imposición de sanciones contractuales por parte de la administración pública, en virtud del principio de legalidad, siempre debe observar una competencia específica asignada por el legislador previamente, que la autoriza para adelantar el procedimiento correctivo a que haya lugar cuando quiera que se observe una conducta reprochable.

La imposición de sanciones interpuestas a los administrados por parte de la administración pública, en virtud del principio de legalidad, siempre debe observar una competencia específica asignada por el legislador previamente, que la autoriza para adelantar el procedimiento correctivo a que haya lugar cuando quiera que se observe una conducta reprochable y que, es así que nuestra norma peruana, no atente con los derechos fundamentales. No obstante, este procedimiento, que debe velar por el cumplimiento de los principios antes descritos, en algunos casos, como el peruano, es adelantado por un organismo que debe velar primero por estos principios.

“EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN EL PERU”

CAPITULO I

1.- ANTECEDENTES

1.1.- DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Según Danós Ordóñez, Jorge E. (1995). En nuestro ordenamiento se acepta pacíficamente, con naturalidad, la facultad de las entidades administrativas (Ministerios, Municipios y otras instituciones de derecho público) para determinar infracciones y aplicar sanciones en casi todos los sectores de la vida social regulados por el derecho administrativo. Sin embargo, desde una perspectiva dogmática, es fácil advertir que en un sistema constitucional caracterizado por una rígida división de poderes la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría nunca estar en manos de la administración.

Comenta Lozano, Blanca. (1990). Que así sucedió históricamente en la mayor parte de los estados europeos durante el siglo XIX con la evolución del Estado Absoluto al Estado Liberal, en los que por influjo del nuevo orden institucional instaurado por la Revolución Francesa, se procuró «la progresiva abolición del poder sancionador general de la administración pública mediante la jurisdiccionalización de los ilícitos de policía, lo que supuso el traslado de los ilícitos administrativos a la competencia del juez penal. La evolución posterior ha determinado que contemporáneamente, a excepción de Inglaterra, en la mayor parte de los ordenamientos europeos (Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Portugal y Suiza) la administración pública, salvando los matices de rigor, ostente intensas potestades sancionadoras.

Al respecto es ilustrativo reseñar los fundamentos de orden práctico enunciados jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional Español para justificar la potestad sancionadora de la administración: a) Se invoca «la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia con ilícitos de gravedad menor, de modo que corresponde al derecho administrativo sancionador «el rol de instrumento de control social alternativo al derecho penal para colaborar con la justicia en la prevención y punición de los ilícitos menores. b) Asimismo, señala el Tribunal Constitucional, la conveniencia de dotar de mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos, y (e) «La conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados.

1.2.- EN EL PERU EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Danós Ordóñez, Jorge E. (1995). En el Perú, el derecho administrativo sancionador es regulado en forma dispersa por múltiples normas de diverso rango, con frecuente transgresión de los más elementales principios constitucionales. No existe una regulación general de las infracciones y sanciones administrativas, salvando la notable excepción de la Ley N° 23853, denominada Ley Orgánica de Municipalidades, que en sus artículos 115 a 121 contenidos en el Capítulo 11 del Título VI, establece determinadas reglas para disciplinar la potestad sancionadora de las municipalidades; siendo también el caso del Código Tributario, cuerpo legal que en su evolución legislativa ha ido afinando el tratamiento jurídico de la potestad sancionadora de las administraciones tributarias.

En verdad, el carácter asistemático y fragmentario de nuestra legislación en la materia se deriva en gran parte de la política seguida por los diferentes gobiernos de distintos períodos, de preferir en determinadas coyunturas el recurso a técnicas sancionadoras administrativas antes que promover la punición penal, seguramente debido a la tradicional desconfianza de la eficacia del poder judicial. Desde la perspectiva del Gobierno, por regla general, existen mayores posibilidades de asegurar la efectividad de

un ordenamiento sancionador cuando el protagonismo en la actuación represora es otorgado a las dependencias de la administración pública que están sometidas a su dirección. Esa preferencia por las medidas administrativas ha dado lugar también en el Perú a un potenciamiento desmesurado de las facultades sancionadoras de la administración a lo largo de los últimos años, con grave merma de la seguridad jurídica de los ciudadanos. Ello explica el carácter aluvional de la legislación vigente, producto de la expansión constante de las potestades sancionadoras de la administración.

Al respecto llama poderosamente la atención que el juicio vertido hace casi veinte años por el insigne administrativista español García de Enterría, Eduardo. (1976); sobre la situación del derecho sancionatorio administrativo en su país pueda ser también válidamente predicable del vigente ordenamiento peruano de la misma materia: el capítulo de la actividad sancionadora de la administración es uno de los más imperfectos de nuestro actual Derecho Público, por contrariar abiertamente postulados elementales del Estado de Derecho» en la medida «que reaparece, en su expresión más pura la vieja doctrina absolutista, de modo que frente al afinamiento de los criterios y de los métodos del Derecho Penal, el derecho sancionatorio administrativo ha aparecido durante mucho tiempo como un derecho represivo primario y arcaico. Sin hipérbole puede decirse que el Derecho Administrativo sancionatorio es un derecho represivo pre-beccariano.

1.3.- LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. El IusPuniendi del Estado y la Potestad Sancionadora de la Administración Pública

Según Baca Oneto, Víctor. (2007). En la actualidad es totalmente aceptable, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, 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 iuspuniendi 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 *iuspuniendi* 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 cumplimiento.

1.4.- LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

Fundamentos de la actuación sancionadora de la Administración Pública

Refiere Ivanega, Miriam. (2008). 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.

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 fundamentales. 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.

1.5.- LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

El Capítulo III 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 245° 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.

CAPITULO II

2.- MARCO TEORICO

2.1.- ETIMOLOGIA:

PROCEDIMIENTO:

<https://definiciona.com/procedimiento/>. (2018). Procedimiento es una variante de proceso, que deriva del latín “processus“, en el sentido de “avance”, “marcaba”, “desarrollo” o “la acción de pasar adelante. En el caso de procedimiento el sufijo “miento” le confiere la característica de “acción” y/o “resultado”.

SANCIONADOR:

La palabra sancionar que significa confirmar solemnemente una ley o disposición, y también a veces aplicar una pena por haber contravenido una norma confirmada, es un derivado romance de la palabra sanción, y ésta viene del latín sanctio, sanctionis (ley, decreto, estatuto, sanción).

2.2.- DEFINICION:DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Según Escola, Héctor. (1984). Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal. Un sector de la doctrina define el poder sancionador dado a la Administración como aquel en virtud del cual “pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso”.

Refiere también Alarcón Sotomayor, Lucía. (2010). 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 infractor.

2.3.- NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Marina Jalvo, B. (2006). Sobre este punto poco se ha dicho, limitándose a sostener que la legitimidad de las sanciones administrativas reside en el iusimperium del Estado, al igual que las sanciones del Derecho Penal. En definitiva, el Estado cuenta con plena potestad para disponer consecuencias jurídicas, a todos aquellos que desobedecen los mandatos normativos, y ello es así en mérito a la vigencia estricta del principio de “legalidad”. La sujeción a las normas constituye la esencia misma del Estado de Derecho, pues dicho modelo se define por el imperio de la Ley y por el cumplimiento de sus dictados por parte de todos los destinatarios.

Cuando hablamos del Derecho Administrativo Sancionador, nos referimos a un doble plano a saber: primero, el marco de las sanciones que se imponen a los administrados, por vulnerar normas administrativas de estricto cumplimiento y, segundo, al régimen disciplinario de los funcionarios y/o servidores públicos. Este segundo plano es definido por el “Derecho Disciplinario”, en el cual subyace una especial y particular vinculación del funcionario con la Administración, en mérito a la cual sobre el primero recae una serie de deberes, por eso se puede decir que la infracción normativa al régimen disciplinario supone una “infracción de deber”, a partir de una concepción rígida de las relaciones disciplinarias de la Administración con el servidor, que tiene sus orígenes en las monarquías republicanas en Francia. Relaciones de deber que se manifiestan en las

instituciones castrenses y policiales. Puede decirse al respecto, que mientras las normas del Derecho Administrativo Sancionador se dirige a la tutela de los intereses generales, es decir, a una “heterotutela”; las normas del Derecho Disciplinario se orientan hacia una “auto-tutela de la Administración”, que implica la protección de intereses de la Administración. Desde entonces, se ha sostenido que las sanciones disciplinarias son las sanciones específicas de las relaciones de poder o sujeción especial. Aparecía así una categoría, la relación especial de poder o, su correlativa, la relación de sujeción especial que aún no ha sido desterrada totalmente del régimen de la función pública.

Se explica que junto a una relación de sujeción general que es la que todos los ciudadanos tendríamos con la Administración por el simple hecho de serlo, existen determinadas situaciones en que algunos ciudadanos se hallan más cercanos a aquélla por el hecho de trabajar para ella, realizar prestaciones a su favor, prestar servicios en su nombre, utilizar los servicios públicos, o estar internos en un centro penitenciario. La peculiaridad de esta especie de sanciones administrativas reside en dos caracteres: el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la Administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento, por una parte; y, en segundo término, la estimación como ilícitos sancionables de conductas valoradas con criterios deontológico más que estrictamente jurídicos.

Podríamos decir, entonces, que mientras el Derecho Administrativo en su aspecto básico, regula la relación de la Administración frente a los administrados, según una vinculación de orden general, a la cual se somete cualquier ciudadano; el Derecho Disciplinario, tiene que ver con una vinculación especial del funcionario con la Administración. La referida relación de “sujeción especial de poder”, es duramente cuestionada por la doctrina, al permitir una descarga desproporcionada de la coacción estatal, en cuanto a la posibilidad de una doble sanción, tanto penal como administrativa. Lo dicho se encuentra acorde con lo previsto en el nuevo código procesal penal, pues cuando el hecho debe ser materia de un Proceso penal, todo lo actuado en la vía

administrativa debe suspenderse hasta lo que se resuelva en esta vía, lo que no se ajusta a plenitud con lo reglado en las normas administrativas, que inclusive muchas de ellas, autorizan persecuciones múltiples sobre un mismo hecho. La doctrina comparte la idea, de que la idea de una “sujeción especial de poder”, importa un debilitamiento significativo de las garantías fundamentales que todo individuo ha de contar cuando enfrenta la amenaza de una sanción punitiva vía administrativa.

2.4.- PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1.- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Marina Jalvo, B. (2006). El principio de legalidad se encuentra íntimamente vinculado con el nacimiento del Estado de Derecho, pues su entrada en vigor se basa precisamente en la división de poderes y en el imperio de la ley. Hasta antes de su entrada en vigencia, la potestad sancionadora estatal era la manifestación de un poder arbitrario, totalitario, ejercido de forma libérrima por el Monarca (príncipe); de forma que los súbditos habrían de ser sancionados por la voluntad del Rey y, no por la voluntad de la Ley. La evolución al Estado Constitucional de Derecho, tuvo como paradigma asentar el principio de legalidad como criterio rector de todo el Derecho Administrativo Sancionador, es decir, el conocido aforismo del “*nullum crimen nullumpoena sine legepraevia*”, encuentra fiel reflejo en las Constituciones modernas. Nuestro país no es la excepción, tal como se desprende de su literal d, párrafo 24 del artículo 2º, concordante con el artículo II del Título Preliminar del Código Penal de 1991.

El legislador incorporó este principio en la LPAG, numeral primero; con ello se afirma la concepción de que el núcleo fundamental de principios del Derecho Penal son trasladados al Derecho Administrativo Sancionador. El principio de legalidad tiene una dimensión material y una dimensión formal, constituyéndose en un principio político criminal de primer orden en un Estado de Derecho, que determina una serie de

incidencias en el plano político y jurídico, como se verá más adelante. Su reconocimiento permite generar un estado de seguridad jurídica y, a su vez, la previsibilidad y predictibilidad de toda la actuación pública, evitando que los comunitarios puedan ser sorprendidos con la imposición de sanciones ilegales, arbitrarias y a todas luces desproporcionadas. El primer plano a saber es el de orden “material”, en el sentido de que la acción u la omisión que da lugar a la infracción administrativa, este regulada por Ley, al momento de su comisión.

Así, el numeral 1 del artículo 245° de la LPAG, que a la letra dice lo siguiente: “Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad”. En el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, el Tribunal Constitucional (TC), ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones. A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, que: “(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)”. Este es un criterio de primera línea que permite asegurar los fines de garantía y de motivación; por el primero, garantiza que el sujeto infractor no sea sancionado por un hecho que no era constitutivo de una contravención administrativa al momento de su perpetración (*tempus commissi delicti*) y, por el segundo, de que los administrados puedan adecuar su conducta conforme al directivo que se contiene en la norma, esto es, su conducción conductiva conforme a los fines propuestos en la Ley.

Así también, se exterioriza un efecto disuasorio, de intimidación, provocando un freno a los estímulos del agente infractor, sabedor él, que su conducta sea objeto de una sanción por parte de la Administración. El segundo plano a saber, es de orden “formal”, en lo que refiere a dos aspectos: primero, desde un aspecto procesal, que el administrador y/o el sujeto infractor, sólo puede ser sancionado por aquellos procedimientos previstos taxativamente en la Ley, de acuerdo a las reglas del debido proceso y, segundo, que la regulación de la conducta reputada como “infracción administrativa”, ha de estar regulada en una norma con rango de Ley. De recibo, la potestad sancionadora estatal es una facultad que recae exclusivamente en el Parlamento, pues la expedición de las leyes, es competencia soberana del Congreso.

2.- EL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO

Gallardo Castillo, María Jesús. (2008). 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 indefensión. 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 planteadas. 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 245° en los siguientes términos:

Artículo 245°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

Para el Tribunal Constitucional, 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.

3.- EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

Pedreschi Garcés, Willy. (2003). Hemos indicado que el Debido Proceso es un derecho fundamental. Tal afirmación posee una serie de consecuencias, referidas a su contenido, a sus alcances, a sus relaciones con otros derechos y principios, etc. Una de dichas consecuencias, consiste en la imposición al Debido Proceso del respeto del Principio de Razonabilidad, según el cual, los límites, el estatuto, la regulación y cualquier decisión que involucre al Debido Proceso, deben obedecer a un fin lícito, y los medios utilizados para conseguirlo deben ser proporcionales. El fin lícito como parámetro de razonabilidad, significa que el proceso justo debe obedecer a causas objetivas de justificación, basadas en criterios de verdad y de justicia. La exigencia de proporcionalidad como segundo parámetro de razonabilidad, exige que los medios empleados para alcanzar el fin perseguido sean necesarios, adecuados y proporcionados; es decir, que además de imprescindibles para alcanzarlo, exista correspondencia, armonía o proporción entre la limitación, regulación o decisión y el fin que pretende alcanzarse. 16 Las ideas antes vertidas han sido acogidas en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG: Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.

1.4 Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse 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 contenido.

Interpretando el indicado principio del Derecho Administrativo Sancionador, el TC, al sentenciar con fecha 11 de octubre de 2004 el Expediente N° AA/TC, señaló lo siguiente: El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, (...): puede establecerse, prima facie, una similitud entre ambos principios, (...). En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

4.- EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD

Lasagabaster Herrarte, Iñaki. (2006). 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.

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 legales. El mencionado principio se encuentra reconocido en el numeral 4 del artículo 246° de la Ley N° 27444, en los siguientes términos:

Artículo 246°.- 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 o 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 legal. 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 falta.

5.- EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

Rubio Correa, Marcial. (2007). Entre las primeras lecciones de todo estudiante de Derecho, seguro recordamos aquella que nos hablaba de la aplicación temporal de las normas jurídicas. En ella, se nos decía que, primero, teníamos un momento en el cual no existe determinada norma, un segundo momento en el cual ella existe, y otro final en el cual ella ya no forma parte del ordenamiento jurídico. La lección culminaba indicándonos que dicha norma, de manera general, sólo era vigente durante el segundo lapso de tiempo, siendo excepcional su aplicación a hechos sucedidos en el primer o tercer momento. Expresando técnicamente lo anterior, tenemos que los elementos que regulan el tipo de aplicación de normas en el tiempo son el momento de inicio de vigencia y el de derogación; así, si la norma se aplica a hechos anteriores al momento del inicio de su vigencia, estamos ante una aplicación retroactiva; si la norma se aplica a hechos que ocurren entre el momento de inicio de su vigencia y el de su derogación, estamos ante la aplicación inmediata; y si la norma se aplica a hechos acaecidos con

posterioridad al momento de su derogación, estamos ante un caso de aplicación ultra activa.

La aplicación temporal de las normas se encuentra regulada en el artículo 103 de la Constitución Política, norma según la cual: 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.

La norma opta para el ordenamiento jurídico por la aplicación inmediata de la ley, y establece como excepción la aplicación retroactiva en materia penal, cuando la norma resulta más favorable que aquella derogada y aplicada durante su vigencia. Tal disposición constitucional ha sido desarrollada en materia administrativo-sancionadora por el numeral de la LPAG, señalando entre los principios del Derecho Administrativo Sancionador lo siguiente: 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. Como vemos, la norma también recoge para el Derecho Administrativo Sancionador la aplicación inmediata de la norma sancionadora vigente (sujeta a los principios de legalidad y tipicidad), e instituye su aplicación retroactiva excepcional cuando resulte más favorable al sujeto sancionado.

6.- PRINCIPIO DEL CONCURSO DE INFRACCIONES

Bardají, J. (2005). La reacción sancionadora de la Administradora, viene legitimada por la realización de una acción u omisión –constitutiva de infracción administrativa, conforme al principio de legalidad. Sin embargo, es de verse que en algunos casos, el sujeto infractor vulnera varios dispositivos legales a la vez, mediando una sola conducta; es decir, contraviene en simultáneo dos normas administrativas. Si el agente infringe con una sola conducta acción u omisión dos preceptos legales, sería lógico que la Administración lo sancione por partida doble, y ello sería ajustado al dictado de

legalidad. Empero, el poder sancionador estatal en un Estado de Derecho se encuentra sometido a límites, en el sentido de que la sanción administrativa sea acorde a los principios de Razonabilidad y Proporcionalidad. Dicho en otros términos: de racionalizar la reacción jurídica estatal, en correspondencia con el grado de intromisión a los derechos subjetivos de los administrados.

El artículo 246°.6 de la Ley N° 27444, establece dispone lo siguiente: “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”.

A fin de interpretar correctamente este precepto, nos debemos remitir a la doctrina jurídico penal, en cuanto al “Concurso Delictivo” se refiere, pues existen dos figuras distintas entre sí: el “Concurso Real de Delitos” y el “Concurso Ideal de Delitos”, cuyas consecuencias punitivas son también divergentes; el primero de ellos supone una manifestación conductiva de mayor alcance antijurídico, en tanto, el autor comete varios hechos punibles en tiempos y espacios distintos, a diferencia de un Concurso ideal de delitos, donde el autor en base a una unidad de acción u omisión típica vulnera uno o varios tipos penales.

Según es de verse de la redacción normativa del precepto in examine, vendría a recoger un Concurso Ideal de Infracciones, cuya consecuencia jurídica será la aplicación de la sanción prevista para la infracción más graves; por ende, la ley administrativa regula el principio de “Absorción y/o Asperación”, concordante con las prescripciones penales aplicables, hasta antes de la dación de la Ley N° 28726 de mayo del 2006. La aplicación de dicho criterio resulta concordante con el principio de Proporcionalidad, que irradia todo el ámbito del Derecho Público sancionador. Hay concurso ideal cuando un solo y único hecho constituye dos o más infracciones siempre que cada una de éstas represente una lesión para otros tantos bienes jurídicos; aclarando que la infracción del concurso

ideal, puede suponer el quebrantamiento de una misma norma homogéneo o de normas diversas heterogéneo. Finalmente, es importante no confundir el Concurso Ideal de infracciones con un Conflicto aparente de normas administrativas; pues en el segundo caso, únicamente el sujeto infractor ha contravenido una sola norma, lo que sucede es que el juicio de tipicidad legal en apariencia, hace cobijar el mismo hecho en dos normas distintas, que según criterios de interpretación normativa ha de incidir en la preferencia de una norma sobre la otra, so pena de vulnerar el principio del non bis in ídem.

7.- PRINCIPIO DE CONTINUACIÓN DE INFRACCIONES

Gallardo Castillo, María Jesús. (2008). 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 actos.

En lo que respecta a la concreción de dicho principio, el legislador lo ha enunciado en el numeral 7 del artículo 246° de la Ley N° 27444, disponiendo lo siguiente: Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa. 7. Continuación de Infracciones.- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta 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.

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 único.

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 integran.

8.- PRINCIPIO DE CAUSALIDAD

García de Enterría, E. y Fernández. (2005). El inciso 8) del artículo 246° de la Ley N° 27444, dispone a la letra que: “La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”. El proceso administrativo sancionador tiene por finalidad, determinar con rayana verosimilitud y de forma fehaciente, que el sujeto infractor es el responsable de la contravención administrativa atribuida a su persona; tiene que ver con un proceso de imputación de la conducta infractora a la esfera de organización de competencia del agente. Para dar por acreditada la responsabilidad administrativa, no basta con verificar que se haya infringido una norma, sino que se requiere que el administrado y/o funcionario público pueda ser considerado autor de dicha infracción, en cuanto éste tenía el deber de abstenerse a realizar dicha conducta o de realizar un determinado comportamiento. Debe develarse el deber de actuación funcional, la posibilidad de cumplimiento y si un determinado resultado antijurídico no es obra de otra circunstancia, actuación humana o factor causal concomitante y/o concurrente. Debe descartarse que la ineficiencia de la función encomendada o la no ejecución del servicio, no sea producto de un acontecimiento ajeno a la esfera de competencia del sujeto infractor. Responsabilidad administrativa que puede ser atribuida a dos o más personas, cuando todas han contribuido de forma esencial a la realización de la conducta antijurídica infractora de la norma, por lo que serán “Coautores”, concordante con el artículo 246.3 (in fine). En puridad, el término “Causalidad”, ha sido dejado de lado por varias esferas del orden jurídico, empezando por el Derecho penal, en mérito a su indeterminación, a su relativismo y su incapacidad para asegurar criterios de resolución racionales y predecibles; su contenido se vincula con las ciencias naturales y otros eventos ajenos a los criterios que deben guiar y sustentar la responsabilidad penal y/o administrativa de un individuo. Dicho lo anterior, se asumen criterios, que en su conjunto parten de una

sistémica de atribución de responsabilidad que puedan asegurar resoluciones más racionales y coherentes entre sí, desde un plano estrictamente normativo de imputación esencialmente “objetiva”.

A partir de dichos fundamentos puede descartarse la responsabilidad del sujeto infractor cuando el resultado disvalioso es producto de circunstancias, factores ajenos a la esfera de organización del presunto autor; v.gr., un funcionario público no puede ser responsable administrativamente, por la no ejecución de una determinada obra, cuando por razones estrictamente económicas y financieras, no pudo adquirir los materiales necesarios para su construcción, cuando no se le asignan las partidas económicas correspondientes. Cuando hablamos de “Imputación Objetiva”, no hacemos alusión a los elementos que rigen la responsabilidad subjetiva del autor, que desde aspectos generales del orden jurídico, refieren al dolo y a la culpa. Así, también a la imputabilidad en sentido estricto, de que el autor esté en condiciones suficientes de poder adecuar su conducta conforme al mensaje normativo y que conozca de la ilicitud de su comportamiento. Esta condición de sujeto potencialmente apto para realizar la conducta antijurídica afecta directamente al elemento volitivo del tipo, bien sea por plena conciencia o por la mera negligencia del actor. Sobre el tema de la Culpabilidad en el marco del Derecho Administrativo Sancionador se tienen dos posiciones: una que apunta únicamente a un plano “objetivo” y la otra, que considera que sí resulta necesario la imputación subjetiva a título de dolo o culpa. Elementos en cuestión que no se encuentran recogidos en la LPAG, lo que no necesariamente debe llevarnos a la conclusión de que un procedimiento administrativo sancionador no deban acreditarse dichos aspectos subjetivos; más bien éstos deben tomarse en cuenta para graduar la magnitud de la sanción a imponer.

9.- PRINCIPIO DE LA PRESUNCIÓN DE LICITUD

Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy. (2001). Nuestra Constitución Política, señala en su artículo 2, numeral 24, literal e), entre las garantías de la libertad y seguridad personales,

que: “Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.” Tal disposición, contiene una garantía del debido proceso, específicamente del proceso penal, según la cual sólo a través de un proceso penal llevado con todas las garantías, puede llegarse a la conclusión de que una persona es responsable de la realización comisión u omisión de un delito.

Dicha garantía, es conocida como la Presunción de Inocencia. Al desarrollar el Principio del Debido Procedimiento, hemos precisado que la visión del Debido Proceso como un derecho fundamental, y su rango constitucional, permiten entre otras cosas, establecerlo con carácter absoluto para cualquier proceso o procedimiento y ante cualquier persona o autoridad, sin que ninguna autoridad pueda invocar que no se encuentra sujeta al mismo. También hemos señalado que dicho criterio ha sido asumido de manera reiterada por nuestro TC a través de sus sentencias. De acuerdo a lo anterior, la Presunción de Inocencia, en su calidad de garantía procesal del Derecho Penal, es ante todo una garantía del ius puniendi del Estado, por lo cual, resulta extendible a cualquier ámbito en el cual se ejerza dicha potestad. En esa medida, si se impone a la Administración la exigencia de ejercer la potestad sancionadora de la que está investida dentro de un proceso administrativo, en el mismo ella también debe observar la garantía de la presunción de inocencia.

10.- PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

Gómez Tomillo, M. (2008). No obstante, antes de seguir adelante, es necesario hacer una precisión previa, pues el principio de culpabilidad engloba en Derecho penal diversas exigencias, necesarias para que pueda culparse a un sujeto. Así, conlleva los principios de personalidad de las penas, según el cual no puede hacerse responsable a un sujeto por hechos ajenos; de responsabilidad por el hecho, según el cual ningún daño puede estimarse relevante si no se produce como consecuencia de una acción, del que a su vez se desprenden tres consecuencias: la exclusión de castigo de actitudes meramente internas, no pueden considerarse merecedoras de sanción las conductas esperadas, por

más que sean de inminente producción o su autor sea peligroso, y la prohibición de un derecho sancionador de autor y no de acto; de dolo o culpa, según el cual no basta que el hecho sea materialmente causado por un sujeto para hacerlo responsable, sino que es necesario que haya sido querido dolo o se haya producido pese a haberse podido prevenir o evitar culpa o negligencia; y de atribuible o culpabilidad en sentido estricto, según el cual para considerar culpable al autor del hecho doloso o culposo, ha de poder atribuírsele a éste, como producto de una motivación racional normal.

Generalmente, cuando se exige culpabilidad, la doctrina y la jurisprudencia se refieren a la exigencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo. La culpabilidad sería el reproche que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo es decir, no puede castigarse por no haber realizado un comportamiento imposible. Mientras que en el ámbito civil es perfectamente posible establecer una responsabilidad objetiva por daños, la exigencia de culpabilidad para sancionar una infracción deriva de que en este caso está implícito un «juicio de reproche», que sólo sería posible si el autor podía haber actuado de otra manera. No obstante, la exigencia de «culpabilidad» en el Derecho administrativo es de reciente cuño, pues durante muchos años se admitió y hay lugares donde se sigue admitiendo) una responsabilidad de carácter objetivo, como sucedió en España hasta bien avanzada la década de los ochenta. Simplificando, la evolución de la exigencia de este principio ha atravesado por tres fases. En primer lugar, su omisión total, pues no se hacía ninguna referencia a él: no se ponía en duda el carácter objetivo de las infracciones administrativas.

11.- EL PRINCIPIO DE NON BIS IN ÍDEM

Parejo, Luciano. (1992). Se trata de un principio general del derecho que aunque no cuenta con un respaldo constitucional expreso en la Carta de 1993, es muy importante en orden a racionalizar el ejercicio del poder punitivo del Estado, en cuya virtud no es

posible admitir la aplicación de doble sanción, administrativa y penal, por los mismos hechos.

El principio de non bis in ídem conduce a la exclusión de la duplicidad de sanciones administrativas y penales «siempre que se cumpla la triple identidad de sujeto, hechos y fundamento. En verdad es un principio que lamentablemente ha tenido poca recepción en la legislación nacional, la misma que se ha distinguido por proclamar más bien la regla contraria de la compatibilidad de la doble sanción.

2.5.- CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2000) 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, se 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 inculpaado; 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.

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 245.1 del Artículo 245° 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.

2.6.-SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Adrianzén Olaya, Gustavo Lino (2015). 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 denuncia. 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.

2.6.1.- 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 reglada. Es decir, el ejercicio de la potestad sancionadora debe de realizarse dentro del marco de los parámetros jurídicos que rigen el ordenamiento jurídico administrativo.

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 proceso. 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 Sancionador.

2.6.2.- 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 proscribe 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 otros. 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 iuspuniendi que detenta podría ocasionar alguna vulneración a sus derechos.

2.6.3.- Notificación

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 252° de la Ley N° 27444 prescribe: 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 procedimiento.

Asimismo, sobre el referido artículo la doctrina 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.

- a) **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.
- b) **Inmutabilidad.-** Los cargos determinados en la notificación no podrán ser variados por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios que el principio de conducta procedimental reconoce.
- c) **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.

2.6.4.- 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 252° de la Ley N° 27444 dispone: Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 171.1 del Artículo 171°, 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.

2.6.5.- Actuaciones previas

Respecto a esta etapa, la Ley N° 27444 en el numeral 2 del artículo 253°, hace alusión a las actuaciones previas, estipulando lo siguiente: 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 sancionador. 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.

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 procedimiento; por tanto, las actuaciones previas no interrumpen el plazo de prescripción.

2.6.6.- Prescripción

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 años.

2.6.7.- Resolución

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. 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.

2.7.- DIFERENCIACIÓN ENTRE EL ÓRGANO INSTRUCTOR Y EL ÓRGANO DECISORIO

Gallego, Alfredo y Menéndez, Ángel. (2001). 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 252° de la Ley N° 27444, en tanto la potestad sancionadora requiere obligatoriamente: 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.

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.

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.

2.8.- LAS DIFERENCIAS ENTRE LA SANCIÓN PENAL Y LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Cordero, Eduardo. (2012). 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 formal, 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, 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 impone sanciones personales o reales, 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.

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).

CAPITULO III

3.- LEGISLACION NACIONAL

3.1.- CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia

Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

Inciso 14. El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad.

3.2.- LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL N° 27444

Procedimiento Sancionador

Artículo 245.- Ámbito de aplicación de este capítulo

245.1. 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.

245.2. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador. Los

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

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

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: 1. Legalidad. 2 Debido procedimiento.3 Razonabilidad. 4 Tipicidad. 5 Irretroactividad. 6 Concurso de Infracciones. 7 Continuación de infracciones. 8 Causalidad. 9 Presunción de licitud. 10 Culpabilidad. 11 Non bis in ídem.

Artículo 247.- 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.

Artículo 250.- Prescripción

250.1. 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) años.

250.2. 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 en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.El cómputo del plazo de prescripción sólo 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 253, 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 administrado.

250.3. La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos. En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia.

Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

252.1. Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: 1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción. 2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores. 3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 171.2 del artículo 171, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

252.2. La Administración revisa de oficio las resoluciones administrativas fundadas en hechos contradictorios con los probados en las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada, de acuerdo con las normas que regulan los procedimientos de revisión de oficio.

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen 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.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
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 concluye determinando la existencia de una infracción y,

por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

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

Y ARTICULOS SS...

4.-JURISPRUDENCIAS

- “(...)En sede administrativa sancionatoria, este derecho se denomina presunción de licitud y se encuentra previsto en el artículo 230.9 de la Ley N.º 27444, cuyo texto dispone:Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.- La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: 9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario. En la STC 02192-2004-AA/TC se estimó la demanda de amparo porque el Tribunal comprobó, entre otros hechos, que la Municipalidad Provincial de Tumbes había vulnerado el derecho a la presunción de inocencia de los demandantes. En este sentido, se precisó que al haberse dispuesto “que sea el propio investigado administrativamente quien demuestre su inocencia, se ha[bía] quebrantado el principio constitucional de presunción de inocencia que también rige el procedimiento administrativo sancionador, sustituyéndolo por una regla de culpabilidad que resulta contraria a la Constitución”.(Expediente. N.º 00156-2012-PHC/TC. Lima, tribunal constitucional).

- “(...) 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 sólo hacen referencia a normas en conjunto como reglamentos o leyes, pero sin concretar qué disposición ampara la argumentación o análisis de la autoridad. (Expediente N° 090-2004 – AA/TC).Lima, Sentencia Tribunal Constitucional).

- “(...)El artículo 230° numeral 5 de la Ley N° 27444 contiene un supuesto de excepción que encierra la aplicación de la retroactividad benigna en materia de sanción administrativa, la misma que presupone la existencia de dos juicios de valoración diferentes que realiza el legislador respecto de una misma conducta infractora: un juicio que implica una sanción administrativa severa y otro juicio posterior que conlleva una sanción administrativa más tolerante, siendo éste último el que debe aplicar la autoridad administrativa en beneficio del infractor.**(Casación N° 2202-2014 Lima/ La Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia, publicado el 31 de marzo de 2017).**

- “(...)La Corte señaló, además, que el artículo 173 del Reglamento de la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y Remuneraciones del Sector Público, Decreto Supremo N° 005-90-PCM, contiene una previsión legal específica de la oportunidad que tiene la administración para iniciar un proceso administrativo disciplinario a partir de que toma conocimiento de la comisión de una infracción administrativa, pues se le concede el plazo de un año para que proceda al inicio de un proceso administrativo disciplinario determinado, cuyo exceso naturalmente se encuentra sujeto a una consecuencia jurídica: la prescripción de la acción. "Sin embargo, cabe acotar que la citada previsión legal se encuentra reducida al plazo para la incoación de cargos (inicio del procedimiento), pero no contempla estipulación alguna referida al plazo para la conclusión del procedimiento. **(Casación N° 19723-2015/Piura; Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema, publicado en el diario oficial El Peruano del jueves 31 de mayo de 2018).**

- “(...) La aplicación de la retroactividad benigna en materia administrativa presupone la existencia de dos juicios disimiles por parte del legislador sobre un mismo supuesto de hecho conductual- un cambio de valoración sobre la conducta infractora; uno anterior, más severo, otro posterior, más tolerante. por tanto, los casos en los que la desaparición de la norma sancionadora no responda a una nueva valoración del legislador sobre la conducta infractora, sino a la imposibilidad de que la esta se vuelva a presentar en el futuro, no pueden verse beneficiados por la retroactividad benigna.**(Casación N° 16570-2013/ Lima, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la Republica publicado el 06 de Noviembre del 2014).**

- “(...)El Tribunal Constitucional comparte parcialmente el criterio del recurrente. En efecto, conforme se aprecia de autos, y se ha narrado en diversas partes de esta sentencia, el recurrente fue sancionado administrativamente –la última sanción con el pase a la situación de disponibilidad- por la supuesta comisión de faltas administrativas contra el decoro y el espíritu policial, contempladas en el no publicado Reglamento del Régimen Disciplinario de la PNP, mientras que el proceso penal militar se le siguió por los delitos contra el honor, decoro y deberes militares y desobediencia. Esto quiere decir que, sin perjuicio de considerarse que los actos analizados presuntamente constituían la comisión de algunos delitos no sancionados administrativamente [v.g. los delitos contra el honor y deberes militares], en el proceso 15 militar –que culminó con la absolución del recurrente- se volvió a juzgarlo por la supuesta infracción de bienes jurídicos que ya habían sido objeto de pronunciamiento en sede administrativa desobediencia y decoro.**(Expediente. N° 2868-2004-AA/TC/ Ancash, Sentencia del Tribunal Constitucional publicado el 24 el mes de noviembre de 2004).**

- “(...)este Tribunal sostuvo que cuando una conducta afecta simultáneamente a bienes jurídicos administrativos y penales-militares, la eventual sanción administrativa “solo podrá darse una vez finalizado el proceso penal, pues si bien en sede judicial no se sancionará por la comisión de una falta administrativa, sino por la comisión de un ilícito (penal), la autoridad administrativa está vinculada por los hechos declarados como probados en sede judicial”.(Expediente N° 2050-2002-AA/TC, Lima, Sentencia del Tribunal Constitucional publicado el 24 el mes de noviembre de 2004).

4.1.- PLENOS JURISDICCIONALES
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
PROCESO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

TEMA N° 03

¿Qué posición debe tener en el proceso contencioso administrativo el denunciante que origina con su denuncia un procedimiento administrativo sancionador que concluye con una resolución sancionatoria, la cual es precisamente objeto de impugnación en el extremo de la sanción expuesta?

Primera Ponencia:

Debe ser parte en el proceso contencioso administrativo, por haber intervenido en el procedimiento administrativo sancionador, originándolo con su denuncia.

Segunda Ponencia:

No tiene la calidad de parte procesal en el referido proceso judicial, porque el titular del procedimiento administrativo sancionador es por la propia administración.

Tercera Ponencia:

Admitiendo que no tiene condición de parte procesal, podría intervenir como un tercero coadyuvante de la administración, solo si el propio denunciante lo solicita.

Fundamentos:

En lo que concierne a la primera posición, es evidente que la misma se sustenta en el solo hecho de la intervención del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador cuya decisión final será objeto del examen de licitud en sede jurisdiccional. Ello supone, como resulta obvio, reconocer como subsistente el mismo interés que

motivo al denunciante a plantear su denuncia ante la administración, lo cual justificaría su incorporación a la relación jurídica procesal en el proceso contencioso administrativo. es en esta virtud que el denunciante, en caso de no haber sido expresamente considerado por el accionante como parte demandada y según el contenido de la demanda, deberá ser integrado oficiosamente a la relación jurídica procesal como litisconsorte necesario pasivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 95 del código procesal civil.

De otro lado, en lo que se atañe a la segunda posición, esta tiene como base, según se ha enfatizado, la potestad sancionadora que asiste a la administración y con carácter de exclusividad. esto supone que la intervención del denunciante se agota con la formulación de su denuncia, correspondiendo a la administración la facultad de iniciar partir de aquella, el procedimiento administrativo sancionador contra el denunciado, o de ser el caso, decidir por la no prosecución del mismo.

Aun cuando se reconoce al denunciante su rol de colaborador en el procedimiento administrativo sancionador para efectos del ejercicio de la aludida potestad por parte de la administración, ello no constituye razón suficiente para considerarlo como parte en el proceso contencioso administrativo, ni para integrarlo a la relación jurídica procesal como litisconsorte necesario pasivo, sea a petición del denunciante o de la administración emplazada, o de oficio por el juez de la causa o por ultimo como tercero coadyuvante de la administración demandada y apropia petición de aquel. Por consiguiente, bajo ningún supuesto se justificara notificación al denunciante con la resolución admisorio de la demanda ni otro acto procesal.

Esta posición, amén de lo manifestado encuentra respaldo en nuestra normatividad vigente. Así se colige, en perspectiva de lo que sería el escenario de un proceso contencioso administrativo en el que se convierta la validez del acto administrativo sancionador de lo previsto en el artículo 235 de la ley número 27444, que contiene las reglas a las que se ceñirá el ejercicio de la potestad sancionadora. por otra parte, conviene señalar que el artículo 15 de la ley 27584 no ha previsto, en su detallado

catálogo de sujetos con legitimidad para obrar pasiva, al denunciante en el marco de un precedente procedimiento administrativo sancionador. por lo demás no menos importante y más bien sumamente ilustrativo resulta lo establecido de modo explícito en el artículo 10 A de la resolución CONASEV número 05-2001-EF-94.10, que aprueba el reglamento de sanciones de infracciones y leyes del mercado de valores, de fondos de inversión y sus sociedades administradoras, de bolsa de productos, de empresas administradoras de fondos colectivos, así como a sus normas reglamentarias, incorporado por el artículo 1 de la resolución de CONASEV número 077-2003-EF-94.10, cuyos párrafos cuarto, quinto y sexto puntualizan que: a) “la formulación de una denuncia no obliga a los órganos instructores a iniciar el procedimiento sancionador”; b) “el denunciante no se encuentra habilitado para exigir a la autoridad administrativa ningún derecho procesal de parte, tales como pedir la actuación de pruebas, solicitar informes orales o requerir acciones de los órganos instructores sea durante las actuaciones previas al inicio de un procedimiento sancionador, como una vez iniciado este”; y, c) “ las decisiones de los órganos instructores sobre el inicio o no del procedimiento sancionador, o de los órganos sancionadores una vez iniciado este, no podrán ser impugnadas por el denunciante al no tener este la calidad de sujeto del procedimiento sancionador.

Finalmente en cuanto a la tercera posición es evidente que esta se aplica por el ya referido papel de colaborador que juega el denunciante en el contexto del procedimiento sancionador al propiciar su inicio, motivando el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, con la formulación de su denuncia. Así mismo, resulta claro que su inclusión en la relación jurídica procesal tendría concreción solo a su propia solicitud, así como que sería coadyuvante de la administración emplazada en el proceso.

Cabe añadir que esta última posición se apoya, además, en la idea de interés que asistiría al denunciante para intervenir en el proceso contencioso administrativo, a partir del derecho de petición consagrado constitucionalmente y en cuya virtud está legitimado para contribuir en la defensa de legalidad del acto administrativo impugnado, o para

asegurar la subsistencia de ciertos extremos de este último y en cuanto lo considere favorable a sus específicos propósitos o pretensiones.

La adscripción a esta tercera posición supone que, para efectos prácticos y con el propósito de garantizar el ejercicio de la aludida facultad, el denunciante deba ser notificado con la demanda y resolución que admite a trámite. Así mismo y a partir de ellos, se consideraran los siguientes supuestos: a) en caso de solicitar su intervención como tercero coadyuvante de la administración, la misma será admitida con sujeción a las normas pertinentes del código procesal civil, lo cual importara que se le notifique en adelante con los actos procesales pertinentes; y b) en caso de no solicitar su intervención en tal condición, no se le notificara con ninguna otra resolución a emitirse en adelante.

CAPITULO IV

5.- DERECHO COMPARADO

1.- LEGISLACION DE ESPAÑA

1.2.- La Situación del Derecho Administrativo Sancionador en el Ordenamiento Jurídico Español

Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco. (2005). En España las sanciones administrativas tienen un régimen peculiar dentro del conjunto de la actividad de las administraciones públicas. Un régimen peculiar que es necesario, inspirado parcialmente en el derecho penal y el derecho procesal penal. Se caracteriza por ofrecer más garantías a los ciudadanos que las que éstos tienen ante otros tipos de actuaciones administrativas: unas garantías parcialmente similares a aquéllas que los ciudadanos tienen frente a las penas que imponen los jueces y tribunales.

La justificación generalmente aceptada, tanto por los autores como por la jurisprudencia, es que cuando se imponen sanciones administrativas, igual que cuando los jueces imponen penas, se ejerce el iuspuniendi del Estado. Se parte de que el Estado tiene un iuspuniendi único que, según decida la ley, unas veces será ejercido por jueces y, otras, por autoridades administrativas. Esto justifica que, con muchas matizaciones y cautelas, se apliquen algunos principios penales a la actividad administrativa sancionadora. La misma Constitución Española de 1978 (en adelante CE) recoge ese tronco común del derecho penal y de esa parte del derecho administrativo relativa a las sanciones administrativas (a lo que se suele llamar "derecho administrativo sancionador"). En concreto, el artículo 25 CE consagra algunos principios clásicos del derecho penal y afirma su aplicación, al mismo tiempo, para los delitos y las infracciones administrativas, para las penas y las sanciones administrativas, como después se verá.

1.2.1.- Concepto de infracción administrativa

La sanción administrativa sólo puede imponerse si ésta se ha cometido en sentido estricto. Si la sanción administrativa es la figura paralela a las penas, la infracción administrativa es la figura paralela al delito. Una infracción administrativa no es cualquier incumplimiento del ordenamiento jurídico. Es sólo aquella conducta contraria a dicho ordenamiento (conducta antijurídica) que, además, está tipificada en una ley como tal infracción y a la que la misma ley atribuye una sanción administrativa. Como además se exige el requisito de la culpabilidad, se puede definir como acción u omisión antijurídica, típica y culpable para la que la ley prevé la imposición de una sanción por alguna autoridad administrativa.

1.2.3- Sanciones administrativas generales y sanciones administrativas disciplinarias

Suele distinguirse entre las sanciones administrativas que se pueden imponer a cualquier persona por sus conductas antijurídicas y las sanciones administrativas que se pueden imponer a ciertas personas que tienen unos vínculos con la administración más fuertes por la vulneración de sus deberes especiales. Por ejemplo, sanciones a funcionarios, presos, estudiantes, etc., por la vulneración de los deberes especiales de funcionarios, presos, estudiantes, etc. Esta segunda categoría de sanciones presenta alguna singularidad: una disminución de las garantías materiales y formales. Para explicar esta diferencia se habla a veces de una "potestad administrativa disciplinaria" distinta de la potestad administrativa sancionadora general, porque no sería manifestación del mismo *iuspuniendi* del Estado; otras veces se acude a la noción de "relaciones de sujeción especial" (*die besondere Gewaltverhältnisse*) de procedencia alemana. Pero no es clara la frontera entre unas sanciones administrativas y otras. Tampoco son claras las diferencias de régimen jurídico entre unas y otras. Según se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC), no pueden establecerse diferencias radicales sino sólo cuantitativas o de grado: por ejemplo, rige para ambos tipos de

sanciones el principio de legalidad, aunque de manera algo más flexible para las sanciones disciplinarias.

1.2.4.- La resolución sancionadora. En especial, su motivación

La LAP establece que la resolución administrativa que imponga una sanción deberá ser motivada. Por tanto, deberá fundamentarse el proceso lógico que ha llevado a la imposición de una sanción concreta. Esta motivación deberá extenderse sobre los siguientes elementos:

- La fijación de todos los hechos relevantes. Esto es, los hechos que constituyen la infracción, los relativos a la autoría o responsabilidad, y los que llevan a la administración a imponer una sanción, y no otra, dentro del marco sancionador que el legislador haya establecido.
- La valoración de las pruebas practicadas, en especial, aquellas que fundamentan la decisión.
- La persona o personas responsables.
- La infracción o infracciones cometidas.
- La sanción o sanciones que se imponen.

La LAP exige que la resolución sancionadora se pronuncie sobre todas las cuestiones planteadas en el PAS, especialmente aquellas formuladas por el acusado.

La jurisprudencia ha vinculado la motivación de la resolución sancionadora con el artículo 24.1 CE, que proclama el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, y prohíbe la indefensión. Por tanto, una motivación insuficiente que genere indefensión o que haga imposible un efectivo control judicial vulnera un derecho fundamental. Debe advertirse que, con carácter general, una falta de motivación en cualquier otra decisión administrativa no vulnera el artículo 24.1 CE.

1.2.5.- Organización Administrativa Sancionadora

Como se ha indicado, es esencial al concepto de sanción administrativa el ser un castigo impuesto por autoridades administrativas; es decir, por autoridades integradas en alguna de las administraciones públicas (administración del Estado, administraciones de las Comunidades Autónomas, administraciones municipales, etc.).

Las autoridades competentes para imponer sanciones son las autoridades administrativas ordinarias, que ejercen otras muchas funciones y competencias; esto es, autoridades administrativas no especializadas en imponer sanciones, incluidas en la estructura jerárquica normal de la administración y sin un estatuto jurídico que las dote de mayor independencia o especialización.

No obstante, de acuerdo con una tendencia general que se da en otros muchos Estados, van apareciendo en España en distintos sectores de la actividad administrativa las llamadas "autoridades administrativas independientes". Las leyes de creación de estas autoridades les han atribuido la competencia para sancionar las infracciones que se producen en el sector del que se ocupan. Aun siendo así, las sanciones administrativas impuestas por autoridades administrativas independientes son una minoría. Y de ninguna forma puede decirse que sea requisito constitucional que las sanciones sean impuestas por éstas. La inmensa mayoría de las sanciones administrativas son impuestas por ministros estatales o regionales, por delegados del gobierno u otros subordinados, por alcaldes, etc.

2.- LEGISLACION DE COLOMBIA

López Cogua, Luis Carlos (2015). La potestad sancionadora de la administración pública se caracteriza fundamentalmente por encontrarse sometida al principio de legalidad, en sentido la jurisprudencia. La Corte Constitucional ha definido ciertos aspectos como lo son su atribución o las formalidades procedimentales exigidas para imponer una sanción. Por ello este artículo pretende analizar a partir de la jurisprudencia y la ley 1474 de

2011, en concordancia con el decreto 222 de 1983, ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y decreto 1510 de 2013. En qué forma las normas de referencia regulan la potestad sancionatoria de la administración en el ámbito contractual para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento en concordancia con los principios del debido proceso en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales, empleándose una metodología descriptiva, concluyendo con la viabilidad desde un aspecto procedimental el papel de doble instancia que ostenta la administración en este trámite, por lo tanto, el punto de partida se fundamenta en una breve descripción de los alcances y efectos de la potestad sancionatoria en las actuaciones contractuales, partiendo del análisis de sus elementos y posteriormente entrar a describir los aspectos que enmarcan el procedimiento para la imposición de sanciones legalmente consagrado en Art.86 de la ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción).

En vigencia del decreto 01 de 1984 la Administración Pública en uso de sus facultades ha ostentado el deber legal de adelantar el trámite para la imposición de multas sanciones y declaratorias de incumplimiento. El consejo de Estado reconoce de forma expresa esta facultad, así, en sentencia del 22 de Octubre de 2012- expediente No. (20738) expuso; La potestad sancionadora es sólo un instrumento de los muchos con que cuenta la administración en materia contractual para la consecución de los objetivos que la ley le asigna a través de la delimitación de competencias. La potestad sancionadora en el ámbito contractual se encuentra sometida al ordenamiento jurídico, presupuesto que justifica que al manifestarse mediante actos administrativos éstos sean susceptibles de ser controlados por el juez de lo contencioso administrativo. (C de E. Sentencia del 22 de octubre de 2012. Exp.20738).

3.- LEGISLACION DE CHILE

LA AUTONOMÍA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Villegas Basavilbaso, Benjamín. (1949). Algunos autores plantean que el Derecho Administrativo Sancionador es una rama del Derecho Penal y, por tanto, regida por los

principios de este último –al modo penal-, sino por sus reglas²³. Para afirmar aquello sostienen, en primer lugar, que entre la sanción administrativa y la pena existe una identidad ontológica, existiendo entre ellas tan sólo diferencias de grado o intensidad, y, en segundo lugar, que tanto el Derecho Penal como el “Penal Administrativo” como ellos llaman al Derecho Administrativo Sancionador- son manifestación de un mismo y único iuspuniendi del Estado. Difiero abiertamente de esta posición como de sus argumentos. Para ello advierto, en cuanto al fundamento que apela a la ontología de la sanción²⁴, que aquél análisis pertenece a la filosofía y, por tanto, resulta absolutamente ajeno a aquello que nos convoca: determinar con arreglo a qué principios o reglas jurídicas debe sujetarse el ejercicio de las potestades sancionadoras de la Administración y, en efecto, nada obsta para que, por muy idénticos que sean desde la perspectiva ontológica dos fenómenos o institutos, estén regidos por regímenes jurídicos distintos.

Ahora bien, en cuanto al fundamento relativo a la existencia de un único iuspuniendi estatal, de tal ficción –ya que no puede calificársele de otra manera-, posible es concluir precisamente lo contrario, ya que conforme a ese razonamiento podría afirmarse que, al estar ambas ramas del Derecho informadas por los principios del Derecho Público Punitivo del Estado, a falta de precisos principios del Derecho Administrativo Sancionador, a éste debieran aplicársele los principios de aquél y no los del Derecho Penal, como concluyen tales autores, o bien, los de este último, pero, claro está, por “regla general”, es decir, con excepciones y/o con matices, según corresponda. Reiteradamente, he sostenido que el Derecho Administrativo Sancionador es una rama autónoma del Derecho, que tiene su “anclaje” en el Derecho Público, en específico en el Derecho Administrativo, con lo cual he querido poner de relieve la finalidad prioritaria que singulariza a esta rama del Derecho, cual es, la protección del interés público, sin perjuicio de otras secundarias como, por ejemplo, dotar de garantías al perseguido.

Los principios del Derecho Administrativo Sancionador. Los principios que informan al Derecho Administrativo Sancionador son de dos clases: los sustantivos y los adjetivos o procedimentales. Los principios sustantivos del Derecho Administrativo Sancionador.

Sin perjuicio de lo aseverado con anterioridad, en relación a la autonomía del Derecho Administrativo Sancionador respecto del Derecho Penal, hay un hecho inobjetable: el primero, no obstante ser cada vez más extendido y lesivo, aún no tiene la solidez dogmática que se aprecia en el segundo. Frente a este estado de cosas preciso es determinar qué principios han de informar a esta incipiente rama del Derecho.

En mi opinión, corresponde aplicar, como medida de urgencia y hasta que los principios del Derecho Administrativo Sancionador adquieran claros y precisos contornos lo que no acontece actualmente-, como pauta y cota máxima, los principios que informan al Derecho Penal. Como pauta pues ellos, en su conjunto, establecen los lineamientos generales que deberían considerarse para tal propósito, sin que ello importe necesariamente aplicar cada uno de dichos principios y con el mismo alcance que en el Derecho Penal (en otras palabras, admito la “importación”, pero en caso alguno el “contrabando” de ellos) y como cota máxima, pues en la traslación de tales principios al Derecho Administrativo Sancionador, no es posible ser “más penalista que los penalistas”, esto es, el alcance que en él han de tener, deberá ser siempre más flexible que en el Derecho Penal, conclusión que resulta, a todas luces, evidente si se considera que en dicha sede en caso alguno podría afectarse la libertad personal del perseguido.

En armonía con lo señalado anteriormente, el Tribunal Constitucional, a través de su sentencia N° 244, de 199631, sostuvo que tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador son manifestaciones del iuspuniendi del Estado, de lo cual infieren que los principios del primero son aplicables al segundo, aunque “por regla general”, esto es, conforme puede fácilmente inferirse, de forma matizada, aunque también permitiría desviaciones del esquema penal. Con ello, el Tribunal Constitucional, tácitamente reconoció la autonomía del “Derecho Administrativo Sancionador”, prueba de lo cual es el empleo, hasta el día de hoy, de dicha expresión, para referirse a esta materia. Sin perjuicio de lo anterior, recientemente a través de los fallos N° 479 y 480, de 200632, dicha Magistratura señaló que a pesar de existir algunas diferencias entre pena y sanción, ambas son manifestación del iuspuniendi del Estado, de lo cual infiere

que el estatuto constitucional establecido en el N° 3 del artículo 19 de a mi juicio, un importante cambio jurisprudencial, pues la voz “con matices”, que emplean estas sentencias, es más restrictiva que la utilizada por la N° 244 “por regla general”, ya que, a diferencia de esta última, no autorizarían desviaciones o excepciones al modelo penal, con lo cual, erróneamente, a mi juicio, el Tribunal Constitucional ha acercado el Derecho Administrativo Sancionador al Derecho Penal, poniendo con ello en entredicho su autonomía que le es consustancial, conforme he explicado-, y ha enfatizado, a su vez, su rol garantista, en desmedro de aquél que lo singulariza: la protección del interés público. En este contexto, por tanto, posible es concluir, tal como lo estableció el Mensaje del Proyecto de Bases de Procedimientos Administrativos Sancionatorios luego retirado, que “con las adecuaciones de rigor” son “principios sustantivos del derecho administrativo sancionador los de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad personal, prohibición de la privación de libertad, proporcionalidad y prescriptibilidad.

Los principios adjetivos del procedimiento administrativo sancionador. La Administración, en el ejercicio de sus potestades sancionadoras, debe siempre y en todo caso conformarse a un procedimiento idóneo que satisfaga debidamente los imperativos del justo y racional procedimiento, en los términos señalados en el artículo 19 N° 3 de la Constitución³⁵. Por tanto, informan al Derecho Administrativo Sancionador no sólo principios sustantivos, sino que también de orden adjetivo o procedimentales, que si bien es cierto han de guardar cierta simetría con aquellos que informan al proceso penal, no lo es menos que, atendidas las sustantivas diferencias entre la persecución penal y sancionadora –administrativa-, necesario es considerar desde ya matices, sino excepciones, como se ha explicado precedentemente. Estos principios de orden procedimental que informan al Derecho Administrativo Sancionador pueden desglosarse, sintéticamente, de la siguiente manera:

- a) Derecho al procedimiento administrativo sancionador. La imposición de una sanción administrativa debe siempre ser el resultado de un procedimiento idóneo seguido por un organismo administrativo. No resulta constitucionalmente

admisible, en consecuencia, aun cuando una norma legal así lo permita expresamente –la que de existir no dudaría en tachar de inconstitucional-, la imposición de tales sanciones “de plano”³⁶.

- b)** Reserva de ley del procedimiento administrativo sancionador. No basta la existencia de un procedimiento sancionador administrativo, necesario es que aquél esté consultado en una norma de rango legal. En todo caso, esto no quiere decir de antemano que se impida la colaboración de normas infralegales para tal cometido (v.gr., reglamento y auto acordados), ya que aquello posible es, a mi juicio, siempre que la ley haya reglado los aspectos sustantivos del procedimiento administrativo sancionador y tales normas lo precisen sin restringir los derechos y garantías del perseguido.

- c)** El procedimiento sancionador administrativo debe satisfacer las exigencias de un justo y racional procedimiento. El procedimiento administrativo sancionador debe satisfacer la garantía de un justo y racional procedimiento, lo que exige que aquél consulte una serie de derechos y garantías para el perseguido en dicha sede, insertos en el concepto de debido proceso, en especial los de defensa jurídica³⁸, de presunción de inocencia³⁹ y de acceso a la justicia.

6.- CONCLUSIONES

- La potestad sancionadora en el Derecho administrativo, desarrollada en la doctrina, recogida en la ley, estructurada en los reglamentos, y precisada por la jurisprudencia, necesita para su avance de fundamentos que recojan sus nociones centrales, aquellas que permiten otorgarle individualidad y que hacen posible diferenciarla de las demás. La tarea de dichas ideas fundamentales no se agota allí, por el contrario, ellas cumplen una misión más importante sostener el avance de la disciplina jurídica entre el administrador y administrado.
- La sanción administrativa como institución jurídica deriva del ius puniendi del Estado, en materia administrativa; busca el adecuado funcionamiento de la administración pública, y la defensa de la imagen y el prestigio de la entidad. Tiene sus elementos propios que la distinguen y caracterizan del ius puniendi judicial del Estado, pues está sometida a las reglas y principios de un área que ha tomado fuerza las últimas décadas el derecho administrativo sancionador.
- La potestad que se le atribuye a las entidades quienes disciplinan y tienen la facultad de establecer infracciones administrativas a cualquiera, asimismo los administrados recibirán las sanciones para poder regular su conducta ante los funcionarios o servidores quienes laboran en la entidad estatal y consecuentemente recibirán la resolución donde se le atribuye la sanción.
- De este modo, podemos afirmar que la potestad sancionadora administrativa, hasta entonces implícita en nuestro texto constitucional, cobra carta de ciudadanía con esta disposición y con las subsecuentes que, conforme a ella, fijan los principios, competencias, condiciones y reglas de procedimiento de la actividad sancionadora del Estado.

7.- RECOMENDACIONES

- El órgano competente dicta resolución, sancionando, si han quedado acreditados los hechos imputados, o sobreseyendo y archivando el expediente en caso de inexistencia de infracción o responsabilidad, es así que la fase procedimental donde se practica la prueba debe relacionarse con los hechos que se le imputan y haci poder verificar la acreditación de las pruebas.
- El procedimiento sancionador según los principios de causalidad, debido procedimiento, non bis in idem, presunción de licitud, razonabilidad entre otros principios señala que no se podrá imponer sanciones, si el administrado cumple con no violentar los principios y derechos reconocidos en la ley N° 27444 de la ley de procedimiento administrativo general.
- El procedimiento sancionador que comprende los actos y diligencias conducentes a la determinación de la existencia o no de la responsabilidad administrativa funcional e imposición de la correspondiente sanción, por la comisión de infracciones graves o muy graves debe estar en constantes capacitaciones para así administrar justicia de forma que no cometa irregulares.

8.- RESUMEN

El procedimiento administrativo sancionador, ha asumido una labor poco tratada hasta hoy, cual es la de estudiar la vigencia del iuspuniendi estatal en materia administrativa, es decir, su ejercicio por parte de los entes estatales frente a los sujetos administrados. Hablamos del Derecho Administrativo Sancionador, que como especie del Derecho Administrativo, tiene sus fundamentos propios, surgidos productos de la confluencia entre la mencionada potestad del Estado y la citada rama del Derecho Público. Dichos fundamentos, no son otra cosa que los Principios del Derecho Administrativo Sancionador.

En esa condición, sirven a dicha especialidad en un aspecto normativo y en otro interpretativo. Normativamente hablando, encontramos a su vez dos formas en las cuales los principios atienden a la misma: de una manera positiva, como fuentes generadoras de normas, en las cuales la función normativa del Administración encuentra los valores que deben regir su ejercicio; y de una manera negativa, como límites en el cumplimiento de dicha labor administrativa, sustentada en la idea de que su trasgresión atentaría contra los fundamentos de la indicada disciplina administrativa.

Ambas entidades, deben observar los casos en concreto, y ubicarlos dentro del rango valorativo contenido en los principios que resulten aplicables, aportando ideas necesarias para redefinir, complementar o limitar sus márgenes. Sin embargo, la tarea de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador no se agota en tales puntos. Como disciplina jurídica encargada de regular la aplicación del iuspuniendi en materia administrativa, ellos se convierten en garantías del respeto, por parte del Estado de los derechos fundamentales de los sujetos administrados; garantías que obligan a cualquier funcionario con potestades sancionadoras, y que pueden ser exigidas por los administrados en cualquier momento del procedimiento administrativo sancionador.

9.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Adrianzén Olaya, Gustavo Lino (2015). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Primera Edición: Junio. Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú.
- Alarcón Sotomayor, Lucía. (2010). El Procedimiento Administrativo Sancionador. En: López Menudo, f, director. Derecho Administrativo Sancionador. Valladolid: Lex Nova. p. 541.
- Baca Oneto, Víctor. (2007). 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. p. 3.
- Bardají, J. (2005). Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Thomson Arazandi. cit. p. 117.
- Cordero, Eduardo. (2012). El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal». En: Revista de Derecho Chileno Vol. XXV N° 2 - Diciembre de, p. 155.
- Danós Ordóñez, Jorge E. (1995). Notas acerca de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública. Revista de la Asociación IUS ET VERITAS, ISSN 1995-2929, N°. 10, (Ejemplar dedicado a: Edición de Aniversario).
- Escola, Héctor. (1984). Compendio de Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Desalma. p. 207.
- Espinoza-Saldaña Barrera, Eloy. (2001). Principios, Ambito Subjetivo de Aplicación y Fuentes del Procedimiento Administrativo y Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. AA.VV. ARA Editores, Lima, julio, p. 268.

- Gallardo Castillo, María Jesús. (2008). Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica. Madrid: Ed. IUSTEL, , p. 25; la autora recoge uno de los fundamentos jurídicos de la Sentencia del Tribunal Supremo español.
- Gallego, Alfredo y Menéndez, Ángel. (2001). Acto y procedimiento administrativo. Madrid: Marcial Pons, , p. 231.
- García de Enterría, E. y Fernández. (2005).T.R.; Curso de Derecho Administrativo. II, Thomson - Civitas, Madrid, , cit., p. 166.
- García de Enterría, Eduardo. (1976). El Problema Jurídico de las Sanciones Administrativas. Originalmente publicado en REDA No. 10-, pág. 409 y recogido en el Tomo II, de su Curso de Derecho Administrativo.
- Gómez Tomillo, M. (2008). Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo, Aranzadi, Pamplona. pp. 291 y ss.
- Ivanega, Miriam. (2008). 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. p. 115.
- Lasagabaster Herrarte, Iñaki. (2006). Artículo 4.- Tipicidad». En: AA. VV. Ley de la Potestad Sancionadora. Comentario sistemático. Bilbao: IVAP-LETE, pp. 114-115.
- López Cogua, Luis Carlos (2015). La Potestad Sancionadora de la Administración Pública para la Imposición de Sanciones en el Ámbito Contractual.Facultad de Derecho Especialización en Derecho Administrativo Seminario Desarrollo de trabajo de grado Bogotá.

Manuel Rebollo Puig, Manuel Izquierdo Carrasco. (2005). Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España. Los Derechos y las Garantías de los ciudadanos. Investigadores del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba-España.

Marina Jalvo, B. (2006). El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos. 3era. Edición, editorial LEX NOVA, España, cit., p. 67.

Parejo, Luciano. (1992). Manual de Derecho Administrativo». 2da. Edición. Ariel Derecho. pág. 311.

Pedreschi Garcés, Willy. (2003). Análisis sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo Sancionador. En: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 2da. Parte. AA.VV., ARA Editores, Lima, julio.

Rubio Correa, Marcial. (2007). El Sistema Jurídico, Introducción al Derecho. Fondo Editorial PUCP, 9 Ediciones, Lima, agosto, p.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2000) Principios del Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Centro de Estudio Ramón Areces. Colección Ceura,

Villegas Basavilbaso, Benjamín. (1949). Derecho Administrativo. Primera Edición, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina. Tomo I, p. 49.

PAGINA WEB:

Etimología de procedimiento <https://definiciona.com/procedimiento/>. (Revisado el 15 Agosto 2018).

etimologias.dechile.net/?sancionar. La palabra sancionar. (Revisado el 15 de agosto de 2018)

10.- ANEXOS

1.- CASO PRÁCTICO EX. 2202-2014

2.- PROYECTO DE SENTENCIA EX. 4323-2016

3.- ANALISIS DEL CASO

1.- Caso Practico Casación. N° 2202-2014 LIMA

LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA

VISTA; la causa número dos mil doscientos dos - dos mil catorce, con lo expuesto en el Dictamen Fiscal Supremo, con el expediente 90794

CASACIÓN

El Peruano Viernes 31 de marzo de 2017 administrativo; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores Jueces Supremos: Walde Jáuregui - Presidente, Lama More, Vinatea Medina, Rueda Fernández y Malca Guaylupo; luego de verificada la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

I. RECURSO DE CASACIÓN: Se trata del recurso de casación de fecha dieciséis de octubre de dos mil trece, obrante a fojas doscientos uno, interpuesto por Inversiones Quiaza Sociedad Anónima Cerrada contra la sentencia de vista, de fecha uno de agosto de dos mil trece, obrante a fojas ciento setenta y siete, que revocó la sentencia apelada de fecha treinta y uno de mayo de dos mil doce, obrante a fojas ciento treinta y dos, que declaró fundada la demanda incoada; y reformándola la declararon infundada impugnación de resolución administrativa.

II. CAUSALES DEL RECURSO: Mediante resolución de fecha dieciséis de marzo del dos mil quince, obrante a foja cincuenta y ocho del cuaderno de casación formado en esta Suprema Sala, se ha declarado procedente el recurso por las siguientes causales: a) infracción normativa del artículo 230° numeral 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo General; b) infracción normativa del artículo 230° numeral 5 de la Ley N° 27444.

III. ANTECEDENTES DEL CASO: A continuación resulta menester realizar un recuento sucinto de las principales actuaciones procesales:

1) Escrito de demanda de fecha siete de enero de dos mil ocho, obrante a fojas dieciséis, Inversiones Quiaza Sociedad Anónima Cerrada solicita la nulidad de la Resolución Comité de Apelación de Sanciones N° 769-2007-PRODUCE/CAS, de fecha veintiuno de setiembre de dos mil siete, que declara infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 543-2007-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha nueve de febrero del dos mil siete, que lo sanciona con una multa de 74.52 UIT (Setenta y cuatro punto cincuenta y dos céntesimas de Unidad Impositiva Tributaria) por haber incurrido en infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE por haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación. Refiere como sustento de su pretensión:

- a) La Administración no ha respetado lo dispuesto en el artículo 7) del Decreto Supremo N° 008-2002-PE pues el operativo de control del dieciocho de mayo del dos mil cuatro que supuestamente constató la incorrecta identificación de su embarcación pesquera se realizó con un solo inspector; no obstante, que tal norma impone como obligación que la inspección se realice con la participación mínima de dos inspectores;
- b) El Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE no tiene rango de ley y como tal no puede establecer infracciones, transgrediendo ello el principio de tipicidad;
- c) La Autoridad Administrativa al momento de imponer la sanción no ha tenido en consideración el principio de razonabilidad que establece que en la determinación de la sanción deben considerarse criterios como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado y las circunstancias de la comisión de la infracción;
- d) Se le ha impuesto una sanción desproporcionada teniendo en cuenta que con la dación del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE la sanción por la infracción que se le imputa se ha fijado solo en 10 UIT (Diez Unidades

Impositivas Tributarias) debiendo en todo caso reducirse la sanción impuesta a dicho monto al serle más favorable; y,

- e) La Administración no ha considerado para nada lo dispuesto por el artículo 230° inciso 7) de la Ley del Procedimiento Administrativo General que establece un plazo mínimo de 30 días desde la imposición de una sanción para imponer nuevas sanciones por infracciones continuas.

2) Sentencia de Juzgado de fecha treinta y uno de mayo del dos mil doce, obrante a fojas ciento treinta y dos, que declara fundada la demanda y consecuentemente nula la Resolución Comité Apelaciones de Sanciones. Sostiene el Juzgado como fundamento principal de su decisión que la Administración ha vulnerado el principio de concurrencia de infracciones porque al demandante lo ha multado tres veces en menos de treinta días por los mismos hechos.

3) Sentencia de Sala Superior de fecha uno de agosto del dos mil trece, obrante a fojas ciento setenta y siete, que revoca la sentencia de juzgado y reformándola la declara infundada. Sostiene el Colegiado Superior como fundamento principal de su decisión que la demandante transgredió los artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE, puesto que conforme es de verse de lo actuado en el expediente administrativo, al momento de efectuarse la inspección - de fecha dieciocho de mayo del dos mil cuatro- la embarcación pesquera infractora no contaba con las identificaciones establecidas.

4) Recurso de Casación de fecha dieciséis de octubre del dos mil trece, obrante a fojas doscientos uno, interpuesto por Inversiones Quiaza Sociedad Anónima Cerrada y que es declarado procedente por las denuncias de infracción normativa de los artículos 230° numerales 5 y 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

IV. CONSIDERANDO:

Primero: Conforme es de verse del escrito de demanda de fecha siete de enero de dos mil ocho, la accionante cuestiona la decisión administrativa del Ministerio de la Producción contenida en la Resolución Directoral N° 543-2007-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha nueve de febrero del dos mil siete, a través de la cual se la sanciona con una multa ascendente a 74.52 UIT por infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE al haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación, verificado ello en el operativo de control efectuado por inspectores de la empresa SGS del Perú Sociedad Anónima Cerrada, el día dieciocho de mayo del dos mil cuatro.

Segundo: Entre los fundamentos de su pretensión señala la demandante lo siguiente: 1) Se le ha impuesto una sanción desproporcionada toda vez que con la dación del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE “Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesquera Acuícolas”, la sanción por la infracción que se le imputa se ha fijado en 10 UIT y tratándose de una disposición posterior y más favorable al administrado corresponde en todo caso que le sea aplicada, reduciéndose la sanción impuesta a dicho monto, 2) La Administración no ha considerado para nada lo dispuesto por el artículo 230° inciso 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo General que establece un plazo mínimo de treinta días desde la imposición de una sanción para imponer nuevas sanciones por infracciones continuas.

Tercero: Con respecto a las causales expuestas en el recurso de casación, sostiene la recurrente (demandante en el proceso):

1) Respecto de la denuncia por infracción normativa del artículo 230° numeral 7) de la Ley del Procedimiento Administrativo General , que debió confirmarse la apelada habida cuenta que la infracción por la que se le sancionó con 74.52 UIT detectada el dieciocho de mayo del dos mil cuatro, resultaba ser la misma infracción continua detectada los días diecisiete y diecinueve del mismo mes y año, y por las que también se

le había impuesto sanción mediante las Resoluciones Directorales N° 549-2007-PRODUCE/DIGSECOVI y 249-2007-PRODUCE/DIGSECOVI, y tal proceder contraviene la norma en comento que exige para sancionar las infracciones de carácter continuo que haya transcurrido por lo menos treinta días hábiles desde la fecha de imposición de la última sanción, plazo que no había transcurrido en modo alguno;

2) Sobre la causal por infracción normativa del artículo 230° numeral 5) de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que la resolución sancionadora cuya nulidad se solicita, se emitió en contravención del principio de retroactividad benigna recogido en la norma en comento pues el Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE que aprobó el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas modificó el modo de sancionar la infracción por la que se le impuso la multa de 74.52 UIT, fijándola en tan sólo 10 UIT para todos los casos y tal norma resultaba evidentemente más favorable a la que se encontraba vigente a la fecha en la que se detectó la infracción.

Cuarto: Atendiendo a lo expuesto por la demandante tanto en su escrito de demanda como en su recurso de casación, resulta menester tener presente que:

1) Por Resolución Directoral N° 543-2007-PRODUCE/ DIGSECOVI de fecha nueve de febrero del dos mil siete se sanciona a la demandante con multa de 74.52 UIT por infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE al haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación, verificado ello en el operativo de control realizado con fecha dieciocho de mayo del dos mil cuatro;

2) Por Resolución Directoral N° 567-2007-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha nueve de febrero del dos mil siete se sanciona a la demandante con multa de 63.03 UIT por infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE al haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación verificado ello en el operativo de control realizado con fecha diecisiete de mayo de dos mil cuatro;

y,

3) Por Resolución Directoral N° 549-2007-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha nueve de febrero del dos mil siete se sanciona a la demandante con multa de 64.48 UIT por infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE al haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación verificado ello en el operativo de control realizado con fecha diecinueve de mayo del dos mil cuatro.

Quinto: Es de verse de tales Resoluciones Directorales que la demandante en la misma fecha ha sido sancionada tres veces con multa por los mismos hechos, lo que denotaría a primera impresión una infracción a lo dispuesto en el artículo 230° numeral 7 de la Ley N° 27444, sin embargo, ello no es así teniendo en cuenta que el acto administrativo impugnado que se verifica de los presentes autos, es solo la Resolución Directoral N° 543-2007-PRODUCE/DIGSECOVI que multa a la demandante con 74.52 UIT, y que los otros dos actos administrativos que no fueron objeto de impugnación, al no haber sido expedidos con anterioridad son los que en todo caso contendrían una sanción de multa inválida pues éstas y no aquella habrían transgredido la norma citada al imponer multas sin respetar que ya se había impuesto en la misma fecha una sanción a la demandante por los mismos hechos.

Sexto: En cuanto a la denuncia por infracción del artículo 230° numeral 5 de la Ley N° 27444 corresponde señalar que tal dispositivo legal contiene un supuesto de excepción que encierra la aplicación de la retroactividad benigna en materia de sanción administrativa, la misma que presupone la existencia de dos juicios de valoración diferentes que realiza el legislador respecto de una misma conducta infractora: un juicio que implica una sanción administrativa severa y otro juicio posterior que conlleva una sanción administrativa más tolerante, siendo éste último el que debe aplicar la Autoridad Administrativa en beneficio del infractor.

Séptimo: Ahora bien, en el caso de autos la demandante ha alegado en el punto 20 de sus fundamentos de hecho de su demanda y como sustento de su pretensión que con la

dación del CASACIÓN El Peruano Viernes 31 de marzo de 2017 90795 Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE “Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras Acuícolas” la sanción por la infracción que se le imputa se ha fijado en 10 UIT y que en todo caso debe reducirse la sanción impuesta a dicho monto pues tratándose de una disposición posterior que le es más favorable, es la que corresponde ser aplicada. 7.1.- Tal hecho alegado por la demandante no ha sido materia de pronunciamiento por la Sala Superior no obstante que advierte la relevancia para la toma de decisión el de aplicar o no al caso de autos el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444 no mencionado en la impugnada. Dicha omisión –incurrida en la sentencia de vista- constituye una infracción directa al principio de congruencia procesal prevista en el numeral VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil, así como a los deberes del Juez previsto en el artículo 50° inciso 6 de la misma norma procesal. 7.2.- Sin duda alguna que la infracción al principio procesal y deberes del Juez, citados en el párrafo que antecede, tienen directa relación con la afectación al derecho fundamental de motivación de las sentencias, que la Constitución Política del Estado garantiza en su artículo 139° inciso 5, a todo ciudadano. 7.3.- Estando a la magnitud de tales defectos, incurridos en la sentencia de vista, no corresponde, por ahora pronunciamiento sobre las causales in iudicando invocados en el recurso, sino solo respecto de la invalidez de la impugnada, pues lo contrario colocaría al impugnante sin la garantía constitucional citada; ello afectaría, por conexión, además su derecho a la tutela judicial efectiva, que la misma Carta Fundamental prevé en el numeral 3 del artículo 139°.

Octavo: En este escenario corresponde declarar fundado el recurso de casación y declarar nula la sentencia de vista a fin que se emita nuevo pronunciamiento, en tanto que el Colegiado Superior guardó absoluto silencio respecto del hecho que subyace de la denuncia por infracción normativa, de naturaleza procesal, de omisión de pronunciamiento del supuesto de hecho previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, que persigue una eventual reducción de multa a 10 UIT, y no por la denuncia de infracción del numeral 7 del artículo 230° de la Ley de Procedimiento

Administrativo General, por las razones expuestas en el quinto considerando de la presente sentencia.

V. DECISIÓN: Por estas consideraciones y en aplicación de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 396° del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 29364; de aplicación supletoria al caso de autos; declararon **FUNDADO** el recurso de casación de fecha dieciséis de octubre de dos mil trece, obrante a fojas doscientos uno, interpuesto por Inversiones Quiaza Sociedad Anónima Cerrada; en consecuencia, **NULA** la sentencia de vista de fecha uno de agosto de dos mil trece, obrante a fojas ciento setenta y siete; **ORDENARON** a la Sala Superior que emita nuevo pronunciamiento en atención a los lineamientos precedentes; **MANDARON** publicar la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano conforme a ley; en los seguidos por la parte recurrente contra el Ministerio de la Producción, sobre Impugnación de Resolución Administrativa; y los devolvieron. Juez Supremo Ponente:

LAMA MORE.-

SS. WALDE JÁUREGUI,

LAMA MORE, VINATEA MEDINA,

TOLEDO TORIBIO,

MALCA GUAYLUP

CAS. N° 2202-2014 LIMA**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA.-**

VISTA; la causa número dos mil doscientos dos - dos mil catorce, con lo expuesto en el Dictamen Fiscal Supremo, con el expediente 90794

CASACIÓN

El Peruano Viernes 31 de marzo de 2017 administrativo; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha, integrada por los señores Jueces Supremos: Walde Jáuregui - Presidente, Lama More, Vinatea Medina, Rueda Fernández y Malca Guaylupo; luego de verificada la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

I. RECURSO DE CASACIÓN: Se trata del recurso de casación de fecha dieciséis de octubre de dos mil trece, obrante a fojas doscientos uno, interpuesto por Inversiones Quiaza Sociedad Anónima Cerrada contra la sentencia de vista, de fecha uno de agosto de dos mil trece, obrante a fojas ciento setenta y siete, que revocó la sentencia apelada de fecha treinta y uno de mayo de dos mil doce, obrante a fojas ciento treinta y dos, que declaró fundada la demanda incoada; y reformándola la declararon infundada impugnación de resolución administrativa.

II. CAUSALES DEL RECURSO: Mediante resolución de fecha dieciséis de marzo del dos mil quince, obrante a foja cincuenta y ocho del cuaderno de casación formado en esta Suprema Sala, se ha declarado procedente el recurso por las siguientes causales: a) infracción normativa del artículo 230° numeral 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo General; b) infracción normativa del artículo 230° numeral 5 de la Ley N° 27444.

III. ANTECEDENTES DEL CASO: A continuación resulta menester realizar un recuento sucinto de las principales actuaciones procesales:

1) Escrito de demanda de fecha siete de enero de dos mil ocho, obrante a fojas dieciséis, Inversiones Quiaza Sociedad Anónima Cerrada solicita la nulidad de la Resolución Comité de Apelación de Sanciones N° 769-2007-PRODUCE/CAS, de fecha veintiuno de setiembre de dos mil siete, que declara infundado el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 543-2007-PRODUCE/DIGSECOVI, de fecha nueve de febrero del dos mil siete, que lo sanciona con una multa de 74.52 UIT (Setenta y cuatro punto cincuenta y dos céntesimas de Unidad Impositiva Tributaria) por haber incurrido en infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE por haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación. Refiere como sustento de su pretensión:

- a) La Administración no ha respetado lo dispuesto en el artículo 7) del Decreto Supremo N° 008-2002-PE pues el operativo de control del dieciocho de mayo del dos mil cuatro que supuestamente constató la incorrecta identificación de su embarcación pesquera se realizó con un solo inspector; no obstante, que tal norma impone como obligación que la inspección se realice con la participación mínima de dos inspectores;
- b) El Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE no tiene rango de ley y como tal no puede establecer infracciones, transgrediendo ello el principio de tipicidad;
- c) La Autoridad Administrativa al momento de imponer la sanción no ha tenido en consideración el principio de razonabilidad que establece que en la determinación de la sanción deben considerarse criterios como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado y las circunstancias de la comisión de la infracción;
- d) Se le ha impuesto una sanción desproporcionada teniendo en cuenta que con la dación del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE la sanción por la infracción que se le imputa se ha fijado solo en 10 UIT (Diez Unidades

Impositivas Tributarias) debiendo en todo caso reducirse la sanción impuesta a dicho monto al serle más favorable; y,

- e) La Administración no ha considerado para nada lo dispuesto por el artículo 230° inciso 7) de la Ley del Procedimiento Administrativo General que establece un plazo mínimo de 30 días desde la imposición de una sanción para imponer nuevas sanciones por infracciones continuas.

2) Sentencia de Juzgado de fecha treinta y uno de mayo del dos mil doce, obrante a fojas ciento treinta y dos, que declara fundada la demanda y consecuentemente nula la Resolución Comité Apelaciones de Sanciones. Sostiene el Juzgado como fundamento principal de su decisión que la Administración ha vulnerado el principio de concurrencia de infracciones porque al demandante lo ha multado tres veces en menos de treinta días por los mismos hechos.

3) Sentencia de Sala Superior de fecha uno de agosto del dos mil trece, obrante a fojas ciento setenta y siete, que revoca la sentencia de juzgado y reformándola la declara infundada. Sostiene el Colegiado Superior como fundamento principal de su decisión que la demandante transgredió los artículos 1° y 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE, puesto que conforme es de verse de lo actuado en el expediente administrativo, al momento de efectuarse la inspección - de fecha dieciocho de mayo del dos mil cuatro- la embarcación pesquera infractora no contaba con las identificaciones establecidas.

4) Recurso de Casación de fecha dieciséis de octubre del dos mil trece, obrante a fojas doscientos uno, interpuesto por Inversiones Quiaza Sociedad Anónima Cerrada y que es declarado procedente por las denuncias de infracción normativa de los artículos 230° numerales 5 y 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

IV. CONSIDERANDO:

Primero: Conforme es de verse del escrito de demanda de fecha siete de enero de dos mil ocho, la accionante cuestiona la decisión administrativa del Ministerio de la Producción contenida en la Resolución Directoral N° 543-2007-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha nueve de febrero del dos mil siete, a través de la cual se la sanciona con una multa ascendente a 74.52 UIT por infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE al haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación, verificado ello en el operativo de control efectuado por inspectores de la empresa SGS del Perú Sociedad Anónima Cerrada, el día dieciocho de mayo del dos mil cuatro.

Segundo: Entre los fundamentos de su pretensión señala la demandante lo siguiente: 1) Se le ha impuesto una sanción desproporcionada toda vez que con la dación del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE “Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesquera Acuícolas”, la sanción por la infracción que se le imputa se ha fijado en 10 UIT y tratándose de una disposición posterior y más favorable al administrado corresponde en todo caso que le sea aplicada, reduciéndose la sanción impuesta a dicho monto, 2) La Administración no ha considerado para nada lo dispuesto por el artículo 230° inciso 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo General que establece un plazo mínimo de treinta días desde la imposición de una sanción para imponer nuevas sanciones por infracciones continuas.

Tercero: Con respecto a las causales expuestas en el recurso de casación, sostiene la recurrente (demandante en el proceso):

1) Respecto de la denuncia por infracción normativa del artículo 230° numeral 7) de la Ley del Procedimiento Administrativo General , que debió confirmarse la apelada habida cuenta que la infracción por la que se le sancionó con 74.52 UIT detectada el dieciocho de mayo del dos mil cuatro, resultaba ser la misma infracción continua detectada los días diecisiete y diecinueve del mismo mes y año, y por las que también se

le había impuesto sanción mediante las Resoluciones Directorales N° 549-2007-PRODUCE/DIGSECOVI y 249-2007-PRODUCE/DIGSECOVI, y tal proceder contraviene la norma en comento que exige para sancionar las infracciones de carácter continuo que haya transcurrido por lo menos treinta días hábiles desde la fecha de imposición de la última sanción, plazo que no había transcurrido en modo alguno;

2) Sobre la causal por infracción normativa del artículo 230° numeral 5) de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que la resolución sancionadora cuya nulidad se solicita, se emitió en contravención del principio de retroactividad benigna recogido en la norma en comento pues el Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE que aprobó el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas modificó el modo de sancionar la infracción por la que se le impuso la multa de 74.52 UIT, fijándola en tan sólo 10 UIT para todos los casos y tal norma resultaba evidentemente más favorable a la que se encontraba vigente a la fecha en la que se detectó la infracción.

Cuarto: Atendiendo a lo expuesto por la demandante tanto en su escrito de demanda como en su recurso de casación, resulta menester tener presente que:

1) Por Resolución Directoral N° 543-2007-PRODUCE/ DIGSECOVI de fecha nueve de febrero del dos mil siete se sanciona a la demandante con multa de 74.52 UIT por infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE al haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación, verificado ello en el operativo de control realizado con fecha dieciocho de mayo del dos mil cuatro;

2) Por Resolución Directoral N° 567-2007-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha nueve de febrero del dos mil siete se sanciona a la demandante con multa de 63.03 UIT por infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE al haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación verificado ello en el operativo de control realizado con fecha diecisiete de mayo de dos mil cuatro;

y,

3) Por Resolución Directoral N° 549-2007-PRODUCE/DIGSECOVI de fecha nueve de febrero del dos mil siete se sanciona a la demandante con multa de 64.48 UIT por infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE al haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación verificado ello en el operativo de control realizado con fecha diecinueve de mayo del dos mil cuatro.

Quinto: Es de verse de tales Resoluciones Directorales que la demandante en la misma fecha ha sido sancionada tres veces con multa por los mismos hechos, lo que denotaría a primera impresión una infracción a lo dispuesto en el artículo 230° numeral 7 de la Ley N° 27444, sin embargo, ello no es así teniendo en cuenta que el acto administrativo impugnado que se verifica de los presentes autos, es solo la Resolución Directoral N° 543-2007-PRODUCE/DIGSECOVI que multa a la demandante con 74.52 UIT, y que los otros dos actos administrativos que no fueron objeto de impugnación, al no haber sido expedidos con anterioridad son los que en todo caso contendrían una sanción de multa inválida pues éstas y no aquella habrían transgredido la norma citada al imponer multas sin respetar que ya se había impuesto en la misma fecha una sanción a la demandante por los mismos hechos.

Sexto: En cuanto a la denuncia por infracción del artículo 230° numeral 5 de la Ley N° 27444 corresponde señalar que tal dispositivo legal contiene un supuesto de excepción que encierra la aplicación de la retroactividad benigna en materia de sanción administrativa, la misma que presupone la existencia de dos juicios de valoración diferentes que realiza el legislador respecto de una misma conducta infractora: un juicio que implica una sanción administrativa severa y otro juicio posterior que conlleva una sanción administrativa más tolerante, siendo éste último el que debe aplicar la Autoridad Administrativa en beneficio del infractor.

Séptimo: Ahora bien, en el caso de autos la demandante ha alegado en el punto 20 de sus fundamentos de hecho de su demanda y como sustento de su pretensión que con la

dación del CASACIÓN El Peruano Viernes 31 de marzo de 2017 90795 Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE “Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras Acuícolas” la sanción por la infracción que se le imputa se ha fijado en 10 UIT y que en todo caso debe reducirse la sanción impuesta a dicho monto pues tratándose de una disposición posterior que le es más favorable, es la que corresponde ser aplicada. 7.1.- Tal hecho alegado por la demandante no ha sido materia de pronunciamiento por la Sala Superior no obstante que advierte la relevancia para la toma de decisión el de aplicar o no al caso de autos el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444 no mencionado en la impugnada. Dicha omisión –incurrida en la sentencia de vista- constituye una infracción directa al principio de congruencia procesal prevista en el numeral VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil, así como a los deberes del Juez previsto en el artículo 50° inciso 6 de la misma norma procesal. 7.2.- Sin duda alguna que la infracción al principio procesal y deberes del Juez, citados en el párrafo que antecede, tienen directa relación con la afectación al derecho fundamental de motivación de las sentencias, que la Constitución Política del Estado garantiza en su artículo 139° inciso 5, a todo ciudadano. 7.3.- Estando a la magnitud de tales defectos, incurridos en la sentencia de vista, no corresponde, por ahora pronunciamiento sobre las causales in iudicando invocados en el recurso, sino solo respecto de la invalidez de la impugnada, pues lo contrario colocaría al impugnante sin la garantía constitucional citada; ello afectaría, por conexión, además su derecho a la tutela judicial efectiva, que la misma Carta Fundamental prevé en el numeral 3 del artículo 139°.

Octavo: En este escenario corresponde declarar fundado el recurso de casación y declarar nula la sentencia de vista a fin que se emita nuevo pronunciamiento, en tanto que el Colegiado Superior guardó absoluto silencio respecto del hecho que subyace de la denuncia por infracción normativa, de naturaleza procesal, de omisión de pronunciamiento del supuesto de hecho previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, que persigue una eventual reducción de multa a 10 UIT, y no por la denuncia de infracción del numeral 7 del artículo 230° de la Ley de Procedimiento

Administrativo General, por las razones expuestas en el quinto considerando de la presente sentencia.

V. DECISIÓN: Por estas consideraciones y en aplicación de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 396° del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 29364; de aplicación supletoria al caso de autos; declararon **FUNDADO** el recurso de casación de fecha dieciséis de octubre de dos mil trece, obrante a fojas doscientos uno, interpuesto por Inversiones Quiaza Sociedad Anónima Cerrada; en consecuencia, **NULA** la sentencia de vista de fecha uno de agosto de dos mil trece, obrante a fojas ciento setenta y siete; **ORDENARON** a la Sala Superior que emita nuevo pronunciamiento en atención a los lineamientos precedentes; **MANDARON** publicar la presente resolución en el Diario Oficial El Peruano conforme a ley; en los seguidos por la parte recurrente contra el Ministerio de la Producción, sobre Impugnación de Resolución Administrativa; y los devolvieron. Juez Supremo Ponente:

LAMA MORE.-

SS. WALDE JÁUREGUI,

LAMA MORE, VINATEA MEDINA,

TOLEDO TORIBIO,

MALCA GUAYLUP

3.- ANALISIS DEL CASO:

La accionante cuestiona la decisión administrativa del Ministerio de la Producción contenida en la Resolución Directoral N° 543-2007-PRODUCE/ DIGSECOVI de fecha nueve de febrero del dos mil siete, a través de la cual se la sanciona con una multa ascendente a 74.52 UIT por infracción al artículo 2° del Decreto Supremo N° 010-2004-PRODUCE al haber realizado actividades extractivas sin la correcta y obligatoria identificación, verificado ello en el operativo de control efectuado por inspectores de la empresa SGS del Perú Sociedad Anónima Cerrada, el día dieciocho de mayo del dos mil cuatro.

Entre los fundamentos de su pretensión señala la demandante lo siguiente: Se le ha impuesto una sanción desproporcionada toda vez que con la dación del Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE “Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesquera Acuícolas”, la sanción por la infracción que se le imputa se ha fijado en 10 UIT y tratándose de una disposición posterior y más favorable al administrado corresponde en todo caso que le sea aplicada, reduciéndose la sanción impuesta a dicho monto, la Administración no ha considerado para nada lo dispuesto por el artículo 230° inciso 7 de la Ley del Procedimiento Administrativo General que establece un plazo mínimo de treinta días desde la imposición de una sanción para imponer nuevas sanciones por infracciones continuas.

Ahora bien, en el caso de autos la demandante ha alegado en el punto 20 de sus fundamentos de hecho de su demanda y como sustento de su pretensión que con la dación del CASACIÓN El Peruano Viernes 31 de marzo de 2017 90795 Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE “Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras Acuícolas” la sanción por la infracción que se le imputa se ha fijado en 10 UIT y que en todo caso debe reducirse la sanción impuesta a dicho monto pues tratándose de una disposición posterior que le es más favorable, es la que corresponde ser aplicada. Tal hecho alegado por la demandante no ha sido materia de pronunciamiento por la Sala Superior no obstante que advierte la relevancia para la toma de decisión el de aplicar o

no al caso de autos el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444 no mencionado en la impugnada. Dicha omisión constituye una infracción directa al principio de congruencia procesal prevista en el numeral VII del Título Preliminar del Código Procesal Civil, así como a los deberes del Juez previsto en el artículo 50° inciso 6 de la misma norma procesal. Sin duda alguna que la infracción al principio procesal y deberes del Juez, citados en el párrafo que antecede, tienen directa relación con la afectación al derecho fundamental de motivación de las sentencias, que la Constitución Política del Estado garantiza en su artículo 139° inciso 5, a todo ciudadano. Estando a la magnitud de tales defectos, incurridos en la sentencia de vista, no corresponde, por ahora pronunciamiento sobre las causales in iudicando invocados en el recurso, sino solo respecto de la invalidez de la impugnada, pues lo contrario colocaría al impugnante sin la garantía constitucional citada; ello afectaría, por conexión, además su derecho a la tutela judicial efectiva, que la misma Carta Fundamental prevé en el numeral 3 del artículo 139°.

En este escenario corresponde declarar fundado el recurso de casación y declarar nula la sentencia de vista a fin que se emita nuevo pronunciamiento, en tanto que el Colegiado Superior guardó absoluto silencio respecto del hecho que subyace de la denuncia por infracción normativa, de naturaleza procesal, de omisión de pronunciamiento del supuesto de hecho previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, que persigue una eventual reducción de multa a 10 UIT, y no por la denuncia de infracción del numeral 7 del artículo 230° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, por las razones expuestas en el quinto considerando de la presente sentencia.

Por estas consideraciones y en aplicación de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 396° del Código Procesal Civil, modificado por la Ley N° 29364; de aplicación supletoria al caso de autos; declararon fundado el recurso de casación.