

**UNIVERSIDAD PERUANA DE LAS AMÉRICAS**



**ESCUELA DE DERECHO**

**TESIS**

**EL ESTADO Y EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PERÚ 2020**

**PARA OPTAR TÍTULO DE ABOGADO**

**AUTOR**

**OCTAVIO SANDOVAL TELLO**

**ASESOR:**

**MG. MARTIN MORALES GALLO**

**LINEA DE INVESTIGACION: DERECHO CONSTITUCIONAL**

**LIMA- PERU**

**AGOSTO 2020**

### **Dedicatoria**

**Esta tesis la dedico a mi familia y amigos que durante estos años de estudio estuvieron apoyándome para llegar a la meta trazada.**

**Agradecimiento:**

**A Dios por ser la luz incondicional que ha guiado mi camino.**

**A mis maestros, por los conocimientos que me han otorgado.**

**A los que estuvieron presentes en la evolución y desarrollo de mi tesis.**

## Resumen

El tema de investigación que elegimos, nos llevó a elaborar el siguiente título; **El Estado y el Procedimiento Administrativo Sancionador Perú 2020**, el cual nos conduce a plantear como objetivo; analizar y determinar la competencia y papel del estado en el Procedimiento Administrativo sancionador Perú 2020. Lo que nos ha permitido conocer y reflexionar sobre el marco normativo y principios de la potestad del procedimiento administrativo sancionador, de la misma manera el impacto en la calidad de la transparencia de la gestión pública. En este sentido, los principios del Derecho administrativo sancionador, La prohibición de la doble sanción por el mismo hecho y mismo autor. De modo que acogiéndonos a la Metodología; de Paradigma Cualitativo según Mejía (2007: 146)

“La investigación cualitativa es el procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes”. En ese sentido, la investigación cualitativa estudia diferentes objetos para comprender la realidad social del sujeto a través de los significados desarrollados por este.

El Tipo es una investigación aplicada, activa o dinámica sus propuestas o teorías, persigue comparar la realidad con la teoría. Hemos tomado como unidad de análisis o de investigación: TUO de la LPAG, y como Técnicas e instrumentos de nuestro estudio Observación, Lectura de diferentes Normas de Derecho Administrativo y otros. La técnica más usada y apropiada es la del análisis, jurídico, crítico, lógico e inferencial.

**Palabras clave:** Procedimiento administrativo sancionador, Estado.

## ABSTRACT

The research topic we chose led us to elaborate the following title; The State and the Sanctioning Administrative Procedure Peru 2020, which leads us to propose as an objective; analyze and determine the competence and role of the state in the Peru 2020 sanctioning Administrative Procedure. This has allowed us to know and reflect on the regulatory framework and principles of the authority of the sanctioning administrative procedure, in the same way the impact on the quality of transparency of public management. In this sense The principles of administrative sanctioning law, The prohibition of double sanction for the same act and the same author. So by accepting the Methodology; of Qualitative Paradigm according to Mejía (2007: 146)

"Qualitative research is the methodological procedure that uses words, texts, speeches, drawings, graphics and images." In this sense, qualitative research studies different objects to understand the social reality of the subject through the meanings developed by it.

The Type is an applied, active or dynamic investigation of its proposals or theories. It seeks to compare reality with theory. We have taken as a unit of analysis or research: TUO of the LPAG, and as Techniques and instruments of our study Observation, Reading of different Rules of Administrative Law and others. The most used and appropriate technique is that of analysis, legal, critical, logical and inferential.

**Keywords:** Administrative sanctioning procedure, State.

## Tabla de Contenido

Carátula.....	i
Dedicatoria.....	ii
Agradecimiento.....	iii
Resumen .....	iv
Abstract.....	v
Tabla de contenidos.....	vi
Introducción.....	1
Capítulo I : Problema de investigación.....	3
1.1. Descripción de la realidad problemática .....	3
1.2. Planteamiento del problema.....	6
1.2.1. Problema general.....	6
1.2.2. Problemas específicos .....	6
1.3. Objetivos de la investigación .....	6
1.3.1. Objetivo general .....	6
1. 3.2. Objetivos específicos .....	6
1.4. Justificación e importancia de la Investigación .....	7
Capítulo II - Marco Teórico .....	10
2.1. Antecedentes.....	10
2.1.1. Tesis internacional.....	10
2.1.2. Tesis nacional.....	11
2.2. Bases teóricas.....	12
2.3. Definición de términos.....	50
Capítulo III: Metodología de la Invstigacion.....	55

3.1. Enfoque de la Investigación.....	55
3.2. Hipótesis .....	55
3.2.1. Hipótesis general.....	55
3.2.2. Hipótesis específicas.....	55
3.3. Tipo de Investigación.....	55
3.4. Diseño de Investigación.....	55
3.4.1. Método.....	55
3.4.2. Alcance.....	56
3.4.3. Tipo .....	56
3.4.4. Unidad de Análisis.....	56
3.4.5. Investigación .....	56
3.5. Técnicas e instrumentos de Recolección de Datos.....	56
Capitulo IV: Resultados.....	58
4.1. Análisis de los Resultados.....	58
4.2. Discusión.....	58
Conclusiones.....	60
Recomendaciones.....	62
Referencias.....	63

## INTRODUCCIÓN

Elegir un tema a cerca del Derecho Administrativo, es ir en el móvil de la metodología jurídico- cualitativa y portando el instrumento, absolutamente pertinente, determinante y único de primera categoría imprescindible; LA LECTURA; debidamente sostenida por la técnica más fuerte; el análisis crítico-jurídico-inferencial y argumentativo.

Por lo que debemos informar que, para conocer el Procedimiento Administrativo Sancionador del Estado-Perú 2020, título de nuestra investigación, el cual fue elegido previa una descripción de la realidad problemática del asunto jurídico, a nivel nacional e internacional. Nos hemos planteado, una pregunta general, sostenida por dos preguntas específicas; que viene a denominarse planteamiento del problema y que constituye el fin de la investigación en torno al tema elegido, luego; se ha trazado un objetivo General, apoyado en dos objetivos específicos; a efectos de fijar el límite del fin de la investigación; en seguida proponemos una conjetura de la investigación; vía una hipótesis general, coadyuvada en dos hipótesis específicas.

Para contestar las preguntas, lograr los objetivos y verificar las hipótesis, hemos desarrollado el marco teórico, tal cual, manda la norma de investigación:

1° Revisamos y analizamos tesis internacionales y nacionales relacionadas, con este tema, a fin de sustentarnos de alguna forma con las investigaciones ya realizadas.

2° Revisamos un marco de bases teóricas; de igual forma revisando, analizando y resumiendo temas nacionales e internacionales teóricos o dogmáticos y normas de Derecho sustantivas y jurisprudencial, respecto del tema de investigación. Así hemos analizado el siguiente marco:

Definición del Derecho Administrativo Sancionador del Estado, Algunas teorías sobre el Estado, desde el punto de vista de Jellinek, Kelsen y otros, el jus puniendi del Estado, El llamado PAS: Procedimiento administrativo sancionador peruano, seguido de las fuentes principales del Derecho Administrativo, el marco normativo y principios de la potestad del procedimiento administrativo sancionador, el impacto en la calidad de la transparencia de la



gestión pública.

Temática que nos dio la oportunidad de abordar algunas conclusiones, y sugerencias, las cuales anotaremos en su debido espacio orden y momento.

## Capítulo I: Problema de Investigación

### 1.1 Descripción de la Realidad Problemática

El Estado a nivel mundial ejerce su poder punitivo o sancionador, mediante el *JUS IMPERIUM*, por intermedio de dos fuentes o instituciones jurídicas: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador.

Ambas instituciones tienen un aspecto en común, y es aplicar los principios del Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal.

La doctrina peruana y extranjera moderna actual, considera al régimen sancionador, autónomo del Derecho Penal, sin perjuicio de la aplicación de los principios del Derecho Penal y las normas o principios del Derecho procesal penal.

El Derecho Administrativo Sancionador español, es por supuesto dado por el Estado mediante su potestad sancionadora o *IUS PUNIENDI*, para castigar y sancionar administrativamente o penalmente al particular que ha cometido una infracción.

El Estado español asume el papel de garante de un funcionamiento social inocuo y el Derecho y en particular el Derecho Administrativo Sancionador español, se ha convertido en un instrumento de prevención de riesgos.

Una sociedad de riesgos exige la presencia de un Estado gestor de riesgos y eventualmente, de un Derecho reductor del mismo.

El Estado español se auxilia de normas procedimentales y sancionadoras que conforman la rama del Derecho Administrativo, denominado Derecho Administrativo Sancionador.

En el Derecho Administrativo Sancionador español, algunas normas legales han copiado el efecto de comiso, que tiene en el ámbito de la jurisdicción penal con respecto a los bienes materiales utilizados en la ejecución del Delito.

También este Derecho Administrativo Sancionador español ha considerado la técnica de carácter pecuniario, es la denominada multa coercitiva,

La Administración impone multas en los casos en los cuales el sancionado desatiende el cumplimiento de la obligación que le ha sido impuesta. Esta es una medida de ejecución forzosa.

Repositorio.uam.es/xmlui/bistream/handle/10486/3189/23026\_altagracia\_fernandez\_araceli.pdf? sequence=1&lisAllowed=y

*según Ziller (2012:115):*

El Gobierno de este país europeo ha encargado al Centro de Droit Public Compare de la Universidad Phanteón-Assas (París), que investigue los diferentes procesos administrativos de los países miembros de esta Comunidad Europea y realicen una propuesta para contar en el futuro con una norma sobre procedimiento administrativo que tenga vigencia para toda esta Unión de Estados Europeos, que llevaría como nombre “Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea”.

Esta norma jurídica europea estaría basada en los siguientes documentos:

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- Tratado de la Unión Europea
- El Tratado de Lisboa.
- Régimen jurídico-económico de la Comunidad Europea.
- Principios de jurisprudencia de la Unión Europea.

El Derecho Administrativo Sancionador en el ordenamiento jurídico argentino. Este tema es desarrollado por la investigadora y docente argentina Dra. Margarita Monzón Capdevila.

Esta institución sancionadora que tiene rasgos muy normales y comunes con el Derecho penal, es tan remota o antigua como ésta misma y durante muchos siglos ha sido considerada como un elemento fundamental de la policía.

A partir de la aparición del Derecho Constitucional, se modificaron y cambiaron los conceptos u opiniones. Pues empezó la institución policial a perder prestigio, esto dio origen inevitablemente el de la potestad sancionadora de la Administración.

En esta etapa actual los doctrinarios y juristas aceptan la Tesis o postura de la potestad sancionadora de la Administración Pública junto con la voluntad penal de los tribunales. En Argentina no existe un régimen general que regule la potestad sancionadora de la Administración Pública y tampoco se encuentra en el Código Penal argentino.

Saij.gob.ar./margarita-monzon-copdevila-sustantividad-derecho-administrativo-sancionador-ordenamiento-jurídico-argentino-docf-180049-2108-02-21-  
/123456789/Oabc-defg

En nuestro país el TUO de la ley 27444 ley del procedimiento administrativo tiene un capítulo especial referente al Derecho Administrativo Sancionador, norma que fue modificada el año pasado. Además es necesario precisar que en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se advierte que el debido procedimiento es señalado como principio en dos ocasiones: los lineamientos esenciales de lo que podríamos llamar un procedimiento administrativo sancionador general y a la vez establece un conjunto de reglas generales sustantivas, compuesto por una relación de principios y otras instituciones, válidas para la aplicación de cualquier régimen sancionador sectorial especial, es decir consagra lo que virtualmente podría denominarse la parte general del Derecho Administrativo Sancionador.

En tal sentido, la regulación realizada por la LPAG de los aspectos sustantivos de la potestad sancionadora y de las reglas esenciales del procedimiento administrativo sancionador se erige como el vértice (eje central), y por ende, punto de referencia obligado de un ordenamiento administrativo complejo, como es el caso del sancionador, compuesto por numerosas regulaciones sectoriales que atendiendo a las peculiaridades de las actividades o materias de su competencia, desarrollan temas específicos, la mayor parte de las veces aplicables exclusivamente en su competencia respectivo, como la tipificación de las conductas consideradas infractoras y de las correspondientes sanciones.

## **1.2. Planteamiento del Problema**

### **1.2.1. Problema general**

¿Cuál es la competencia del Estado en el procedimiento administrativo sancionador Perú 2020?

### **1.2.2. Problemas específicos**

1.2.2.1. ¿Cuál es el marco normativo y principios de la potestad del procedimiento administrativo sancionador?

1.2.2.2. ¿Cuál es el impacto del procedimiento administrativo sancionador en la calidad de la transparencia de la gestión pública

## **1.3. Objetivos de la Investigación**

### **1.3.1. Objetivo general**

Determinar la competencia del estado en el Procedimiento Administrativo sancionador Perú 2020.

### **1.3.2. Objetivos específicos**

3.2.1. Precisar el marco normativo y principios de la potestad del procedimiento administrativo sancionador.

- 3.2.2. Determinar el impacto del procedimiento administrativo sancionador en la calidad de la transparencia de la gestión pública

## **1.4. Justificación e Importancia de la Investigación**

### **1.4.1. Justificación**

#### ***1.4.1.1. Justificación legal***

- Constitución Política del Perú de 1993, vigente desde el 1 de enero 1994.
- Ley General de Educación
- Ley Universitaria N° 30220
- Reglamento de egresados UPA – 2019
- Ley N° 27444
- Decreto legislativo N° 1272
- Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
- Decreto Legislativo N° 807. Ley sobre facultades, normas y organización del INDECOPI
- Reglamento de organización y funciones del INDECOPI, D.S. 107.2012. PCM
- Código de protección y defensa del Consumidor. INDECOPI N° 29571

#### ***1.4.1.2. Justificación teórica:***

Uno de los métodos a utilizar es el inductivo- deductivo- no interactivo.

Es investigación jurídica cualitativa, no interactiva, aplicada.

#### ***1.4.1.3. Justificación social***

Los resultados o conclusiones de esta investigación lo daremos a conocer de una forma pública, para que los alumnos y la comunidad jurídica tenga como un inicio de otras investigaciones sobre los aspectos del derecho administrativo peruano.

#### ***1.4.1.4. Justificación metodológica***

Haremos usos de todos los métodos generales y especialmente jurídicos para esta investigación que consideramos que es un inicio para otros estudios, pues siempre es un comienzo, nada está terminado.

#### **1.4.2. Importancia**

Consideramos que esta investigación será como una fuente básica de referencia sobre el tema de la investigación de los aspectos administrativos, laborales del trabajador peruano de las instituciones del sector público.

### **1.5. Limitaciones de la Investigación.**

Hemos encontrado los siguientes obstáculos que presentamos:

#### **1.5.1. Referenciales:**

Existen pocos o contados libros e investigaciones que analicen sobre transparencia de la gestión pública y el IUS Puniendi

#### **1.5.2. Espacio geográfico**

El estudio lo hemos realizado en la ciudad de Lima. En gabinete, es decir es un trabajo basado en el método no interactivo, las fuentes referenciales son materiales físicos y de internet.

**1.5.3. Tiempo:*****1.5.3.1. De la investigación:***

La duración del trabajo es de 7 meses

***1.5.3.2. Del investigador***

La labor de investigación ha sido realizada con un tiempo de 10 horas semanales

**1.5.4. Económicas**

Pues el gasto de la investigación no ha contado con el apoyo de instituciones públicas, privada o participación de la familia. El costo ha sido asumido totalmente por el investigador y su familia. Ya que no se recibió apoyo de las instituciones privadas



## Capítulo II: Marco Teórico

### 2.1. Antecedentes

En este trabajo de investigación sobre **El Estado y el procedimiento administrativo sancionador Perú 2020**, hemos encontrado las siguientes tesis, relacionadas a nuestro estudio:

#### 2.1.1. Internacional

**Suarez D.** (2018). Tesis: “Del castigo justo y necesario a la utopía de la reinserción social” Para optar el grado académico de Doctor. Derecho - UNED Madrid España. La investigación concluyo:

**Primera:** Existen dos polos u opiniones sobre la función de las teorías de la pena; la primera es sostenida por Emmanuel Kant y su idealismo germano y la “pena justa y necesaria” cuya concepción está basada en el castigo en valores supremos de justicia absoluta. Esta doctora Suarez Callía, en su investigación que duró 7 años pone como paradigma el siguiente caso:

El habitante de la isla solitario, cuya sociedad civil se disuelve condenado a muerte, tiene que sufrir el castigo justo y el valor de sus actos. Aunque ya no existiera sociedad y la pena no sirviera para una vez desaparecida aquella y la ejecución del castigo ya ni siquiera trascienda. ¡Lo merecía! Es lo justo ;

El polo opuesto es presentado por el Juez de Chesterton que es el realismo crítico y se dirige al joven acusado y le dice: “Te castigo porque tengo que obedecer la ley. Pero bien sabe Dios que lo que necesitarías son tres semanas en la playa. El problema del castigo, según reconoce el Magistrado, no es moral, ni ético, sino estrictamente legal.

La pena que impone el Juez, no es necesariamente justa, sino prescrita por la ley, de acuerdo con el principio de legalidad y sometimiento del Juez a éste. ¡De justicia sabemos poco los seres humanos ¡

**Segunda:** La función resocializadora del castigo es uno de los temas de discusión moderna sobre los fines de la pena.

**Tercera:** El concepto de resocialización es deliberadamente antiguo y se interpreta de diversas maneras. Los conceptos de resocialización, reinserción, rehabilitación, reeducación, corrección, se utilizan como sinónimos, pero no lo son.

**Cuarta:** No existe consenso doctrinal alguno para precisar el objetivo final del proceso resocializador, su recorrido, las fases y límites del mismo.

### 2.1.2. Nacional

**Rojas H.** (2014) Tesis: Los **principios limitadores del IUS PUNIENDI ¿Qué límites rigen el Derecho Administrativo sancionador en el Perú?** Para optar el grado académico **de Magister**. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima Perú.

En la investigación llego a las siguientes conclusiones:

**Primera:** El Derecho Penal, por su especial desarrollo dogmático ha profundizado en su estudio y en los alcances que tales limitaciones tienen de cara a la aplicación de la sanción en un Estado Social y Democrático de Derecho.

**Segunda:** No se puede aplicar los límites constitucionales del ius puniendi desarrollados en el Derecho Penal, al Derecho Administrativo Sancionador.

**Tercera:** Estas conclusiones pueden ser extendidas a las demás ramas que conforman el Derecho Administrativo Sancionador público y también al privado.

Tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5338/ROJAS\_RODRIGUEZ\_HECTOR\_PRINCIPIOS\_CONSTITUCIONALES.pdf?sequence.

## 2.2. Bases Teóricas

### Conceptualización de Estado

**El estado.** Según el diccionario jurídico de Manuel Osorio, el término Estado:

Dar una definición del Estado, es muy difícil, especialmente hacerlo en pocas líneas, pues el vocablo es muy controversial. Adolfo Posada dice sobre el Estado “es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él, e imponer dentro de él, un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social, que en cada momento asume la mayor fuerza política”.

Para Capitant, Estado es el “grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad de un mismo gobierno”.

También podemos decir que el Estado es una organización humana, constituida sobre un territorio permanente, donde existe un poder soberano para la creación, definición y aplicación de normas jurídicas que garantizan su adecuada existencia como organización y facilitan el bienestar de sus miembros.

El Estado es parte de la sociedad. El Estado es un conjunto de relaciones que ocurren entre personas, que gozan de alguna estabilidad y que son relativamente uniformes.

### Teorías del Estado

Los principales representantes de esta posición según Palacios Mejía (2003: 151-155) son:

1) Jellinek, este destacado investigador y jurista alemán publicó en 1900 su “Teoría General del Estado” esta obra que fue muy criticada, es reconocida actualmente como una gran enciclopedia de los principales problemas y posibles soluciones académicas.

La primera pregunta y la más importante que se hace este investigador es ¿cómo conocemos al Estado?

Y responde de diversas maneras:

- a) Cómo una variedad de hechos (objetivo): Es el modo objetivo, pragmático, práctico de conocer el Estado. Pero este método no es suficiente, porque no nos permite conocer el Estado como una unidad, sólo nos brinda una visión parcial, no completa, ni total de esta institución importante.
- b) Método subjetivo: que a la vez tiene dos formas de averiguar lo que es el Estado, lo que la doctrina llama aspectos del Estado (fenómeno social que son los hechos reales subjetivos y objetivos y el aspecto jurídico del Estado: normas jurídicas que determinan y sirven de pauta a las instituciones).

La preocupación de Jellinek por conocer cuál es la posición del Estado dentro del orden jurídico

## 2) Hans Kelsen: El Estado es igual a Derecho

Este jurista de origen austriaco cuya teoría general del Estado apareció en 1925. Dice que el Estado es igual al Derecho, al orden jurídico total, es un orden jurídico personificado y que se caracteriza por una relativa centralización. El Estado es la síntesis que elabora en su mente el investigador utilizando la categoría del deber ser, para unificar los datos dispersos de la realidad externa.

Dice este mismo autor no es posible hablar de elementos del Estado; el pueblo, el territorio, el poder son datos del mundo externo que sólo adquieren sentido cuando se refieren al derecho, como ámbito personal, o como su vigencia.

El Derecho es algo creado, definitivo, y no confiere la atención a las relaciones sociales encaminadas a adquirir la facultad de crear, aplicar y definir el derecho, en cuanto a ellas no puedan referirse en forma directa e inmediata a una norma jurídica.

## 3) Herman Heller: El Estado como organización

Jurista e investigador de origen teutón (alemán) su obra apareció en 1934, esta teoría discrepa con la propuesta de Han Kelsen, propia de la escuela dogmática jurídica. Afirma que el Estado concebido como una organización, no es, sin embargo, un organismo, porque el Estado no es una sustancia: sólo sus componentes son sustancia, y lo son antes de ser miembros del Estado.

Esta organización constituye una unidad, porque sus resultados tienen un carácter unitario; unidad que no resulta de la identidad de los fines subjetivos, ni de una voluntad común, sino del hecho de que la organización sigue un plan.

Aunque es importante un acuerdo de los hombres sobre la vida de la organización, no es preciso que ese acuerdo sea total: la unanimidad no se presenta nunca en la vida política.

#### **Origen de la palabra Estado:**

El Estado es un fenómeno político moderno. El Estado es un fenómeno típico de la moderna cultura occidental.

- a) Grecia y Roma. En el libro *La ciudad antigua* del autor Fustel de Coulanges, demostró que las primeras organizaciones políticas tenían su origen en un sentimiento religioso, última expresión del primitivo culto a los muertos. Esas organizaciones no tomaban en cuenta, como elemento esencial, ni el territorio, ni el poder, ni el fin común, sino el hecho de que sus miembros participaban en el mismo culto
- b) Los pueblos germánicos. Se utilizó palabras inadecuadas como expresión de sus propias realidades políticas.
- c) La Edad Media: La organización política del medioevo gira, pues alrededor del territorio, que, junto con el pueblo, es el único elemento que se reconoce como

esencial, y por ello toma el nombre de Land o terrae.

- d) Edad Moderna: En el norte de Italia, una clase nueva alejada del campo y extraña a la nobleza, revoluciona la economía agraria con el uso de la moneda fiduciaria; al mismo tiempo, los “factores reales de poder”, antaño dispersos, se integran en una unidad de acción política. Los nombres tradicionales resultan insuficientes y anticuados. Surge entonces el término Estado, que perdura hasta ahora y que en todos los idiomas tiene hoy una voz equivalente. El fenómeno ocurre entre los siglos XV y XVI, cuando las ciudades italianas se denominan stati, pero adquiere título y contenido científico cuando Nicolás Maquiavelo inicia su obra Príncipe con esta frase: “Tutti li stati, son stati e sono republiche e principati”. Luego Bodino y Shakespeare y algunos legisladores españoles, usan el término Estado, aunque no en su moderno sentido. Modernamente se acostumbra identificar los términos nación y Estado, entre otras razones, por la dificultad idiomática y política que tienen algunos países.

### **Ámbito Normativo**

El enfoque dogmático expuesto, ha generado, como se verá a continuación, una nueva normativa, en el ámbito ético y en el manejo de los recursos públicos, en este último caso, otorgando potestades administrativas sancionadoras a la Contraloría General de la República, que lleva a la emisión de un conjunto normativo sancionador preciso, claro, actual y sistematizado.

### **El Ius Puniendi del Estado**

El Estado posee el poder de ser un sancionador del sector público a nivel nacional y comprende las siguientes líneas:

- Derecho penal

- Derecho disciplinario
- El Derecho administrativo sancionador
- Sanciones parlamentarias (infracciones al Código de ética del Parlamento y por infracciones a la Constitución)
- Consecuencias accesorias
- Facultades disciplinarias a los jueces

### **2.2.2. El Proceso Administrativo Sancionador.**

**Monzón (2014)** afirma que “la sustantividad del Derecho Administrativo Sancionador, en el ordenamiento jurídico argentino, es aceptada sobre la teoría que existe una norma sancionadora de la Administración Pública, así como también hay muchos antecedentes en la doctrina y la jurisprudencia.

Todo Estado en el mundo post contemporáneo tiene la prerrogativa y el monopolio del IUS IMPERIUM, en el aspecto administrativo y en el aspecto penal.

La potestad sancionadora es exclusiva de la Nación. Este hecho no es reciente nace con el ser humano. La potestad sancionadora en sus inicios correspondía a la policía. Posteriormente este poder se le fue retirando.

Por lo que en esta era post moderna, el Estado tiene el derecho de represión, fundamentalmente debido a dos aspectos:

- a) Una orientación técnica, dirigida a los delitos comunes, en la cual se encuentran todos los ilícitos penales contemplados en el Código Penal y el Código Procesal Penal.
- b) En lo referente al aspecto de la administración pública y a todas sus instancias respectivas, con el Proceso Administrativo Sancionador.

Es común y habitual la aplicación del Derecho Penal y Derecho Procesal Penal, en el área del Derecho Administrativo Sancionador.

Es una manifestación del IUS IMPERIUM del Estado la aplicación del Derecho Penal y Derecho Procesal Penal.

El Derecho Penal, creó las técnicas e instrumentos de garantía de los derechos individuales en su totalidad.” (P.6)

### **El Derecho administrativo**

**Cabrera y Quintana** (2017) “en el contexto internacional el Derecho Administrativo, muestra su aparición notoria con la Revolución Francesa de 1789, esto no niega que la función administrativa es la primera en cualquier organización social, de forma tal, que precede a todas las demás funciones entre ellas las legislativas y las jurisdiccionales. Por ello, el Derecho Administrativo tiene en la Constitución los títulos de sus capítulos y la axiología constitucional impera el orden administrativo. El Derecho Administrativo tiene su raíz en el Derecho Constitucional...” (P.11.12)

### **Fuentes del Derecho administrativo**

El Derecho administrativo reconoce las mismas fuentes que el derecho en general.

- Fuentes reales o sociológicas
- Fuentes formales que son: Principales, secundarias y menores

### **Ámbito de aplicación del procedimiento administrativo general**

Según el artículo I. Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente ley, se entenderá por “entidad “o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos,



2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieran autonomía.
7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativa y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,
8. Las personas jurídicas bajo régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

**Comentario:** El Poder Ejecutivo, se constituye clásicamente como el poder estatal encargado de las funciones de carácter ejecutivo, esto es de materialización concreta de aquello que concierne al interés general o interés público.

A efectos de la aplicación de la legislación administrativa general, cabe diferenciar profundamente las funciones jurisdiccionales de aquellas administrativas, al punto de que debe hablarse, con propiedad de la administración del poder judicial la cual se encuentra alejada de potestad jurídica de impartir justicia.

El Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece en la parte conclusiva del apartado 8° que la generación de trámites que se

realicen en el espacio de interacción entre los ciudadanos y las personas jurídicas consideradas como administraciones públicas por mandato de la ley general, se regulan por el procedimiento administrativo general.

De esta manera queda descartado que los trámites, expedientes o procedimientos asuman una orientación independiente o autónoma atendiendo a la consideración de organizaciones jurídico-públicas del ente donde se realizan estos, lo cual podría valorarse como un poderoso efecto de arrastre.

En este sentido, el legislador rechaza considerar que la legislación del procedimiento general sea supletoria a los procedimientos emanados de las personas jurídicas administraciones públicas, ahora bien cabe precisar que la propia Ley 27444 mediante su TUO, determina objetivamente que la aplicación del régimen jurídico del procedimiento general no debe ser incompatible con el régimen jurídico privado de dichas personas jurídicas, lo que obliga a una labor dinámica de coordinación o entendimiento entre ambos regímenes jurídicos, normalmente disímiles en el aspecto práctico.

### **Finalidad**

**Art. 3.-** La presente ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

**Comentario:** Este artículo se enfoca a recordar a todos los partícipes del tráfico administrativo, que descansa sobre las organizaciones jurídico-públicas la vocación de servicio de modo que es el interés público el eje central de la actividad administrativa orientándose a la proscripción de la interdicción de la arbitrariedad, la desviación de poder y las vías de hecho sumándose aquí no solo el respeto de los

derechos fundamentales de dichos partícipes, encabezados desde la noción de administrados que maneja la legislación general del procedimiento, sino la promoción de dichos derechos siempre que esta amalgama que se presenta en las relaciones jurídicas requeridas por el Derecho lo que es fundamento esencial para evitar que, por otro lado, el particular que interactúa en calidad de administrado haga usos indebidos de su posición jurídica.

### **Concepto de Competencia**

Competencia viene de “competere” que significa corresponder, incumbir a uno alguna cosa, es decir la medida en que la jurisdicción se distribuye entre las diversas autoridades judiciales o también la facultad que tiene un funcionario público de administrar justicia en un caso concreto. Se dice entonces que la competencia es el límite de la jurisdicción o como dice Mattiolo, es la medida como se distribuye la jurisdicción entre las distintas autoridades judiciales<sup>1</sup> Es la parte de poder jurisdiccional poseída por cada juez o magistrado; es decir, la medida de la jurisdicción. La competencia es entonces la aptitud legal de ejercer jurisdicción en un proceso concreto y determinado.

### **Competencia preventiva**

Señala el art. 7.1 NCPC “si para un mismo proceso hubiera más de un tribunal competente, conocerá el que prevenga en su conocimiento”. La locución “competencia preventiva” resulta impropia, primero porque no es factor determinante de la competencia, ni atributivo de aquella. Si se refiere a los supuestos en que existan dos procesos con el mismo objeto y causa, y que deban acumularse, será de conocimiento del juez “que prevenga el conocimiento”, locución también impropia – usada históricamente- pues lo que se quiere decir, en palabras sencillas que será

---

<sup>1</sup> Mattiolo L. 1930.P.3

competente aquel juez que primero dio curso o traslado a la demanda mediante emplazamiento formal al demandado, para contestar, que no necesariamente coincide con el primer juez ante quien se presentó la primera demanda, o la que primero resolvió cualquier otro aspecto que no sea el emplazamiento formal de demanda. De ahí que si una demanda se presentó primero, pero se hicieron prevenciones o el juez declaró su incompetencia de oficio, estos actos no se toman en cuenta, solo se toma como parámetro, el juez que emplazó o dio traslado a la demanda para su notificación al demandado.

Esta regla tampoco se aplica a los supuestos de una demanda de una jurisdicción especializada, prevalente sobre la civil, como contencioso, familia, agrario o laboral, pues en ese caso rige la regla de la jurisdicción especializada, siendo la civil una jurisdicción residual.

### **La potestad sancionadora de la administración pública**

El Estado, como institución jurídico-política al servicio de la sociedad, existe con la finalidad de concretar a favor de sus intereses un conjunto de valores de interés común a los individuos que la integran, quienes lo han dotado del **poder público necesario** para la obtención de dichos valores, traducidos como finalidades públicas.

Así pues, resulta esencial para la concreción de los valores y finalidades públicas que al Estado le corresponde alcanzar, la existencia de un orden social tal que permita la convivencia en armonía y **la eficacia de la actuación del Estado**, en pos de lograr precisamente los fines que justifican su existencia.

La norma jurídica, en su más vasta acepción, es cabalmente el instrumento idóneo para disciplinar el funcionamiento de la sociedad y del Estado, cuya máxima expresión reside, en el caso del Perú, en la Constitución Política; entendida no solo como un catálogo determinado de normas, sino más bien como un conjunto amplio de «**valores**,

**principios y reglas»** (Fonseca, 2018: 142) de los que emana todo el sistema jurídico nacional, y que establece como fin supremo, **tanto para la sociedad como para el Estado**, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

En cuanto a la defensa de la persona humana, el **Tribunal Constitucional** señaló que:

*Un Estado de derecho, que proclama como valor primordial la defensa de la persona, no puede desatenderse de mecanismos con los que efectivamente se garantice su protección adecuada. Cualquiera que fuese el medio en el que se desenvuelva o se desarrolle la persona, no se le puede atropellar en sus derechos esenciales exponiéndola a riesgos o perjuicios innecesariamente ocasionados por las propias personas, por las organizaciones colectivas que los conforman o por el propio Estado en cualquiera de sus corporaciones (Tribunal Constitucional 2003).*

Por su parte, en cuanto a los alcances del principio-derecho de la **dignidad de la persona**, el supremo intérprete de la Constitución ha señalado que:

*El principio de dignidad irradia en igual magnitud a toda la gama de derechos, ya sean los denominados civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, toda vez que la máxima eficacia de la valoración del ser humano solo puede ser lograda a través de la protección de los distintos elencos de derechos, en forma conjunta y coordinada.*

*Bajo este principio [dignidad], el Estado no solo actuará respetando la autonomía del individuo y los derechos fundamentales como límites para su intervención – obligaciones de no hacer -, sino que deberá proporcionar, a su vez, los cauces mínimos para que el propio individuo pueda lograr el desarrollo de su personalidad y la libre elección (Tribunal Constitucional 2004).*

Como puede apreciarse, la supremacía del deber de **«defensa de la persona humana y de su dignidad»** que impone la Constitución Política, y a partir de esta, todo el sistema jurídico en forma orgánica, delimita el marco sobre el cual el Estado debe conducir su actuación, cuyos límites están constituidos por el **respeto irrestricto a los derechos fundamentales** de la persona.

Este precepto importa que, si bien el Estado, como agente de la materialización de finalidades públicas, está dotado de un poder pleno y suficiente para tal fin, **el ejercicio de dicho poder no es irrestricto**; sino que debe ejercerse dentro de parámetros que garanticen la eficacia de los derechos fundamentales del ser humano.

Una de las manifestaciones del poder estatal es el *ius puniendi*, latinismo que alude a la atribución del Estado de sancionar, aquellas conductas que, **contravienen el orden jurídicamente establecido para regir la convivencia en sociedad**, y del cual deriva la potestad de «dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales» (Tribunal Constitucional 2010), siendo la última de carácter **subsidiario** y reservada a los ilícitos de mayor gravedad.

En este contexto, conviene enfatizar que, al ser una manifestación del poder estatal, el *ius puniendi* no puede –ni debe– ser ejercido en forma arbitraria; sino más bien teniendo como límites **los derechos fundamentales de la persona humana**, los mismos que constituyen, como hemos señalado previamente, el parámetro constitucionalmente establecido para la actuación del Estado y que, a la luz de la **Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política**, han de interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

### **Definición de procedimiento administrativo**

El artículo 29 de la Ley, conceptualiza lo que es el procedimiento administrativo:

“Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables, sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados”

## **Fundamentos de la actuación sancionadora de la Administración Pública.**

Según la Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017: 10-11):

“Los diversos investigadores y doctrinarios coinciden en el apotegma de –la unidad de la potestad sancionadora estatal- que es un poder exclusivo que se genera a través del Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador”

El Tribunal Constitucional Peruano (art. 201 de la Constitución Política de 1993, vigente desde del 1 de enero de 1994) en diversas resoluciones ha opinado sobre este tópico de nuestra investigación como es el Procedimiento Administrativo Sancionador.

La jurisprudencia comparada, ha determinado los siguientes aspectos, para justificar la actuación punitiva de la Administración Pública y son para:

- No recargar en exceso a la administración de justicia con la atención de ilícitos de menor gravedad.
- Dotar de mayor eficacia al aparato represivo respectivo de los ilícitos menores.
- Promover mayor inmediación de la autoridad sancionadora, respecto de los administrados sancionados

### **Procedimiento Administrativo Sancionador: Definición**

El Procedimiento administrativo sancionador (PAS), es el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, es decir la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una infracción.

Dicho proceso es una garantía, mediante la cual los administrados tienen la responsabilidad para hacer respetar sus derechos.

La Administración Pública, no puede dar actos administrativos sancionatorios sin otorgar las garantías de un debido y correcto proceso. Pues nuestra Constitución Política, protege los derechos del debido proceso y no se puede ir contra la norma más alta de nuestra Nación.

Las acciones sancionadoras de las entidades públicas están determinadas en el Capítulo III del Texto Único Ordenado.

No se puede ni se debe imponer condiciones en desventaja a los administrados.

Cabrera Vásquez (2019: 631) señala que no existe esta norma como Ley Constitucional de la potestad sancionadora de la administración, asimismo especifica:

- Que, históricamente la facultad sancionadora de la administración ha sido atribuida a la jurisdicción penal únicamente respecto de los ilícitos que la ley denomina delitos o faltas, pero no frente a otro tipo de ilícitos, llamados infracciones cuya posibilidad de sanción ha sido atribuida a la propia administración.
- Que la potestad sancionadora de la administración está sometida, subordinada a la jurisdicción, es decir, se exige la posibilidad de revisión jurisdiccional de los actos administrativos dictados en el ejercicio de la potestad sancionadora.
- Que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.
- Que la potestad sancionadora de la administración pública podemos tratar de definirla como aquella que compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico.
- Que, la potestad sancionadora de la administración pública materializa actuaciones que traducen un mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. La finalidad que guía tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general

### **Procedimiento administrativo sancionador: Ámbito de aplicación**

247.1. 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.

247.2. 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 art. 248, así como la estructura y garantías prevista para el procedimiento administrativo sancionador.

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

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

**Comentario: El inciso 247.1.** Determina que la regulación jurídica aplicable al Proceso Administrativo Sancionador determina, de manera correcta los contornos y alcances de la potestad sancionadora lo que lleva a que, por habilitación expresa, previo delineamiento de los comportamientos antijurídicos y de las consecuencias generadas a consecuencia de ello, la administración se encuentra autorizada para conjeturar tales comportamientos imponiendo las necesarias medidas gravosas a los sujetos infractores.

### **Principios de la potestad sancionadora administrativa (art. 248)**

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

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

habilitarán a disponer la privación de libertad.

**Comentario:** Según la opinión del MINJUS (2017: 12-15) hace la respectiva apreciación sobre este principio.

Este principio se encuentra ubicado en el art. 2, inc. 24, letra “d” de la doceava Constitución Política Peruana es decir de 1993, empezó a regir a partir del 1 de enero de 1994. A la letra dice:

Constitución Política de 1993.

Art. 2.- Toda persona tiene derecho: (...)

Inciso 24° A la libertad y seguridad personales. En consecuencia...

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

Bernales (2000: 176-177) comenta lo siguiente:

“en esta norma dos principios del Derecho Penal moderno, englobados por el principio de legalidad, que fueron elementos fundamentales de seguridad personal, desde el siglo XVIII.

El primero de ellos comienza diciendo que “nadie será procesado ni condenado” (P.176 .177)

es decir, que, si no se cumplen los supuestos establecidos en la norma, a nadie se puede condenar penalmente, ni siquiera abrirle juicio penal. El criterio es aplicable siempre que aquellos que se imputa a la persona sea una conducta calificada como infracción punible,

A continuación, dice el inciso que nadie será procesado ni condenado “(...) por acto u omisión (...)”. Como se sabe, la conducta originadora de la sanción penal

puede ser tanto de acción como de omisión.

Continúa el literal señalando que nadie será procesado ni condenado por acto u omisión “(...) que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley “(...). Este requisito quiere decir que la conducta de una persona sólo puede ser considerada delictiva cuando al momento de ser cometida ya era considerada penalmente sancionable por la ley.

Continúa la norma diciendo que la conducta debe estar previamente calificada en la ley “(...) de manera expresa e inequívoca como infracción punible”. Es parte de este principio de derecho penal que la tipificación de delitos no puede ser interpretada extensivamente por analogía.

Existe además el principio universal: *nulla pena sine lege*. Consiste en que no pueden aplicarse penas que la ley, no haya predeterminada al momento de cometerse el delito.

Por último, los derechos y principios establecidos en este literal deben ser concordados con el inciso 10 del artículo 139 de la Carta Magna, que actualmente maneja el Derecho Penal Moderno: No hay pena sin juicio.

El Tribunal Constitucional Peruano (Exp. N° 1182-2005-PA7/TC, fundamento jurídico 14) ha señalado que la aplicación de este apotegma de legalidad impide que se pueda atribuir la comisión de una falta o aplicar una sanción administrativa, cuando esta no se encuentre previamente determinada en la ley.

Dicho hecho comprende una doble actitud:

- a) Exigencia de carácter formal: implica la exigencia y existencia de una norma legal o norma con rango de ley.
- b) Exigencia de carácter material: Implica la predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes.

Referente a este punto podemos concluir que este principio tiene dos objetos específicos:

- Existencia de una ley (ley scripta)
- Ley previa: anterior a la conducta reprochable.

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

**Comentario:** Esta norma, tiene su origen en el debido proceso. Comprende diversas garantías como el derecho de ofrecer y producir pruebas, el derecho de obtener una decisión fundada, en la que se analicen las principales situaciones planteadas.

Es flagrante violación de esta norma emitir actos administrativos sin escuchar a los administrados. Esta norma tiene dos fases:

La fase de la instrucción y la fase sancionadora. Este principio es una garantía del administrado. Tiene como fundamento el Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el principio al debido procedimiento: inc.3 del art. 139 de la Constitución Política y en el inciso 1.5 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

Se debe comprender que no existen dos procedimientos distintos, sino que es un solo procedimiento sancionador dividido en dos fases diferenciadas (instructiva y sancionadora).

Estas fases deben ser dirigidas por dos autoridades distintas.

**Razonabilidad.** - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta

sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efecto de su graduación:

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

**Comentario:** Su contenido se encuentra relacionado directamente con el principio de proporcionalidad, esto quiere decir, con la adecuación aplicable ante la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada.

Este principio de proporcionalidad fue originado en Alemania, constituye un elemento constitucional, que reconoce la actividad de los poderes públicos que es susceptible de restringir, lesionar o limitar de alguna manera los derechos individuales de los ciudadanos.

Se establece un límite para la actuación represiva de las autoridades administrativas que sólo podrá ser llevado a la práctica cuando resulte necesario, idóneo y proporcionado, para obtener los objetivos que se persigue.

**Tipicidad.** -Solo constituyen conductas sancionables administrativas las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de

desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

**Comentario:** Este apotegma quiere decir que sólo cabe castigar un hecho cuando este se encuentre precisamente definida y se tenga claramente determinada su penalidad.

El Tribunal Constitucional, considera que la tipicidad constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta.

A sí mismo "... las sanciones administrativas pueden estar contenidas en reglamentos, siempre que así lo habilite expresamente la Ley, que asigne competencias sancionadoras al ente administrativo correspondiente.

A través de la tipificación de infracciones no se pueden imponer obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

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

**Irretroactividad.** - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el

momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores sean más favorables.

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

**Comentario:** Este principio está amparado en el art. 103 de nuestra Constitución Política que dice.

“...la ley desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existente, y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo...”

Este enunciado tiene como base el principio de seguridad jurídica. Por regla general, corresponde aplicar las normas sancionadoras vigentes en el momento de la configuración de la infracción administrativa. Este postulado tiene una excepción retroactiva, cuando la norma posterior resulta más favorable para el administrado.

Estos supuestos son los siguientes:

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

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

**Comentario:** Cobo Olvera, español (2008: 213) dice que en el área del Derecho Administrativo Sancionador:

“es factible que se observen situaciones en la que un mismo hecho o conducta, sea más de una inobservancia administrativa. Para sancionar se presentan tres (3) teorías:

1) Eliminación de la acumulación material: es la suma de las penas atribuidas a todos y cada uno de los delitos cometidos por la misma acción.

1) Absorción de la pena.

1) Exasperación (o aspiración) de la pena, lo cual significa determinar o seleccionar la más grave y además elevar o intensificar su contenido, sin llegar a la suma de todas ellas. Nuestra legislación ha optado por la tercera, es decir por la aspiración de la pena.

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

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

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



se refiere el inc.5.

**Comentario:** Este principio se refiere a una conducta reiterada por voluntad duradera en la que no se da situación concursal alguna, sino una progresión unitaria con repetición de actos. Este hipotético de infracción continuada requiere se hayan realizado varios hechos, acciones u omisiones que trasgredan la misma norma y que el infractor actúe en ejecución de una estrategia pre concebida o aprovechando la ocasión.

No es acción aislada, ni casual, sino un acontecimiento constante y perdurable.

Los fundamentos o razones son:

1. Con ello se trata de evitar imponer tantas sanciones como infracciones se hayan cometido, con efecto favorable para el posible infractor.
2. Como contrapartida, no se produce la prescripción de infracciones aisladas, pues han perdido su individualidad

**Causalidad.** - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constituida de infracción sancionable.

**Comentario:** Este apotegma jurídico dice que el infractor asume su responsabilidad por su conducta prohibida por la norma, que haya sido idónea para originar la lesión, y no tratarse de las situaciones de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado.

**Presunción de licitud.** - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras cuenten con evidencia en contrario.

**Comentario:** Este apotegma administrativo está concordado o tomado como fuente la Constitución Política de 1993, art. 2, inc. 24,

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

Al respecto el Dr. Bernalles Ballesteros (2013: 177-178) comenta:

La declaración judicial de responsabilidad equivale a que la persona encausada haya sido condenada por una sentencia penal expresa, dictada por los tribunales en el ejercicio de sus funciones. Mientras ello no suceda, y aunque el juicio siga su curso procesal, toda persona es considerada inocente. Así mismo este artículo está considerado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 11.1.

En el caso del aspecto administrativo la naturaleza procesal de la presunción de inocencia se expresa en que la carga de la prueba recae sobre la Administración, permitiendo la destrucción de la presunción, lo cual es siempre posible (en cuanto que es *iuris tantum*) pero como mínimo debe suponer la prueba de los hechos constitutivos y de los elementos integrantes del tipo.

La imputación de responsabilidad, no puede realizarse por simples indicios y conjeturas, sino que debe estar suficientemente razonada

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

**Comentario:** Este principio administrativo quiere decir que la entidad pública sancionadora se encuentra obligada a acreditar la responsabilidad subjetiva (*dolo* o *culpa*) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa.

Esta norma fue reconocida a nivel jurisprudencial por el Tribunal Constitucional, como una exigencia para ejercer legítimamente la potestad sancionadora, en la Sentencia del 3 de enero del 2003, expediente 0010-2002-AI/TC, en su fundamento número 64, según Gómez Tarrillo (2010- 134-136).

**Non bis in ídem.** - No se podrá imponer sucesiva o simultánea una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho o fundamento.

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

(Texto según el art. 230 de la Ley N° 27444, modificado según el art. 2 decreto legislativo N° 1272).

**Comentario:** El Tribunal Constitucional peruano ha señalado que este principio jurídico administrativo se encuentra implícito en el derecho al debido proceso, contemplado en el art. 139, inciso 3 de nuestra Constitución Política, al respecto el Dr. Bernales Ballesteros (1996: 641-642) sobre este tópico dice:

“el inciso bajo análisis establece no sólo es considerado como un derecho constitucional, sino como un derecho fundamental, vale decir uno de los derechos humanos exigibles al Estado moderno. Los orígenes del debido proceso son recordados por CAROCCA, quien escribe que éstos nos revelan que se trata de una fórmula sustancialmente amplia, indeterminada, de buscar justicia en la tramitación de un concreto proceso...”

Así mismo esta norma está suscrita en el art. 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos,

Este principio significa el Derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos.

La acepción procesal significa prohibición de sufrir sucesivamente diversos procesos por el mismo hecho. La Ley prohíbe sancionar dos veces lo mismo, aunque dos normas punitivas diferentes tipifiquen la misma vulneración del ordenamiento jurídico, cada una con la infracción correspondiente.

### **Reglas para el ejercicio de la potestad sancionadora**

En virtud del principio de razonabilidad en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores deberán observarse las siguientes reglas:

- a) En el caso de infracciones administrativas pasibles de multas que tengan como

fundamentos el incumplimiento de la realización de trámites , obtención de licencias, permisos y autorizaciones u otros procedimientos similares ante autoridades competentes por concepto de instalación de infraestructuras en red para servicios públicos u obras públicas de infraestructura, exclusivamente en los casos en que ello sea exigido por el ordenamiento vigente, la cuantía de la sanción a ser impuesta no podrá exceder :

- El uno (1%) de valor de la obra o proyecto, según sea el caso.
- El cien por ciento (100%) del monto por concepto de la tasa aplicable por derecho de trámite, de acuerdo al TUPA vigente en el momento de ocurrencia de los hechos, en los casos en que no sea aplicable la valoración indicada con anterioridad.

Los casos de imposición de multas administrativas por montos que excedan los límites señalados con anterioridad serán conocidos por la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (2) para efecto de determinar si en tales supuestos se han constituido barreras burocráticas ilegales de acceso al mercado, conforme al procedimiento administrativo contemplado en el Decreto Ley N° 25868 y el Decreto Legislativo n° 806, y en sus normas modificatorias y complementarias.

- b)** Cuando el procedimiento sancionador recaiga sobre la carencia de autorización o licencia para la realización de varias conductas individuales que, atendiendo a la naturaleza de los hechos , importen la comisión de una actividad o proyecto que las comprendan en forma general, cuya existencia haya sido previamente comunicada a la entidad competente, la sanción no podrá ser impuesta en forma individualizada, sino aplicada en un concepto

global atendiendo a los criterios previstos en el inciso 3 del art. 248.

### **Comentario:**

El apartado a) se enfoca en un castigo de naturaleza económica, por no haberse satisfecho por parte del administrado, la obligación de prestaciones concretas basadas en todo tipo de técnicas autoritativas a temas de infraestructura o de obras públicas ligadas a dicha especialidad, énfasis en situaciones en que el desarrollo de tales prestaciones conlleve una especial atención de las disposiciones jurídicas vigentes; aspecto que determina que el legislador establezca el valor económico del castigo punitivo.

La determinación de la multa con respecto del valor porcentual total con relación a la tasa que debió cancelar el particular por concepto de derechos de tramitación del expediente, lo que se hará, como mecanismo de control de la imposición de la multa como castigo jurídico.

El apartado b) Se refiere a que debe evaluarse, por los eventos que rodean al objeto del procedimiento sancionador, al alcance general o colectivo de la actividad de dichos particulares que haya sido noticiadas anteladamente a la administración con habilitación para otorgar tal autorización genera, como efecto jurídico, que la punición administrativa no vaya dirigida a dichos administrados de modo individual, sino bajo criterios colectivos debiendo apoyarse en los alcances de los criterios de graduación sujetos al principio de razonabilidad, bajo dicha lógica, el legislador se enfoca en el desarrollo colectivo de la actividad- materia de autorización administrativa- a realizarse pese a que ella comprende diversos procederes del administrado individualmente.

### **Determinación de la responsabilidad**

**Art. 251.1.** Las sanciones administrativa que se impongan al administrado son

compatibles con el dictado de medidas coercitivas conducente a ordenar la reposición a o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente, Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

**Art. 251.2.** Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometen, y de las sanciones que se impongan.

**Comentario:**

**Art. 251 1.** Este principio que el castigo jurídico público sufrido, por permisión jurídica, por el particular no constituye impedimento para que la administración proceda a la emisión de medidas de restablecimiento de la legalidad cuyo enfoque, necesario es dejarlo establecido, no se basa en la idea de sanción sino en el restablecimiento del escenario fáctico alterado por la disvaliosa del administrado. En este escenario, el legislador exige la regulación jurídica concreta y expresa de este tipo de decisiones administrativa, esto es, la tipificación de dichas medidas, sumando a ello la necesidad de hacer uso de las misma cuando sea imprescindible efectuar un examen de valoración en el uso de ella enfocado en la fórmula de bienes jurídicos o meta interés a proteger y medios fácticos o jurídicos a utilizar incorporando otros patrones de análisis ligados a la teoría

constitucional de la razonabilidad, conjunto armónico que exige un examen o análisis de carácter casuístico siempre que se guarde el debido respeto y acatamiento de los elementos reglados precisados en este inciso .

**Art.252.2.** Establece que cuando las prestaciones a las que se encuentran forzadas los administrados tengan como fuente o sustento una disposición jurídica infra constitucional y dichas prestaciones se enfoquen de modo colectivo, el ejercicio de tales medidas de restablecimiento se aplicará a dicho colectivos de modo que uno de los administrados, de ser el caso, pueda responder por los demás- desde el marco de la responsabilidad conjunta- frente a las conductas disvaliosas y a las respuestas punitivas que se generen por parte de la administración.

### **Caracteres del procedimiento sancionador**

Art. 254.1.Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentario 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 las normas que atribuya tal competencia.
4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y

utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 173.2, del art. 173, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

254.2. La Administración revisa de oficio las resoluciones administrativas fundada 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.

### **Procedimiento sancionador (art.255). Disposiciones**

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 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 la notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las instituciones 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 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 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 quien denunció la infracción, de ser el caso.

**Comentario:**

Se recoge el principio de oficialidad, por el cual la autoridad administrativa es la encargada de promover el procedimiento y las diligencias necesarias para tutelar el interés público involucrado.

El inicio del procedimiento, se materializa mediante la imputación de cargos al administrado, lo cual contiene la exposición clara de los hechos imputados, calificación de las infracciones...

Toda persona inculpada de un delito, posee presunción de inocencia.

#### **14. Medidas de carácter provisional (art. 256)**

256.1. La autoridad que tramita el procedimiento puede disponer, en cualquier momento, la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final, que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por el art. 157.

256.2. Las medidas que se adopten deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetivos que se pretende garantizar en cada supuesto concreto.

256.3. No se puede dictar medidas de carácter provisional que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de sus derechos.

256.4. Las medidas de carácter provisional no pueden extenderse más allá de lo que resulte indispensable para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto.

256.5. Durante la tramitación, la autoridad competente que hubiese ordenado las medidas de carácter provisional las revoca, de oficio o a instancia de parte, cuando compruebe que ya no son indispensables para cumplir los objetivos cautelares concurrentes en el caso concreto

254.6. Cuando la autoridad competente, de oficio o a instancia de parte, que se ha producido un cambio de la situación que tuvo en cuenta al tomar la decisión provisional, esta debe ser cambiada, modificando las medidas provisionales acordadas o sustituyéndolas por otras, según requiera la nueva medida.

256.7. El cumplimiento o ejecución de las medidas de carácter provisional que en su caso se adopten, se compensan, en cuanto sea posible, con la sanción impuesta.

256.8. Las medidas de carácter provisional se extinguen por las siguientes causas

1. Por la relación que pone fin al procedimiento en que se hubiesen ordenado, La autoridad competente para resolver el recurso administrativo de que se trate puede, motivadamente, mantener las medidas acordadas o adoptar otras hasta que se dicte el acto de resolución del recurso.
2. Por la caducidad del procedimiento sancionador.

**Comentario:**

Este artículo, regula el tratamiento que deben seguir las medidas de carácter provisional en el curso de la actividad sancionadora administrativa. Es de carácter cautelar esta medida.

El 256.1.: Los órganos administrativos especializados del PAS, se encuentran empoderados, en cualquier etapa de este a emitir medidas temporales sobre el fondo para garantizar el cumplimiento de la decisión administrativa sancionadora.

El inciso. 256.2. Determina ciertos criterios reglados que deben verse satisfechos al asumirse la necesidad del dictado de medida cautelar provisional.

El inciso.256.3. Direcciona de manera antelada, la emisión de providencias cautelares bajo el pretexto de la aplicación de la potestad sancionadora genere daños no permitidos al particular.

El Inciso.256.4. Lo cautelar no puede ir más allá de aquello que pretende cautelar.

El Inciso.256.5. El órgano instructor o sancionador, emisor de las medidas provisionales, se encuentra hábil a proceder su revocatoria para asumir esta decisión de manera oficiosa o por haberlo así solicitado expresamente el particular sobre el que recae esta medida.

Inciso 256.6. La decisión descansa en la previa comprobación efectuada por el dador de

la medida cautelar, decisión que a su turno viene precedida de la constatación efectuada por la propia administración pública o por haberlo puesto así de conocimiento el particular.

Inciso 256.7. Esta parte determina que la satisfacción del objeto sobre el cual gira las medidas cautelares asumidas en la investigación de carácter sancionador administrativo debe verse compensado con la sanción administrativa.

Inciso 256.8. Recoge los supuestos jurídicos mediante los cuales se produce la terminación de los efectos jurídicos de las medidas cautelares provisionales y, por ende, de estos mismos instrumentos quienes dejan de tener razón de ser en las situaciones siguientes:

- a) Por la actuación administrativa, consistente en la dación de correspondiente acto administrativo, mediante la cual se pone fin al procedimiento sancionador en el que se hubieren dictado; en este sentido, la autoridad administrativa competente para resolver el recurso planteado.
- b) Por la caducidad del procedimiento sancionador. Recoge el instituto jurídico de la caducidad como otra de las causales relacionadas a la terminación de los efectos jurídicos de las medidas cautelares provisionales por lo que pasó el tiempo establecido en el art. 259.

### **Elementos esenciales del Procedimiento Administrativo Sancionador**

#### **Sujetos:**

- **Sujeto activo:** Es quien tiene el poder de sancionar. La regla de principio es quien nombra también destituye, El órgano con poder de designar tiene implícitamente el poder de destituir, salvo que la solución contraria pueda inferirse de disposiciones expresas. Si bien en principio la regla es la

discrecionalidad en el ejercicio de los poderes disciplinarios, la potestad de destitución se encuentra considerablemente restringida. Estas restricciones son muy variadas: necesidad de causales determinadas; procedimiento que asegure la justicia de la decisión; oportunidad de defensa...todas las normas que limitan la discrecionalidad de la administración deben ser estrictamente cumplidas, pues de lo contrario la destitución resultaría inválida. El Fundamento radica en que el superior jerárquico es el que mejor conoce y aprecia por su situación el comportamiento de su funcionario y/o servidor subordinado. Por otra parte, su decisión es rápida y es quien puede evaluar mejor en función de las necesidades de la disciplina por ser el responsable de la buena marcha y del orden del servicio a su cargo. Finalmente es un atributo de la jerarquía, lo que justifica sobradamente su potestad sancionadora.

- **Sujeto pasivo:** En el procedimiento administrativo disciplinario es siempre un funcionario y/o servidor público, porque sin vínculo laboral-funcional es inconcebible el ejercicio del poder sancionador. Por ello es inaceptable la renuncia del funcionario sometido a proceso administrativo disciplinario, hasta que éste no se haya terminado, ya que la aceptación implica la extinción de la relación y por lógica, la imposibilidad de sancionarlo si de las actuaciones sumarias resulta responsable, salvo que la ley disponga lo contrario.

**Objeto:** Es la aplicación de una medida disciplinaria, una sanción, un castigo.

**Motivo:** Es la existencia de hechos que pueden perjudicar la marcha del servicio público. Estos hechos son las faltas administrativas y son merecedoras de una sanción.

**Fin:** Es la tutela del orden jurídico administrativo. Es correctivo y ejemplarizante, tratando de que el funcionario y/o servidor público que

cometió una falta, no la reitere y, por otro lado, que no se imponga el mal ejemplo. La determinación del motivo y del fin de un acto determinante para considerar si el acto tiene o no carácter disciplinario. Por ejemplo, un acto disponiendo un traslado de un funcionario y/o un servidor público atendiendo al motivo y al fin puede ser dictado como sanción o persiguiendo razones de mejor servicio. La única diferencia entre ambos reside en el motivo y en el fin de dichos actos.

**Sanción** es el medio jurídico destinado a asegurar el orden de la administración, o en otras palabras, la medida disciplinaria aplicada por una autoridad administrativa, por una falta cometida en el ejercicio de sus funciones o susceptible de afectar el ejercicio de sus funciones,

Lo que constituye la causa de la sanción de la infracción, y sus elementos esenciales son:

1. **Una sanción u omisión:** El comportamiento positivo u omisivo del administrado vulnera un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa;
2. **La sanción:** Para que este comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario, que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción o amonestación;
3. **La tipicidad:** El comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley.
4. **La culpabilidad:** En todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida sólo si su comportamiento del agente se aprecia la existencia del dolo o de culpa.

En consecuencia, si la administración no identifica con precisión y certeza la conducta ilícita, por lo que la infracción carece de uno de los elementos esenciales: La acción u omisión.

La potestad sancionadora de la administración pública materializa actuaciones que traducen un mal infligido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. La finalidad que guía tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concrete el interés general.

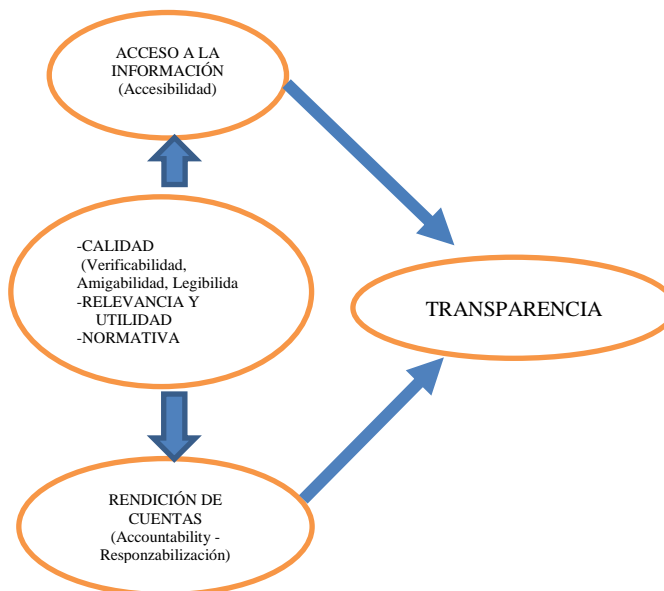
### **Transparencia**

El concepto de transparencia hoy es usado tanto en el ámbito público como en el privado, a efectos de referirnos a esa cualidad que tienen los actores de hacer de público conocimiento sus acciones, decisiones, resultados, entre otros.

#### **Definición de transparencia en la gestión pública**

La Transparencia es poner a disposición de la ciudadanía, toda información incluidos documentos, datos, procesos de toma de decisiones e información sobre actividades incluso específicas de carácter público de las instituciones del Estado y funcionarios. Esta información además de ser pública, tiene que ser relevante y útil para la ciudadanía, es decir, debe crear valor para ella, y tiene que ser ofrecida con calidad (legible, amigable, verificable), lo cual facilita el proceso de acceso a la información. A su vez, esta información debe tener los canales necesarios de accesibilidad para que exista flujo de información entre la institución y los ciudadanos.

Los factores para ser medidos (dimensiones) para conocer los resultados de la transparencia:



Como podemos evidenciar dos dimensiones que son necesarias para que exista transparencia son necesariamente el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Respecto a la dimensión acceso a la información, la información puede ser puesta a disposición del ciudadano haciendo uso de la publicidad, es decir publicando y/o registrando la misma en algún medio de acceso masivo y/o puede materializarse a través de canales de acceso a la información pública que se implementen (atención de pedidos de acceso a la información pública, oficina de acceso a la información pública, canales web de atención de solicitudes de información, entre otros).

### **Transparencia en el marco legal del Estado Peruano**

A efectos de comprender la evolución normativa en materia de transparencia en el Perú, realizaré una descripción breve de las disposiciones de alcance nacional emitidas hasta la fecha:

- Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de fecha 02 de agosto de 2002, Ley que por primera vez regula la transparencia de los actos del Estado y regula el derecho fundamental del acceso a la información establecido en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Esta Ley incorpora la novedad de los Portales de Transparencia aprovechando las ventajas de internet. Esta norma establecida



la necesidad de creación progresiva de éstos; y definió la información que como mínimo debía publicarse. Conforme a ello, las entidades del Gobierno Central se encontraban obligadas a contar con los citados portales a partir del 01 de julio del año 2003; los gobiernos regionales, se encontraban obligados a partir de un año después de su instalación como gobierno regional, debido a que entonces se iniciaba el proceso de descentralización con la estructura regional vigente. Para el caso de los gobiernos locales, la obligación inició a partir de julio de 2006 siempre que las posibilidades técnicas del lugar, así lo permitieran.

- Ley N° 27927, Ley que modifica y agrega algunos artículos a la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, facultándose al Poder Ejecutivo a publicar, a través de Decreto Supremo, el Texto Único Ordenado (T.U.O.) correspondiente.
- Decreto Supremo N° 043- 2003-PCM, Decreto que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Decreto Supremo N°072-2003-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Decreto Supremo N°004-2013-PCM: aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Entre otras normas que garantizan la transparencia.

### **2.3. Definición de Términos**

- **Competencia laboral**

- Es la capacidad o actitud que tiene un trabajador responsable, honesto, proactivo.

- **Claridad de notificación**

- Evitar ambigüedades y de forma clara, fácil de entender.

- **Compromiso organizacional**

- Son las actitudes de los empleados por medio de las cuales demuestran su orgullo y

satisfacción de ser parte de la institución a la que pertenece.

- **Culpa**

- Según el Maestro Luis Jiménez de Asúa, es “el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica.

- **Derecho natural**

Es aquel que la naturaleza da a todas las personas, como el derecho a la vida, al honor, a la libertad, al bienestar, a la moral, a la cultura, etc. Es innato al individuo, nace y se desarrolla con el individuo

- **Derecho positivo**

Es el derecho natural expresado en normas, en otras palabras, es el conjunto de leyes que están vigentes en el momento de que se habla. Se trata del Derecho Objetivo, que es sinónimo de Ley, Legislación, Código. Se diferencia esencialmente del Derecho Natural en que este último es invariable, mientras que el Derecho Positivo puede modificarse por la misma autoridad que lo ha establecido. En otras palabras, emana del Derecho Natural, pero se expresa en normas escritas.

Se divide en Derecho Público y Derecho Privado, que es una clasificación del jurista romano Ulpiano.

- **Derecho Público**

Es el conjunto de normas en virtud de las cuales, el Estado despliega su actividad en el ejercicio de su poder público para satisfacer el interés general, Es el conjunto de normas que regulan la organización del Estado.

- **Derecho Privado**

Es el derecho que rige las relaciones de los particulares que integran el complejo social al que el ordenamiento estatal se refiere, así como regular las relaciones que entre ellos se originan por su propia actividad. Se subdivide en Derecho Privado interno y Derecho

Privado Externo.

- **Dolo**

Significa mentira, engaño, simulación. Jurídicamente tiene tres significados: vicio de la voluntad en el acto jurídico (Derecho Civil), elemento de imputabilidad en el cumplimiento de las obligaciones, o calificación psicológica exigida como integrante del delito o agravante del delito penal.

- **Inmutabilidad**

Los cargos de la notificación no deben ser variados

- **Iuris tantum**

Su significado es tan sólo de Derecho. Da a comprender que la norma jurídica presume la existencia de algún hecho, salvo prueba en contrario.

- **Non bis in ídem**

El principio *non bis in ídem* es entendida en nuestro ordenamiento jurídico como una prohibición de doble castigo por una misma acción que se considera antijurídica. El Tribunal Constitucional peruano ha señalado que la *non bis in ídem* es un principio que se encuentra implícito en el derecho al debido proceso previsto en el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú. El derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra previsto también en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos. El principio *non bis in ídem*, en primer término, es considerado una regla de carácter sustantivo, debido a que prioritariamente se refiere a las sanciones que puedan imponerse y no propiamente al procedimiento y sus garantías formales. No obstante, este principio también tiene implicancias procedimentales ya que, de origen, tiene una acepción procesal que significa prohibición de sufrir

sucesivamente diversos procesos por el mismo hecho, incluso aunque ese múltiple enjuiciamiento no suponga varios castigos.

- **Precisión de notificación**

Significa que deben indicarse los hechos materia de imputación, calificación de la infracción, posible sanción y autoridad competente.

- **Suficiencia**

La notificación debe contener la información completa, total, necesaria

- **Principios.**

Los **principios** son reglas o normas que orientan la acción de un ser humano cambiando las facultades espirituales racionales. Se trata de normas de carácter general y universal, como, por ejemplo: amar al prójimo, no mentir, respetar la vida de las demás personas, etc. Los principios morales también se llaman máximas o precepto constitucional.

- **Principios del procedimiento administrativos sancionador**

Los principios sustantivos son aquellos que configuran los poderes sancionadores de los órganos administrativos, dando cuenta de los elementos que los conforman y, por tanto, de su naturaleza jurídica

- **Normatividad**

La normatividad es un conjunto de leyes o reglamentos que rigen conductas procedimientos según los criterios y lineamientos de una institución u organización privada o estatal.

- **Una norma jurídica.**

Es un mandato o regla que tiene como objetivo dirigir el comportamiento de la sociedad. En concreto, la norma jurídica confiere derechos e impone deberes a los individuos de la sociedad. Toda norma jurídica debe respetarse por los individuos, ya que, si se

incumple puede suponer una sanción.

## CAPITULO III

### METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

#### **3.1 . Enfoque de la investigación:**

El enfoque es de un paradigma cualitativo porque no vamos a utilizar la estadística inferencial, es decir no trabajaremos con números ni cantidades grandes. No genera conocimientos universales.

#### **3.2 . Hipótesis:**

##### **3.2.1. Hipótesis general**

Los poderes del Estado y sus competencias, incide positivamente  
Procedimiento Administrativo sancionador Perú 2020.

##### **3.2.2. Hipótesis específicas**

3.2.2.1. El marco normativo y principios influye de manera significativa  
en responsabilidad administrativa Sancionadora.

3.2.2.2. El procedimiento administrativo sancionador influye en la  
calidad de la transparencia de la gestión pública

#### **3.3 Tipo de investigación:**

El tipo de investigación es aplicada, activa o dinámica, se encuentra ligada íntimamente a la investigación básica, pues de ella tomas sus descubrimientos e influencia de sus propuestas o teorías. Persigue comparar la realidad con la teoría.

#### **3.4 Diseño de la investigación:**

**3.4.1 Método:** Científico Jurídico- fáctico- documental-inductivo- deductivo.

Es un método jurídico, porque este estudio pertenece al campo del Derecho y Ciencias Sociales. Es científico porque sigue las características del único método en el cual es aceptado por toda la

comunidad científica universal

**3.4.2 Alcance:** Exploratorio –descriptivo

Al alcance de estudio es exploratorio –descriptivo, porque existen pocas investigaciones sobre este tema, el estado y el procedimiento administrativo sancionador Perú 2020. Descriptiva pues interpreta lo que es. La investigación descriptiva comprende la descripción, análisis e interpretación de la realidad y naturaleza actual y la composición o etapas de los fenómenos que ocurren en la sociedad moderna.

**3.4.3 Tipo:** Aplicada, activa o dinámica, se encuentra ligada íntimamente a la investigación básica, pues de ella tomas sus descubrimientos e influencia de sus propuestas o teorías. Persigue comparar la realidad con la teoría.

**3.4.4 Unidad de análisis o de investigación:** TUO de la LPAG y Principios.

**3.4.5 Investigación:** No interactiva-Análisis de conceptos- Fenomenológica

**3.5 . Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos**

**3.5.1 Técnicas:**

- » Observación
- » Recojo de datos
- » Lectura de tesis
- » Lectura de libros jurídicos- bibliografía
- » Lectura de libros de metodología jurídica
- » Videos
- » Hemerografía

### **3.5.2 Instrumentos**

- » El investigador
- » Representación visual
- » Análisis histórico
- » Hoja de control
- » Análisis documental
- » Fichas
- » Análisis de contenido



## CAPITULO IV

### RESULTADOS

#### 4.1 Análisis de resultados

El desarrollo de esta investigación se ha efectuado en base al planteamiento del objetivo central de Determinar la competencia del estado en el Procedimiento Administrativo sancionador Perú 2020, teniendo en cuenta el Derecho Administrativo Sancionador está presente en la interrelación cotidiana del Estado con sus administrados, es decir, aparece en donde el Estado tiene presencia o interviene para regular dicha actividad. En el Perú, el Derecho Administrativo Sancionador puede describirse desde las siguientes particularidades: a) La sanción es aplicada por una dependencia de la administración pública, ya sea de carácter nacional, regional y local (Ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y municipalidades; b) La sanción es aplicada por la propia Entidad competente en el ámbito específico que se transgrede. Decir esto no es poco. Ya sea que se entienda que las sanciones administrativas comparten la misma naturaleza que las sanciones penales (con diferencias de grado), o que las sanciones penales y administrativas son estructuralmente distintas (diferencia cualitativa), no está en duda su naturaleza represiva y limitadora de derechos (además, fundamentales). Por tanto, aceptar como válida la imposición de una sanción administrativa por parte de la propia administración, no sólo rompe el natural equilibrio que debiera existir entre la acusación y el juzgamiento para afirmar un debido proceso (toda vez que la propia administración, a través de sus órganos, lleva a cabo ambas funciones a la vez).

Así pues, que el rompimiento de este equilibrio (acusación/juzgamiento) en el

Derecho Administrativo Sancionador sea algo “necesario” para poder desplegar la actividad sancionadora del Estado, no se debe concebir como algo propio de la “menor afflictividad” de estas sanciones, sino como un recurso excepcional rodeado de las garantías suficientes para no afectar más allá de lo estrictamente necesario los derechos del sancionado. Todo esto, además, implica una clara renuncia al principio de jurisdiccionalidad, derivado del principio de legalidad en el Estado Social y Democrático de Derecho (*nulla poena sine iudicium*); c) El procedimiento para aplicar la sanción es sumario; d) Para que se imponga una sanción existe una norma que otorga competencia a la entidad para aplicar sanciones; e) Para que se imponga una sanción existe una norma que prevé la conducta como infracción sancionable. No obstante, se plantean problemas con el nivel de la norma que prevé la sanción, de cara al respeto del principio de legalidad y, f) El sujeto sobre el que recae la sanción puede ser una persona natural o jurídica.

### **Discusión**

La Discusión de Resultados, se ha desarrollado en base al análisis, comparación e interpretación de los resultados principales, en correspondencia con las bases teóricas sustentadas principalmente, y en relación propiamente con mis criterios aplicables y de otros autores; que han permitido dar con una mayor fundamentación más directa y precisa sobre la competencia del estado en el Procedimiento Administrativo sancionador Perú 2020

**Conclusiones.**

Después de haber realizado nuestro tema de investigación podemos citar las siguientes decisiones:

**Primera:**

El Derecho administrativo sancionador; según el Artículo I de la Ley. El Estado, tiene potestad sancionadora en:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos,
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieran autonomía; en base a lo que señala el DAS, que en nuestro país a partir del 2019 tiene un desarrollo técnico normativo o jurisprudencial, que respeta las exigencias de un Estado Social y Democrático de Derecho. En la práctica por supuesto no tiene la misma importancia y nivel de exigencia como es en el Derecho Penal; pero la tiene y la aplica.

**Segunda:**

El Estado como ente sancionador administrativo, se basa en el Derecho de las instituciones administrativas, para sancionar, no se ubica en la Constitución Política, sin embargo el Tribunal Constitucional si reconoce esta característica, ya que constituye una manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, con lo que toda potestad en el contexto de un Estado democrático, se encuentra subordinada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales, y en forma específica a los Derechos fundamentales de la persona.

La potestad sancionadora que se brinda a la Administración Pública se interpreta en un

poder, originado de la Constitución Política y de las leyes, para ordenar y guiar el sector público. Desde esta orientación o visión, dicho empoderamiento se basa o fundamenta primordialmente su control e innato sentido represivo, el cual se activa ante cualquier alteración u oposición del orden legal o jurídico.

**Tercera:**

Se identifican como principios esenciales el de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad de la norma y retroactividad benigna, concurso de infracciones, causalidad, presunción de licitud, y *non bis in ídem*. Todos ellos cumplen con respecto a la potestad sancionadora una triple función: la fundante (preceder a la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora), la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora), y la integradora (servir de fuente de integración para las lagunas jurídicas que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras).

## **Recomendaciones**

De acuerdo a la información analizada y a las fuentes consultadas, en concordancia con nuestras conclusiones nos permitimos dejar las siguientes indicaciones:

### **Primera:**

Ejercer la potestad sancionadora que se brinda a la Administración Pública, tomando en cuenta (observándose) los principios constitucionales y las garantías que conlleva un procedimiento administrativo, interpretado desde la Constitución y de las leyes, La Declaración de los Derechos Humanos y de los Convenios Internacionales, respetando en todo momento el control innato y represivo, para lo cual el Estado debe fortalecer y ampliar sus funciones de los órganos de control, para fiscalizar o supervisar no solamente temas presupuestales y financieros, sino también el desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionador en las entidades públicas,

### **Segunda:**

Nuestra tercera sugerencia o recomendación corre bajo la aplicación de esta jurisprudencia, señalada así: “(...) es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador...” (Exp. N.º 2050-2)

### **Tercera**

Debo precisar que existe una separación entre las normas administrativas y la Ley de procedimiento general administrativo, por tal motivo se ha modificado en algunos aspectos la ley para que entidades públicas, la apliquen para la adecuada eficacia y transparencia de la administración estatal en la actuación de resolver, determinar y aplicar procedimientos sancionadores con efectiva legalidad.

## Referencias

- Bernales Ballesteros (1999). *La Constitución de 1993: Análisis comparado*. Quinta edición RAO Editora. Constitución y Sociedad. Lima, Perú.
- Cabrera y Quintana (2017). *Derecho administrativo & Derecho administrativo*. Ediciones legales. Lima, Perú.
- Cobo Olvera, Tomás (2008). *El procedimiento administrativo sancionador*. Bosch. Barcelona
- Chamorro Bernal, Francisco (2002). *La tutela jurisdiccional efectiva*. Boch. Barcelona.
- Chamorro Bernal, Francisco (2002). *La tutela jurisdiccional efectiva*. Boch. Barcelona.
- Diario “El Peruano”. *Constitución Política del Perú. Décimo tercera edición oficial. Texto actualizado con las reformas ratificadas en el Referéndum 2018*. Lima, Perú.
- Garberi Llobregat, J y Buitrón Ramírez, G. (2001). *El procedimiento administrativo sancionador*. Cuarta edición. Tirant lo Blanch. Valencia.
- Gallardo Castillo, María Jesús (2008). *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*. Editorial IUSTEL. Madrid
- Gómez Tarrillo (2010). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Editorial Aranzadi, Segunda Edición, Madrid
- Ferrero Costa, Raúl (2003). *Teoría del Estado (materiales de enseñanza. Compilador*. UNMSM- Universidad de Lima
- Monzón Capdevila, Margarita (2014). *El proceso administrativo sancionador en Argentina*. Editorial: La Plata. Argentina.

Santamaría Pastor, Juan (2000). *Principios de Derecho Administrativo. Volumen II.*

*Centro de Estudios Ramón Areces.* Madrid

Ossa Arbeláez, Jaime (2009). *Derecho administrativo sancionador: Una aproximación*

*dogmática.* Legis, Bogotá.

Ziller, Joseph (2019). *Un procedimiento administrativo para Europa. Propuesta por la*

*Universidad de París.* Thomson Reuters. Navarra-España.

### **Webgrafía**

Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017).

[Minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf](http://Minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf)

[e-spacio.uned.es/fes/eserv/tesisuned: ED-Pg-Unieuro-Disuarez/SU\\_REZ\\_A\\_Diana\\_Isabel\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fes/eserv/tesisuned: ED-Pg-Unieuro-Disuarez/SU_REZ_A_Diana_Isabel_Tesis.pdf)

[Tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5338/ROJAS\\_RODRIGUEZ\\_HECTOR\\_PRINCIPIOS\\_CONSTITUCIONALES.pdf?](http://Tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5338/ROJAS_RODRIGUEZ_HECTOR_PRINCIPIOS_CONSTITUCIONALES.pdf?sequence=&&lisAllowed)

[sequence=&&lisAllowed](#)