

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

**TITULO: EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD COMO LÍMITE EN LA LABOR DE
TIPIFICACIÓN DE SANCIONES DELEGADA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho
Administrativo**

Autor: Jimena Michelle Serva Cárdenas

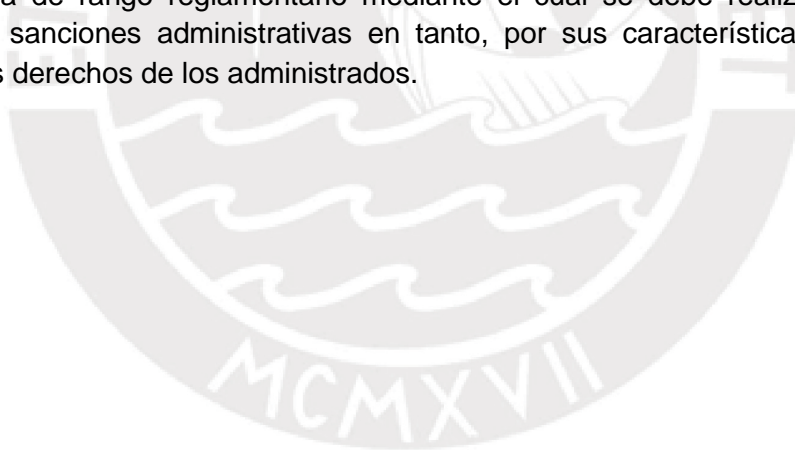
Asesor: Alberto Cairampoma Arroyo

Código de alumno: 20101245

2017

RESUMEN

La posibilidad de colaboración reglamentaria que ofrece el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo en la labor de tipificación de sanciones, no admite un ejercicio sin límites; por el contrario, exige el respeto por los principios recogidos en la norma que regula el procedimiento administrativo sancionador. El presente trabajo académico tiene por objetivo describir uno de estos -el principio de tipicidad- como límite a la tipificación de sanciones administrativas y proponer argumentos que lleven a cuestionar el tipo de normas que materializan esta regulación cuando es encomendada a la Administración Pública. El análisis de este tema es relevante, toda vez que, en nuestro país, los reglamentos son los cuerpos normativos más abundantes y frecuentemente utilizados para hacer posible la aplicación de la ley en materia sancionadora, herramienta que la Administración ha utilizado sin reparar en el respeto por los presupuestos contenidos en el principio de tipicidad (situación que se refleja en la emisión de, por ejemplo, Resoluciones de Presidencia de Consejo Directivo de organismos reguladores que contienen tipificación de sanciones). Para el desarrollo del presente trabajo, se ha consultado bibliografía que ha abordado el tema y del análisis de esta, se concluye que si bien es posible tipificar sanciones mediante reglamento, el marco normativo vigente prevee al Decreto Supremo como la norma de rango reglamentario mediante el cual se debe realizar la labor de tipificación de sanciones administrativas en tanto, por sus características, privilegia el respeto por los derechos de los administrados.



El principio de tipicidad como límite en la labor de tipificación de sanciones delegada a la Administración Pública

Introducción

El debate referido a la intervención de la Administración en la tipificación de conductas y sanciones administrativas, labor de titularidad otrora “exclusiva” del legislador, ha sido superado. Actualmente, se reconoce la posibilidad de la colaboración entre ambos poderes mediante el instrumento normativo más abundante producido en nuestro país: el reglamento; el mismo que ha sido utilizado por numerosos organismos administrativos para desarrollar el contenido de las leyes. Sin embargo, una vez admitida la posibilidad de la existencia de reglamentos ejecutivos en materia sancionadora, corresponde analizar si cualquier norma de este rango puede tipificar sanciones administrativas o es que, el marco normativo vigente, establece un instrumento idóneo para realizar la referida labor. El presente trabajo tiene como objetivo plantear este problema y aportar ideas que permitan sostener un argumento referido a la segunda postura señalada.

El presente trabajo académico tiene la siguiente estructura: en el primer capítulo, se desarrolla el marco histórico de evolución del Derecho Administrativo Sancionador, así como el establecimiento de los principios como marco en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores; en el siguiente, se profundiza en la posibilidad de colaboración reglamentaria en el ejercicio de la labor vinculada a la potestad sancionadora, teniendo en cuenta el principio de tipicidad; luego, se hace una descripción de las principales normas con rango de reglamento que son producidos por la Administración Pública y, atendiendo a sus características, se propone cuál es el reglamento idóneo para tipificar sanciones administrativas para finalmente, esbozar una breve conclusión con las ideas principales vertidas a lo largo del trabajo académico.

CAPITULO I: Sobre el Derecho Administrativo Sancionador

El principio de tipicidad establece la pauta mínima para describir exhaustivamente la conducta pasible de infracción en el ámbito administrativo y la potencial sanción que será impuesta por el organismo estatal que tenga a cargo su ejecución. Para reparar en su importancia y alcances, resulta necesario hacer un repaso breve en los aspectos históricos relevantes que influyeron en su contenido actual, así como en su reconocimiento como uno de los principios más importantes del Derecho Administrativo Sancionador.

1.1. Evolución histórica de la potestad administrativa sancionadora

Toda actuación de la Administración es manifestación del ejercicio de poder atribuido por ley de manera previa y explícita. Así, en la actualidad, existen una serie de medios que sirven como herramientas para la procura de fines de la Administración, siendo una de las más importantes la posibilidad de imponer sanciones a los ciudadanos mediante el ejercicio de la potestad sancionadora. Aunque esta proposición resulte común en la

actualidad, es producto de un proceso histórico que tuvo como base el monopolio judicial del *ius puniendi* estatal.

En principio, el ejercicio de la coerción sobre los administrados se aplicaba de manera exclusiva mediante el Derecho Penal, legitimado para sancionar los incumplimientos previstos como tales en la comunidad. El progresivo crecimiento de incumplimientos que no ameritaban activar los mecanismos del ámbito judicial pero debían ser reprimidos hizo que se reconociera a los Estados un ámbito de actuación que se extendiera sobre estos últimos. Corresponde precisar que la diferencia entre un ilícito y una infracción administrativa será determinada por el legislador, bajo criterios propios de la labor que se le ha encomendado.

1.2. La potestad sancionadora de la Administración y su justificación

Teniendo en cuenta lo señalado, es posible reconocer que, actualmente, el Estado distribuye de manera armónica las funciones que tiene a cargo para alcanzar los fines que justifican su existencia¹. Así, la función administrativa, que trasciende la clásica división de la separación de poderes y se caracteriza por ser la manifestación concreta de la actuación estatal, deberá ser concordada con la especial protección de los derechos fundamentales de los particulares con los que se vincula², característica propia de un Estado Constitucional de Derecho.

En esta línea, la potestad sancionadora es una de las funciones atribuidas a la Administración, tendiente a satisfacer el interés general dentro del límite de lo previsto (reprimir conductas menos lesivas que los ilícitos penales). Esto último deberá ser concordado con lo establecido en la ley, en tanto esta determina los alcances del ejercicio de las atribuciones y facultades otorgadas, es decir, la competencia de la Administración³. En otras palabras, incluso en el ámbito sancionador, será posible que se concrete un mecanismo que permitirá que la sociedad (representada por el Congreso) ejerza control jurídico y establezca una premisa esencial para la Administración: solo puede hacer aquello que está facultada⁴.

Lo desarrollado se concreta al afirmar que “la Administración no puede vulnerar el ordenamiento jurídico como tampoco puede hacerlo ningún ciudadano”⁵. Es decir, el sometimiento de la Administración y el ciudadano a las normas que regulan la potestad sancionadora es el mismo, con excepción de que el primero queda sujeto a un Derecho específico: el Derecho Administrativo Sancionador, el mismo que no podrá contravenir

¹ GUZMÁN, Christian. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Pacífico Editores, 2013, p. 14.

² Sentencia del Tribunal Constitucional 1003-1998-AA/TC.

³ Inciso 1.1., numeral 1 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁴ REBOLLO, Manuel. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2016. p. 132.

⁵ *Ibidem*

(vinculación negativa a lo establecido en la norma) y además de no vulnerarlo, tendrá solo que “hacer lo que le permite el ordenamiento o, incluso, más concretamente, hacer lo que le permitan las leyes”⁶ (vinculación positiva).

Como conocemos, el ordenamiento jurídico no solo establece las pautas de actuación de la Administración, sino también la delimitación de competencias, finalidades, entre otros, por lo que habrá que respetar de manera plena lo señalado por aquel. Esta es una manifestación adicional de la diferencia entre la expresión de la legalidad en relación con los privados (cuyo punto de partida es su libertad) y la Administración (no hay autonomía ni libertad administrativa, el ordenamiento autoriza y orienta su actuación).

En el marco de lo expuesto, es preciso señalar que el Derecho Administrativo Sancionador se desarrollará dentro del marco de las funciones previstas, respetando las garantías de las que son titulares los administrados. En tanto se trata de una actividad sumamente gravosa para los administrados, se procura en lo posible establecer una serie de límites y condiciones para su ejercicio, los mismos que, como han sido señalados con anterioridad, estarán establecidos en la norma.

Autores como Rebollo indican que una forma de aproximarnos a este ámbito del Derecho Administrativo es preciso entender el concepto de sanción. El mismo, ha sido definido por el autor mencionado como el “castigo impuesto por la Administración o como el castigo previsto por el ordenamiento para ser impuesto por la Administración”⁷. Esta definición permite identificar que será siempre impuesta por un órgano administrativo y tendrá contenido aflictivo para los ciudadanos (distinto de las medidas correctivas, por ejemplo). Sin duda, los tipos de sanciones que pueden ser impuestos varían acorde a lo previsto por la legislación de cada nación; sin embargo, existirá una prohibición vinculada a la libertad de las personas.

1.3. El procedimiento administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico peruano

La sanción es resultado del procedimiento administrativo sancionador, principal mecanismo de actuación del Derecho Administrativo Sancionador. En nuestro ordenamiento no es posible identificar una atribución expresa en materia sancionadora a la Administración en la Constitución Política⁸ aunque resulta lógico que la misma acompañe sus funciones con “la posibilidad de hacer cumplir las disposiciones que se dicten conforme a ellas, así como de generar consecuencias jurídicas a quienes las infrinjan”⁹ para alcanzar “la eficacia exigida para la realización de los fines que se le

⁶ Ídem, p. 131. 24384

⁷ Rebollo, p. 98.

⁸ Corresponde señalar que el *ius puniendi* ha sido atribuido de manera expresa al Poder Judicial en el Capítulo VIII del Título IV de la Constitución Política del Perú.

⁹ MARTINEZ, Marco Antonio. “Las bases de la potestad sancionadora en el sector eléctrico peruano”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, año 3, número 4, 2008, p. 139.

encomienda”¹⁰; idea que se condice con lo señalado por el Tribunal Constitucional en relación a la manifestación de atribuciones (entre ellas la posibilidad de aplicar una sanción administrativa) que ostenta la Administración.

Sin duda, la naturaleza y jerarquía del cuerpo normativo que otorga esta habilitación ha sido materia de debate en la doctrina siendo así que, finalmente, se ha determinado una posición predominante: deberá ser una norma con rango de ley en expresión de la soberanía popular, en búsqueda del interés general, la que atribuya esta potestad a la Administración.

Si bien existen una serie de posibilidades en cuanto a atribución de facultades: que las mismas sean dadas directamente por la Constitución, a través de una Ley o mediante reglamentos, hay ciertas potestades administrativas que requieren necesariamente ser otorgadas, como mínimo, por normas con rango de ley cuando el objeto de la intervención de la Administración verse sobre la limitación de la libertad de los sujetos privados y el de la autonomía de determinados órganos públicos, como en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores. Es evidente que el legislador, en nuestro país, ha optado por establecer las normas jurídicas en la misma dirección.

1.3.1. Sobre la Ley 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General y el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General

Aunque existieron reconocimientos aislados de esta potestad a nivel legal, la misma había sido ejercida de manera desordenada e incongruente a falta de una norma genérica en nuestro país hasta octubre de 2001, fecha en la que entró en vigencia la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta última sería modificada y posteriormente, el 21 de diciembre del 2016, publicado el Texto Único Ordenado de la referida Ley.

En esta norma se reguló la actuación de las entidades que tenían a cargo el desarrollo de procedimientos administrativos generales y especiales (sancionadores y trilaterales), los mismos que se encontrarían su validez condicionada al respecto por la Constitución, los principios constitucionales y el respeto por los derechos fundamentales¹¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, el legislador recogió una serie de garantías, reglas, principios para los procedimientos administrativos y, sobre todo, principios específicos para los procedimientos administrativos sancionadores, con el objetivo de “proteger al particular de posibles actos arbitrarios, dada la naturaleza

¹⁰ MARTÍN, Richard. “Nuevos rumbos del procedimientos administrativo sancionador: la reforma del procedimiento sancionador del OEFA a la luz de la Ley N° 30011”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, p. 501.

¹¹ Revisado el 04 de diciembre del 2017 en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>

especialmente gravosa de (la) actividad (sancionadora)¹² y las consecuencias que de su ejercicio se desprenden en cuanto a los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

1.4. Principios del procedimiento administrativo sancionador e importancia

En el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, se recogen 11 principios que orientan el conjunto de actos que tienen como objetivo determinar la comisión de infracción y consecuente sanción a los administrados, los mismos que se aplican de manera adicional a los principios generales a los que nos hemos referido en el párrafo anterior. Entre estos principios encontramos al de tipicidad, legalidad, presunción de licitud, debido procedimiento, entre otros. A continuación, se procederá a hacer un corto análisis sobre los primeros; para ello, se hará un resumen que contiene información referida a sus antecedentes, vinculación recíproca y contenido.

1.5. Principios de legalidad y tipicidad

1.5.1. Antecedentes en el Derecho Penal

La vinculación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador no es infrecuente, incluso, se suele hablar de la criminalización del derecho administrativo en razón a la similitud de potestades del Estado y la titularidad de garantías de los sujetos que se encuentran inmersos en los procedimientos administrativos sancionadores en relación a los procesos penales.

En nuestro país, el Tribunal Constitucional ha señalado que los principios básicos de Derecho Sancionador (entre ellos el de legalidad y tipicidad) no solo se aplican en el ámbito del Derecho Penal sino también al Derecho Administrativo Sancionador, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado¹³.

Por lo expuesto, los principios serán trasladados desde el Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador para ser aplicados con determinados matices; es decir, con diferencias justificadas en la naturaleza y bienes jurídicos que buscan tutelar.

1.5.2. Vinculación

En relación a ambos principios, se ha identificado que el principio de legalidad limita el ejercicio de la potestad sancionadora, al establecer que ésta será ejercida solo en tanto así lo haya sido previsto previamente una norma con rango de ley.

Teniendo en cuenta la dimensión del contenido del mencionado principio, como se verá más adelante, la doctrina ha señalado que establece exigencias específicas para la verificación de su cumplimiento, las mismas que se materializan en las siguientes reglas y principios: la reserva de ley (en determinadas materias en la que

¹² GUZMÁN, Christian. Óp. cit., p. 27.

¹³ Sentencia del 16 de abril del 2003 recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC.

el legislador tiene prioridad para intervenir mediante la emisión de normas), el principio de irretroactividad (ley previa) y el de tipicidad (*lex certa*).

La vinculación descrita nace en tanto si bien la ley otorga la potestad sancionadora, esta última no puede ser ejercida de manera ilimitada; por el contrario, atenerse al respeto de las restricciones señaladas. Es decir, se cumple el principio de legalidad siempre que se describa la conducta infractora de manera precisa y sea posible determinar la sanción correspondiente dentro de márgenes razonables.

Aunque en la doctrina se ha contemplado al principio de legalidad como fuente de otros principios, entre ellos el de tipicidad, resulta pertinente tener en cuenta que en nuestra legislación se han recogido los principios señalados de manera independiente por lo que en el presente trabajo, se hará un tratamiento diferenciado de ambos.

1.5.3. Reseña del principio de legalidad y aproximación al principio de tipicidad

El principio de legalidad ha sido identificado por el Tribunal Constitucional¹⁴ y la doctrina como el más importante en atención a la naturaleza ejecutiva de la función Administrativa en el marco de la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores, sujeta a la ley como marco y límite de su acción¹⁵.

La preminencia de la ley encuentra respaldo constitucional en el Literal d) del Numeral 24 del Artículo 2º de la Constitución Política¹⁶, el mismo que señala que “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”. Esta proclamación de libertad de los administrados, encuentra consecuentemente, una obligación negativa para la Administración en la tramitación de los procedimientos que tiene a cargo: no puede restringirla salvo autorización expresa de una ley.

Richard Martín considera pertinente vincular este principio con los conceptos establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional español 127/1990, en la que se identifican los requisitos del respeto por este principio: la “existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior (*lex previa*) y que la ley describa un supuesto de hecho determinado (*lex certa*)”¹⁷; que serán recogidos, a su vez, por el Tribunal Constitucional peruano en la Sentencia 8957-2006-PA/TC.

¹⁴ Al respecto, puede consultarse la sentencia emitida en el marco de la tramitación del expediente N.º 0010-2002-AI/TC.

¹⁵ CASSAGNE, Juan Carlos. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. Buenos Aires, Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 152.

¹⁶ Cabe señalar que, si bien encontramos el reconocimiento de derechos fundamentales de personas naturales en la Constitución Política, la misma se extiende, en cuanto sea posible, a los sujetos privados que las primeras conforman en tanto son expresión de las libertades que se le reconocen.

¹⁷ MARTÍN, Richard. Óp. cit., p. 503.

El contenido de este principio inspira el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y establece que, aunque el fin de la tramitación de los procedimientos sea la tutela del interés general, no será posible que este se logre restringiendo libertades en el ejercicio de una potestad no otorgada por la ley. Lo señalado se encuentra incorporado por el legislador en el inciso 1 del Artículo 246° del TUO de la LPAG que indica que, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, “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”.

Por su parte, de acuerdo a lo señalado por Morón, el cumplimiento y respeto de este principio está compuesto por dos componentes regidos por una regla de reserva¹⁸:

- i. En materia de la atribución de competencia en el ámbito sancionador: debe ser otorgada por norma con rango de ley. No será posible que las entidades se autoatribuyan esta potestad sin una habilitación previa contenida en una norma con rango de ley, expresión del principio de competencia¹⁹; y,
- ii. El cuanto al establecimiento las sanciones: las consecuencias jurídicas derivadas de la comisión de ilícitos administrativos deberán ser establecidas, a su vez, en normas con rango de ley. Esto, a razón de los potenciales efectos aflictivos ejercidos sobre los administrados²⁰.

Lo señalado ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en el expediente 1105-2002-AA/TC, al señalar como presupuesto obligatorio que todo órgano administrativo que ejerce potestad sancionadora esté autorizado por ley²¹; el mismo que encuentra estrecha vinculación con la imposibilidad de que ejerza función normativa, vía reglamento, sobre disposiciones que contengan la indicación de las penas para disuadir a las personas a cometer infracciones²².

Cabe precisar que, si bien nos encontramos frente a un caso de reserva de ley (expresión del principio de legalidad), la misma está establecida en el TUO de la

¹⁸ MORÓN, Juan Carlos. Óp. cit., p. 4.

¹⁹ Ibídem.

²⁰ Ídem, p. 5.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 7 de junio de 2004, emitida en el marco de la tramitación del Expediente 1105-2002-AA/TC.

²² MORÓN, Juan Carlos. Loc. cit.

LPAG y no en la Constitución Política, por lo que la reserva no será absoluta, sino relativa.

CAPITULO II: La colaboración reglamentaria en materia sancionadora y el principio de tipicidad

Teniendo en cuenta el origen histórico del principio de tipicidad y su vinculación con el principio de legalidad, se desarrollará la posibilidad de intervención de la Administración en la tipificación de sanciones en el ámbito administrativo; para ello, profundizaremos en el ejercicio de la potestad normativa de la Administración y uno de los límites a los cuales se somete: el principio de tipicidad.

2.1. Sobre la reserva de ley y la posibilidad de la colaboración reglamentaria en materia sancionadora

2.1.1. Reserva de ley

La reserva de ley es una técnica propia del constituyente que establece un marco de protección a ciertos temas que, por sus características, requieren tal consideración²³; en nuestro país no ha habido referencia alguna a la potestad sancionadora en la Constitución Política, las restricciones a las que hacemos referencia vienen dadas por el TUO de la LPAG, por lo que se podrá hablar de una reserva de ley relativa o virtual, la misma que se manifiesta con la flexibilización que establece la norma en la excepción contenida en el inciso 4 del artículo 246º de la mencionada. Algunos autores, por su parte, sostienen que esta posibilidad estaría vinculada a una cobertura legal en lugar de a la reserva de ley²⁴.

En cualquier caso, es importante señalar que la reserva de ley no hace referencia a la exclusión la participación de la Administración en la materia “reservada”, sino más bien, al otorgamiento de prioridad normativa al legislador, quien después de intervenir, podrá delegar y autorizar la función normativa de la Administración dentro de los límites establecidos por el primero.

La mencionada función normativa de la Administración se concreta con la posibilidad de aprobar normas con rango inferior a la ley, la cual se denomina potestad reglamentaria.

2.1.2. La potestad reglamentaria en colaboración con la ley y como ejercicio de la potestad normativa de la Administración

²³ Ejemplos de lo señalado son el artículo 74º de la Constitución, en el se reconoce la reserva de ley en materia tributaria de manera expresa: “(...) El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de **reserva de la ley**, (...)”; el caso de las expropiaciones y el desempeño de la actividad empresarial del Estado.

²⁴ MELGAR, Eduardo. “Quién mucho abarca poco aprieta: algunas consideraciones a favor de la utilización de tipificación indirecta en el derecho administrativo sancionador”. *Revista de Derecho Administrativo*. Lima, año 1, número 2, 2006, pp. 289.

La Constitución Política del Perú, en el inciso 8 del artículo 118^o atribuye potestad reglamentaria al presidente de la República²⁵, la misma que, no proviene sólo de dicha fuente normativa en tanto puede ser atribuida también, mediante norma con rango de ley, a otros órganos del Ejecutivo diferentes a los previstos en la Constitución²⁶.

El Tribunal Constitucional ha señalado en relación a la potestad reglamentaria que la misma no es ilimitada en tanto “está sujeta a control jurisdiccional posterior, el mismo que analiza, de ser el caso, la “transgresión” o “desnaturalización” de que haya sido objeto la ley sujeta a Reglamento”²⁷. Así, se mantiene la estrecha subordinación a la ley que caracteriza el ejercicio de las potestades atribuidas a la Administración y se configura como una potestad normativa secundaria: su producto se incorpora al ordenamiento jurídico, pero no puede contradecir a la Constitución ni a la ley²⁸.

Es decir, aunque se trate de una atribución de rango constitucional, existe una estrecha vinculación con la ley, la misma que no podrá prohibirla (por exceder su competencia) sino encauzarla en los supuestos que corresponda, en atención al tipo de reglamento del que se trate.

La actividad reglamentaria es una potestad propia del Ejecutivo que permite establecer pautas para lograr la viabilidad del cumplimiento y ejecución de las leyes en atención a la especialidad y tecnicidad de determinadas materias, en adición a “la imposibilidad de que el Poder Legislativo apruebe todas las normas”²⁹.

La inviabilidad práctica de la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas sin la colaboración de un reglamento³⁰, justifica la intervención de la Administración por razones ya expuestas como la tecnicidad del objeto legislado, por ejemplo. Sin embargo, partiendo de una posición estrictamente jurídica y formal, corresponde encontrar la justificación de esta en las propias normas que otorgan esta potestad a la Administración. Sin duda, estas se sustentarán en la posibilidad

²⁵ “**Artículo 118^o**.- Corresponde al Presidente de la República: 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.

²⁶ DANOS, Jorge. “El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano”. En FERRER, Eduardo. *Aspectos del derecho procesal constitucional: estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho (colaboraciones peruanas)*. Lima: IDEMSA, 2009, pp. 175.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente 3962-2005-PC/TC

²⁸ CARMONA, Carlos. “Tres problemas de la potestad reglamentaria: legitimidad, intensidad y control”. *Revista de Derecho del Consejo del Estado*. Santiago de Chile, 2001. Consulta: 11 de julio del 2017.

²⁹ REBOLLO, Manuel. Óp. cit., p. 229.

³⁰ MARTÍN, Richard. Óp. cit., p. 504.

de “hacer factible la aplicación del respectivo ordenamiento legal por parte de la administración y los privados”³¹.

Siendo así, es evidente que la vinculación a la ley no desconoce el mecanismo de colaboración con normas de rango inferior, materializándose la potestad reglamentaria de la Administración en materia sancionadora.

El producto de esta potestad es el reglamento, característico por su abundancia³² y contenido³³. Características que, señala Danós, se atribuyen como consecuencia del cambio del rol del Estado (de activo a regulador de la actividad de los agentes económicos), el incremento de fuentes productoras de reglamentos y la descentralización territorial.

Cabe precisar que, por su vinculación a las leyes, el reglamento puede ser ejecutivo o autónomo³⁴. El primero será el que, como su nombre indica, desarrolle o complete el contenido de las leyes, mientras que el segundo será el que, sin encontrar respaldo legal, surgen en materias no reguladas por ley, sujetas siempre al límite de sus competencias (en al ámbito de organización interna de la Administración, por ejemplo)³⁵. Sin embargo, teniendo en cuenta el objetivo del presente informe, se ha hecho referencia hasta el momento y corresponderá continuar analizando el primero de ellos.

En nuestro ordenamiento jurídico, se le han asignado una variedad de denominaciones en relación a la autoridad que los emite, a pesar de lo cual, mantienen en común ser “normas jurídicas, que forman parte del ordenamiento legal, pero en calidad de normas de carácter subalternas o inferiores a las leyes”³⁶.

Para poder identificarlos, corresponde diferenciarlos de otros actos emitidos también por el Ejecutivo (los actos administrativos y los actos de administración interna)

³¹ Ibídem

³² Esta afirmación se encuentra respaldada por datos recogidos del 2011 al 2015, en el documento *Perú: País de las Leyes* elaborado por Gaceta Jurídica, en donde se muestra que “la producción normativa total del Ejecutivo es notablemente superior a la del Congreso” (p. 6). Al respecto, también se puede consultar la *Guía de Técnica Legislativa para elaboración de proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo* realizada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (p. 19).

³³ REBOLLO, Manuel. Óp. cit., p. 223.

³⁴ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía de Técnica Legislativa para elaboración de proyectos normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Tercera Edición, 2016, p. 15.

³⁵ DANÓS, Jorge. Óp. cit., p. 178.

³⁶ Ídem, p. 171.

teniendo en cuenta las siguientes características: generalidad, ordinalidad y consunción³⁷.

La primera y más tradicional característica consiste en la generalidad a la cual va dirigida su contenido, aunque este criterio no será determinante en tanto existen reglamentos singulares (un Reglamento de Organización de Funciones, por ejemplo, en tanto es emitida para un organismo en particular) y actos administrativos generales (una convocatoria a una licitación pública, por ejemplo)³⁸. Sin perjuicio de esto, deberá tenerse presente que los reglamentos tengan un lenguaje impersonal y abstracto sobre situaciones concretas.

La segunda característica, consistirá en su vocación ordinal, la misma que se manifiesta con su "incorporación al ordenamiento jurídico previamente existente, modificándolo, innovándolo, derogándolo o interpretándolo con vocación de permanencia"³⁹. Es decir, no se limita a "concretar lo establecido anteriormente por una norma jurídica"⁴⁰.

Por último, en razón de sus atribuciones como dispositivo legal que forma parte del ordenamiento jurídico, los reglamentos son susceptibles de ser cumplidos en una infinidad de supuestos, sin agotarse con el cumplimiento de uno de sus destinatarios. En esta línea de argumentación, Danós citando a Martín Retortillo, indica que, de encontrarnos frente a una norma cuyos preceptos se extiendan a sucesivos cumplimientos, nos encontraremos frente a reglamentos.

Otros elementos de diferenciación, nos permitirán también conocer características vinculadas a su publicación (que difiere del acto en tanto este último basta con ser notificado al particular), impugnación (la vía de la acción popular en contraste con el proceso contencioso administrativo), entre otros.

Estas características resultan ser especialmente relevantes para tener en cuenta los efectos de una u otra figura e identificar que, en el caso de un reglamento, exista el presupuesto de que el mismo haya sido emitido por el organismo de la Administración competente y dentro de los límites establecidos. Tengamos en cuenta que un acto administrativo es la forma más común de expresión de la Administración, mientras que un reglamento no lo es tanto, por lo que corresponderá ser estrictos con este último.

³⁷ Ídem, pp. 173- 175.

³⁸ Ídem, pp. 172.

³⁹ Ibídem.

⁴⁰ MORÓN, Juan Carlos. Óp. cit., p. 83.

Por tanto, los reglamentos no tienen fuerza de ley y son inferiores en rango jerárquico en el ordenamiento jurídico en el que son incorporados, lo que implica que “no pueden ir contra lo dispuesto en una norma anterior con rango de ley y que, por el contrario, una norma posterior con rango de ley puede modificarlos o derogarlos por completo”⁴¹.

Sin embargo, en tanto es posible la colaboración reglamentaria en materia sancionadora, resulta exigible el presupuesto de atribución expresa establecida por ley para ejercer esta potestad⁴².

2.2. Contenido y elementos del principio de tipicidad

En atención a lo anterior, si bien se admite la colaboración reglamentaria, el producto normativo de la Administración deberá sujetarse, a la vez, al principio de tipicidad. De acuerdo a doctrina mayoritaria, el referido principio es una expresión más del principio de legalidad, rector de la función administrativa y el procedimiento administrativo sancionador. Lo señalado encuentra fundamento en la coincidencia de su contenido con la exigencia de *lex certa* del principio de legalidad, ambos orientados a atribuir mayor seguridad jurídica a los administrados y reducir la discrecionalidad de la Administración en la aplicación del Derecho⁴³.

A pesar de esta consideración, el legislador nacional optó por desarrollarlo de manera independiente en la LPAG y, en la misma línea, el Tribunal Constitucional señaló que no debía ser confundido con el de legalidad en tanto el primero consiste en la exigencia de definir la conducta que la ley considera como falta, así como las potenciales sanciones con la mayor precisión posible⁴⁴.

Señala Martín citando a diversos autores españoles que, con su contenido “se impide que el órgano sancionador actúe frente a comportamientos que se sitúan fuera de la frontera que demarca la norma sancionadora”⁴⁵.

Sin duda, la descripción clara de la conducta infractora y la indicación específica de su infracción no solo constituirán una limitación a la Administración, si no también tendrá un efecto regulador en la sociedad pues se desincentivarán conductas que han sido establecidas como no deseadas por la ley.

⁴¹ REBOLLO, Manuel. Óp. cit., p. 228.

⁴² DANÓS, Jorge. Óp. cit., p. 171

⁴³ NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2005, p. 260.

⁴⁴ Fundamento 5 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el marco de la tramitación del Expediente N° 00197-2010-PA/TC.

⁴⁵ MARTIN, Richard. Óp. cit., p. 510.

El inciso 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG, señala en relación al principio de tipicidad que:

“(…)

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

Morón indica que, de esta descripción, es posible identificar tres aspectos concurrentes para el cumplimiento del principio analizado⁴⁶:

- i. La reserva de ley para la descripción de las conductas infractoras, salvo se permita la colaboración reglamentaria,
- ii. La exigencia de exhaustividad del ilícito, y
- iii. La prohibición de interpretaciones extensivas y analógicas

Como se mencionó anteriormente, la aplicación de los principios en el ámbito del Derecho Administrativo no configura una mera traslación del Derecho Penal, manifestándose lo mencionado, entre otros, en el distinto nivel de rigurosidad de aplicación de los mismos.

Así, los riesgos de aplicar el principio de tipicidad de manera extrema se exteriorizarán en la sobre inclusión e infra inclusión de supuestos sancionables. En cuanto se acuda a fórmulas demasiado generales se podrían incluir conductas que no merezcan una sanción, mientras que al optar por una técnica más específica se podría abarcar menos supuestos de los debidos⁴⁷.

Por ello, en la práctica es poco frecuente que las leyes incluyan un catálogo de infracciones y sus correspondientes sanciones en su contenido, siendo este requisito cumplido con una enumeración no exhaustiva de conductas, las mismas que vendrán a ser desarrolladas por un reglamento como cuerpo normativo que supla esta carencia, permitiéndose así el fenómeno de la colaboración reglamentaria en tanto lo establezca la ley.

⁴⁶ MORÓN, Juan Carlos. Óp. cit. p. 6.

⁴⁷ MORÓN, Juan Carlos. Óp. cit., p. 10.

El primer elemento, por tanto, consistirá en el establecimiento de una conducta como sancionable en una norma con rango de ley o reglamento, siendo este último supuesto posible solo cuando así lo habilite la primera.

Es importante señalar que por la especial sujeción que ostentan, los reglamentos solo podrán “especificar o graduar previsiones legales previas con el fin de mejor identificar las conductas constitutivas del ilícito, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente”⁴⁸ .

En este punto, cabe ahondar en la diversidad de posibilidades que propone Nieto, recogidas por Melgar, en cuanto a mecanismos de tipificación con uso de la colaboración reglamentaria⁴⁹: tipificación reduplicativa (que no tiene razón de ser en un ordenamiento en el que se procura la eficiencia de recursos ya que el reglamento repetiría conceptos recogidos en la norma), tipificación indirecta remisiva expresa (el reglamento desarrolla las infracciones pero no repite las obligaciones o prohibiciones establecidas por ley), tipificación indirecta remisiva residual (se califican como leves infracciones determinadas sin describir el tipo) y tipificación indirecta implícita (la misma aplicada para administrados que, por sus características, tienen la posibilidad de identificar cuando podrían incurrir en una conducta infractora).

Debemos recordar que, si la remisión que hace la norma no es establecida de manera correcta, los mecanismos mencionados de colaboración reglamentaria no podrán considerarse válidos y “no estarán legitimados para completar la tipificación insuficiente de la ley”⁵⁰.

Adicionalmente, respecto de este tema existe una posición en la doctrina que niega el uso de estos mecanismos y califica a esta posibilidad como la validación de “normas tipificadoras en blanco”.

En referencia a este tema, Nieto señala que mientras una norma con rango de ley remita o habilite la creación de un reglamento para desarrollar la norma, no se vulnera principio alguno en tanto el reglamento no tiene la posibilidad de intervenir de manera autónoma. En todo caso, desde su punto de vista, las “normas tipificadoras en blanco” no existen, sino más bien el silencio del legislador en permitir esta colaboración, hecho que si constituiría una vulneración de los derechos de los administrados.

⁴⁸ Ibídem, p. 11.

⁴⁹ MELGAR, Eduardo. Óp. cit., pp. 295 – 298.

⁵⁰ NIETO, Alejandro. Óp. cit., p. 268.

Si bien es posible cumplir con el principio de tipicidad con la colaboración reglamentaria, su contenido no se agota en el mismo, siendo necesario además que el tipo sea descrito exhaustivamente.

Este segundo componente del principio de tipicidad ha sido cuestionado por diversos autores en tanto, en el ámbito administrativo, es imposible establecer un catálogo preciso de todos los ilícitos en el que puedan incurrir los administrados⁵¹, existiendo la posibilidad de que en este intento se incurra en los riesgos de sobre o infra inclusión de conductas, descritos previamente.

En tanto una descripción precisa de las conductas resulta prácticamente imposible, resulta complicado determinar qué constituye un componente esencial en la labor de tipificación de ilícitos administrativos para que este cumpla con el requisito de ser descrito de manera exhaustiva.

Al respecto, la doctrina ha establecido que la fórmula más generalizada es la de la descripción suficiente. Al respecto, Nieto señala que se cumplirá con ella en tanto la norma permita “predecir con suficiente grado de certeza las conductas infractoras y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y eventual sanción”⁵².

El tercer componente del principio de tipicidad, se justifica en el imperativo que se manifiesta para el legislador al detallar la conducta en cuanto le sea posible, y en la Administración al realizar el ejercicio de subsunción de manera restrictiva; el mismo se concretará en la prohibición de interpretación extensiva y analógica del ilícito administrativo, último elemento del principio analizado.

Lo señalado tendrá estrecha vinculación con el doble mandato de este principio en tanto existe una obligación de tipificar infracciones y sanciones. Aunque el término “tipificación” esté reservado para la descripción de la conducta y la sanción solo se atribuye como consecuencia, la doble vertiente consistirá en la taxatividad con la que el legislador debe describir la conducta y la tipicidad en sentido estricto en la dirigida a la Administración, quien interpreta y aplica la sanción concreta⁵³.

Si bien existe un margen de discrecionalidad en la actuación de la autoridad en el ámbito de la valoración de las infracciones administrativas, no es posible que la misma exceda lo contemplado por la norma o el reglamento (habilitado por ley) que tipifica la conducta, motivo por el cual el tercer elemento se configura como uno que garantiza la tipicidad exigida por el legislador.

⁵¹ RICHARD, Martín. Óp. cit., p. 510.

⁵² NIETO, Alejandro. Óp. cit., p. 267.

⁵³ Ídem.

CAPITULO III: ¿Qué tipos de reglamentos pueden tipificar sanciones?

Teniendo en consideración que el marco normativo vigente admite la colaboración reglamentaria y atribuye tal potestad al titular del Poder Ejecutivo, se desarrollará una descripción de los principales productos reglamentarios de la Administración y se hará un breve análisis sobre el que reúne las características para tipificar sanciones administrativas.

3.1. El reglamento

En tanto el principio de tipicidad hace referencia al instrumento en el cual deben encontrarse contempladas la potestad sancionadora y, sobre todo, las infracciones y sanciones, debemos hacer un desarrollo breve sobre aquél: el reglamento.

3.1.1. Definición

El reglamento administrativo es la norma jurídica emitida por algún organismo que forma parte de la Administración Pública, la misma que actúa ejerciendo función normativa. Corresponde señalar que, para efectos de este trabajo, nos enfocaremos en el análisis de los reglamentos ejecutivos emitidos por el gobierno central.

3.2. Principales productos normativos reglamentarios del gobierno central

3.2.1. Decreto Supremo

El Presidente de la República puede ejercer potestad reglamentaria, conforme ha sido previsto en el Artículo 118º de la Constitución Política.

El objeto principal de un Decreto Supremo es desarrollar o completar lo recogido en la ley, con la condición de que no la transgreda o desnaturalice, para facilitar su aplicación de parte de los organismos competentes de la Administración y detallar su contenido (plazos, procedimientos, entre otros) para los administrados. Es posible que intervenga en la actividad sectorial, funcional o multisectorial funcional a nivel nacional a través de normas con carácter general, entre otros.

Existe un procedimiento previsto para elaborar un Decreto Supremo, el mismo que está descrito en el Artículo 13º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En principio, el proyecto de reglamento debe ser elaborado por la entidad competente, el cual debe ser acompañado de una exposición de motivos, estudios, informes y consultas realizadas, así como respetar los principios de competencia, transparencia y jerarquía. Al igual que la mayoría de normas, entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Decreto Supremo “es la norma de mayor jerarquía que dicta el órgano ejecutivo”, en tanto lleva la firma del Presidente de la República (titular del ejercicio de la potestad reglamentaria de la

Administración) y de uno o más ministros del Ejecutivo (para fines de responsabilidad política).

Por las características descritas, es la norma idónea para tipificar sanciones en el ámbito administrativo.

3.2.2. Resolución Suprema

La Resolución Suprema es emitida por uno o más ministros de Estado, visado por el Presidente de la República; es decir, los primeros son los que crean la norma y el último quien la aprueba. De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, una Resolución Suprema contiene decisiones de carácter específico, con lo que queda descartada como norma reglamentaria que tenga la posibilidad de tipificar sanciones administrativas.

Por el contrario, su contenido estará más bien orientado a crear comisiones multisectoriales de naturaleza temporal, designar funcionarios, autorizar acuerdo, autorizar viajes, entre otros. De acuerdo a esto último, corresponderá su notificación o publicación.

Como es evidente, la misma tiene un rango jerárquico inferior al Decreto Supremo por quienes intervienen al elaborarla.

3.2.3. Resolución Ministerial

La Resolución Ministerial es una norma aprobada por uno o más ministros de Estado.

Su aprobación lleva únicamente la firma del ministro que la suscribe, por lo que es inferior a una Resolución Suprema y el Decreto Supremo.

3.2.4. Resolución de Consejo Directivo

A diferencia de los reglamentos descritos, la Resolución de Consejo Directivo estaría ubicada dentro del grupo de reglamentos que Morón ha denominado los "reglamento estatales aprobados por instancias del Poder Ejecutivo distintas al Presidente de la República", para los cuales existe nulo reconocimiento de colaboración reglamentaria.

3.3. Jerarquía normativa reglamentaria

El esquema de jerarquía normativa se aplica también a los reglamentos, siendo posible que estos se clasifiquen de acuerdo a la importancia administrativa del funcionario o titular que las aprueba y que, de acuerdo a lo señalado por Rubio, está en relación con los cargos existentes dentro de la administración pública. Teniendo en consideración lo expuesto, será posible identificar que, en ese contexto, cada uno de los reglamentos no podrá vulnerar una disposición de rango superior.

Aunque la jerarquía pueda tener vinculación con la generalidad o particularidad del objeto del reglamento, dicha característica no resulta vinculante y en el presente análisis, debemos centrarnos en las de carácter general en tanto son las que contienen las normas referidas a la tipificación de conductas y sanciones en el ámbito administrativo.

3.4. Sobre el reglamento idóneo para tipificar sanciones

Teniendo en cuenta los conceptos descritos anteriormente, resulta relevante reparar en el cuerpo normativo reglamentario idóneo que permita tipificar sanciones en el ordenamiento jurídico peruano.

Al respecto, corresponde señalar que, guiados por el principio de legalidad contenido en el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, sólo corresponde a la Administración actuar dentro del marco de las atribuciones que han sido otorgadas por Ley. En concordancia con esto último, la potestad de reglamentar leyes ha sido reconocida únicamente al Presidente de la República quien expresa su voluntad normativa mediante el Decreto Supremo.

En este punto, cabe hacer una breve referencia a los organismos que tienen a cargo la imposición de sanciones administrativas en el ámbito nacional (los organismos reguladores y los organismos técnico especializados), en tanto será la Presidencia del Consejo de Ministros o los ministerios a los cuales estén adscritos los encargados de plantear el proyecto de reglamento, siguiendo el procedimiento que se prevé y, con ello, resguardar los derechos de los sujetos que estén sometidos a las sanciones establecidas.

Una idea adicional referida a este aspecto encuentra sustento en el detalle de la descripción de las normas con carácter reglamentario contenida en el TUO de la LPAG, en la que se menciona de manera principal al Decreto Supremo y de manera supletoria a los otros instrumentos normativos, analizados a la vez en párrafos anteriores.

3.5. Límites a la colaboración reglamentaria

Resulta pertinente advertir que la posibilidad de que sea un reglamento el que socorre a la tarea de especificar una ley es permitida por el ordenamiento jurídico.

Al respecto, los cuerpos normativos que nos han servido para detallar el contenido de las normas están sujetas a límites de la misma manera. Surgen en este ejercicio, cuestiones que permiten plantear preguntas sobre los límites de la colaboración reglamentaria, es decir, si cualquier cuerpo normativo de rango reglamentario puede abordar una materia tan restrictiva como lo es la posibilidad de sancionar conductas en el ámbito administrativo.

3.6. Adecuación de normas en el tiempo

Es importante tener presente que los principios señalados como premisas generales en el TUO de la LPAG fueron recogidos recién en el antecedente de este último, la LPAG, la misma que fue publicada en 2001, por lo resultaban novedosos los criterios referidos al respeto por las garantías establecidas para los administrados establecidas mediante el recojo explícito de los principios administrativos, en particular, los del procedimiento administrativo sancionador.

3.7. Análisis breve de un caso en el ordenamiento jurídico peruano: OEFA

El análisis realizado brevemente en el presente trabajo académico tiene suma relevancia en tanto instituciones que ejercen la potestad administrativa sancionadora han desnaturalizado los principios establecidos en el TUO de la LPAG mediante la emisión de normas tipificadoras contenidas en cuerpos normativos distintos al Decreto Supremo. Uno de los casos es el del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el cual si bien ha sido atribuida con potestad normativa mediante ley, excede sus facultades y tipifica sanciones que vendrán a ser impuestas a los administrados.

Es importante señalar que la potestad normativa atribuida la faculta a emitir reglamentos que versen sobre su organización u otros que cumplan con las características descritas previamente (siendo importante diferenciar los actos administrativos que, de la misma manera, se emiten dentro del ámbito de su competencia).

3.8. Propuesta

Con lo expuesto, es posible identificar que, si bien existen una serie de cuerpos normativos de carácter reglamentario, no es posible que los mismos puedan, de manera general, abordar el ámbito de la reglamentación de leyes, en tanto dicha facultad ha sido atribuida de manera exclusiva al Presidente de la República, conforme ha sido previsto en la Constitución.

Resulta conveniente, sin embargo, tener en cuenta que otras normas de rango reglamentario no están proscritas de intervenir en materia tipificadora, en tanto cabría la posibilidad de que las mismas sirvan para actuar como cuerpos unificadores en la gran variedad de normas que pueden ser emitidas en el marco de la tipificación de sanciones.

Conclusiones

Del análisis realizado en el presente trabajo, es posible identificar que el legislador ha previsto la participación de la Administración en la tipificación de conductas y sanciones mediante el ejercicio de la potestad normativa de esta última, la misma que tiene como titular al Presidente de la República. Habiendo señalado lo expuesto, el producto normativo de este último se materializa mediante Decreto Supremo, el cual, por su procedimiento de aprobación, cantidad de personas que intervienen en su emisión y características, otorgan garantías al administrado que es parte de un procedimiento

administrativo sancionador, situación que exige como requisito mínimo, respeto por los derechos fundamentales en el marco de un Estado Constitucional de Derecho; el mismo que, como ha sido desarrollado, no se agota en el trámite del procedimiento si no también en la etapa anterior a esta, es decir, en la formulación de normas que contengan las conductas y sanciones previstas.

Bibliografía

CARMONA, Carlos

2001 “Tres problemas de la potestad reglamentaria: legitimidad, intensidad y control”. Revista de Derecho del Consejo del Estado. Santiago de Chile.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
2016 I Pleno Jurisdiccional Supremo en materias constitucional y contencioso administrativo. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial.

DANOS, Jorge

2009 “El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano”. En FERRER, Eduardo. Aspectos del derecho procesal constitucional: estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho (colaboraciones peruanas). Lima: IDEMSA, pp. 207 – 262.

DOMENECH, Gabriel

2001 “La inaplicación administrativa de reglamentos ilegales y leyes inconstitucionales”. Revista de Administración Pública. España, número 155.

GACETA JURÍDICA

2012 Informe Legislativo 2011. Perú, el país de las leyes. Lima: Gaceta Jurídica.

GOMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo SANZ RUBIALES

2010 Derecho Administrativo Sancionador, Parte General. Navarra: Thomson Reuters.

GUZMÁN, Christian

“Los principios generales del Derecho Administrativo”. Ius et Veritas. Lima, número 38, pp. 228 – 249.

MARTIN, Richard

“Nuevos rumbos del procedimiento administrativo sancionador: la reforma del procedimiento sancionador del OEFA a la luz de la Ley N° 30011”. Revista de Derecho Administrativo. Lima, pp. 499 – 543.

2002 “Análisis de la “función normativa” de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos: la dicotomía del rol del Estado en la actividad económica: subsidiariedad y solidad”. Ius et Veritas. Lima, , año 12, número 24, pp. 93 – 112.

MELGAR, Eduardo

2006 “Quién mucho abarca poco aprieta: algunas consideraciones a favor de la utilización de tipificación indirecta en el derecho administrativo sancionador”. Revista de Derecho Administrativo. Lima, año 1, número 2, pp. 273-306.

MORÓN, Juan Carlos

2005 “Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana”. Advocatus. Lima, número 13, pp. 237 – 248.

2014 El control jurídico de los reglamentos de la administración pública: el proceso constitucional de acción popular. Lima: Gaceta Jurídica.

NIETO, Alejandro

2005 Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecnos.

OCAMPO, Fernando

2011 “El principio de razonabilidad como límite a la tipificación reglamentaria de los organismos reguladores”. Ius et Veritas. Lima, número 42, pp. 290 – 304.

PEÑARANDA, José Luis

“Lección 4: El reglamento como fuente específica del Derecho Administrativo y el principio de legalidad”

SANTAMARÍA, Juan Alfonso.

2010 Los principios jurídicos del Derecho Administrativo. Tercera Edición. Volumen I, Madrid: La Ley.

