

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Consideraciones de orden constitucional sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública: un enfoque sobre los principios de reserva de ley, legalidad y tipicidad

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Luis Alberto Meza Astuvilca

Asesor:

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo


Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, VICENTE ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “Consideraciones de orden constitucional sobre la potestad sancionadora de la Administración Pública: un enfoque sobre los principios de reserva de ley, legalidad y tipicidad”, del autor(a) LUIS ALBERTO MEZA ASTUVILCA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 17/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de febrero del 2024

CAIRAMPOMA ARROYO, VICENTE ALBERTO	
DNI: 40139896	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9706-4910	

**CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL SOBRE LA POTESTAD
SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ENFOQUE SOBRE
LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY, LEGALIDAD Y TIPICIDAD**
CONSIDERATIONS OF CONSTITUTIONAL NATURE REGARDING THE PUNITIVE POWER
OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: AN APPROACH TO THE PRINCIPLES OF LEGALITY,
LEGAL RESERVATION, AND PRIOR SPECIFIC DEFINITION

Luis Alberto Meza Astuvilca*

Resumen: El presente artículo académico revisa el régimen jurídico de la potestad sancionadora de la Administración Pública y pone en relieve a los principales problemas que enfrenta su actual regulación. Asimismo, compara el modelo constitucional peruano con modelos propios de la región (Chile y Colombia) y de Europa (España), con el objetivo de analizar la pertinencia de realizar posibles cambios constitucionales para reforzar el régimen establecido en la Ley.

Palabras clave: potestad sancionadora, reserva de ley, legalidad, tipicidad, estándar de protección

Abstract: This academic article examines the legal framework of the punitive power of the Public Administration and highlights the main problems faced by its current regulation. Additionally, it compares the Peruvian constitutional model with those of the region (Chile and Colombia) and Europe (Spain), aiming to analyze the relevance of implementing potential constitutional changes to strengthen the regime established in the Law.

Keywords: punitive power, legal reservation, legality, prior specific definition, standard of protection

* Asesor parlamentario. Abogado por la PUCP.

INDICE

I. Introducción	3
II. Régimen jurídico del procedimiento administrativo sancionador	3
II.1. Fundamentos constitucionales	3
II.2. Configuración legal procedimiento administrativo sancionador	7
II.3. Problemas del régimen sancionador administrativo	9
II.4. El rol del Reglamento	13
III. La influencia constitucional en el estándar de protección	14
III.1. Estándar de protección en el ordenamiento constitucional español, colombiano y chileno	14
III.2. Incorporación de principios básicos del procedimiento administrativo sancionador en el régimen constitucional peruano	19
III.3. Efecto de la modificación constitucional en la legislación vinculada al procedimiento administrativo sancionador	22
IV. La necesidad de la adecuación de los ordenamientos sectoriales al nuevo estándar	23
IV.1. Marco mínimo para el ejercicio de la potestad sancionadora en la Constitución	23
IV.2. Caso del sector pesquero y acuícola	25
IV.3. Caso del sector ambiental	27
V. Conclusiones y recomendaciones	28
Referencias bibliográficas	30

I. Introducción

La potestad sancionadora de la Administración Pública, como mecanismo de control de la conducta social, ha tenido un desarrollo sin precedentes en los últimos años, a tal punto que se ha vuelto el principal instrumento con el que cuenta el Estado para desincentivar cierto tipo de conductas contrarias a la preservación de bienes jurídicos relevantes para la vida en sociedad, superando en alcance incluso al propio sistema de represión de orden penal. La consecuencia principal de esta evolución es el desarrollo de un conjunto de principios, derechos y garantías para el administrado – frente a la administración – que son exigibles cuando este se enfrenta a la aplicación de una sanción, producto del ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria.

Existen diversos modelos jurídicos que norman, y en ese sentido limitan, el del poder punitivo de la Administración. El modelo existente en el Perú podría entenderse como uno que tiene una base constitucional no explícita, en donde el legislador regula un estándar mínimo de protección, a través de una Ley general (como es el caso de la Ley del Procedimiento Administrativo General), que es complementado con la jurisprudencia de los organismos jurisdiccionales, entre los que destaca la del Tribunal Constitucional (en adelante, TC). Por otro lado, otros países optan por un modelo donde la Constitución Política establece unos parámetros mínimos en relación al ejercicio de la potestad, que luego es interpretado por su máximo interprete constitucional, mientras es desarrollado (con los límites impuestos por el Constituyente) por el legislador. En cualquier caso, sea cual fuere el modelo elegido, lo realmente importante es la construcción de un estándar uniforme que proteja al administrado y, a su vez, otorgue predictibilidad al sistema jurídico.

Precisamente, el objetivo general de esta investigación es estudiar el régimen jurídico del procedimiento administrativo sancionador a efectos de comprender su configuración y las posibles inconsistencias que existen dentro de todo el sistema jurídico vinculado al ejercicio del poder punitivo de la Administración. En esa línea, se comparará el modelo con los modelos de Chile, Colombia y España a efectos de tener un panorama más amplio en lo que se refiere a los límites al ejercicio de la referida potestad. La investigación pone énfasis en el estudio de tres principios fundamentales; como son los principios de reserva de Ley, legalidad y tipicidad.

La investigación se encuentra dividida en cuatro secciones, además de la introducción. En la segunda sección (II) se abordan los fundamentos constitucionales de la potestad sancionadora, su configuración legal y posibles problemas, así como el rol del Reglamento en el marco de la potestad. La tercera sección (III) aborda un estudio con respecto al estándar de protección construido en los ordenamientos jurídicos chile, español y colombiano; asimismo explora alternativas para fortalecer el modelo peruano. La cuarta sección (IV), de manera ilustrativa, presenta los casos de dos sectores de la economía donde el ejercicio del poder punitivo de la Administración se ejerce con ciertos conflictos con el estándar vigente de protección para el administrado. Finalmente, en la quinta y última sección (V) se presentan las conclusiones finales, así como las recomendaciones en relación a continuar con la línea de investigación.

II. Régimen jurídico del procedimiento administrativo sancionador

II.1. Fundamentos constitucionales

La potestad sancionadora es la facultad que tiene el Estado para imponer sanciones sobre las personas. Si bien la potestad sancionatoria es una facultad atribuida al Estado, doctrinariamente se distingue a aquella potestad de naturaleza penal, vinculada a la

sanción que se impone sobre la libertad personal, de aquella otra de naturaleza administrativa, que no contempla este tipo de restricciones¹. Para Esteve Pardo (2013) la potestad sancionadora es la facultad que tiene el Estado de imponer medidas de carácter punitivo y aflictivo sobre las personas. Así, mientras que el proceso penal puede definirse como un medio, donde se observan garantías estrictas, para la imposición de penas por la comisión de delitos; el procedimiento administrativo sancionador es el medio por el cual se manifiesta, de manera ordenada y reglada, la potestad sancionadora del Estado conferida a la Administración Pública², la cual impone sanciones a los administrados por la comisión de infracciones administrativas.

Si bien originalmente la potestad sancionadora estaba conferida únicamente a las Cortes, existió una capacidad residual de las Municipalidades de aplicar esta facultad que se mantuvo a lo largo del tiempo; es decir, la referida potestad estaba presente también en las Administraciones Públicas. A medida que crecía el Estado, esta facultad de la Administración fue expandiéndose y ampliándose a ámbitos nuevos, dejando así de tener un carácter residual para convertirse en el principal instrumento de control del Estado de las conductas sociales de la persona. Este crecimiento de la potestad implicó la consecuente aplicación de ciertas garantías normativas para el administrado. En el caso de España, por ejemplo, fue tal el desarrollo y ejercicio de la potestad punitiva de la Administración que, con la vuelta a la democracia al salir del Régimen de Francisco Franco, en la Constitución española de 1978 se impusieron límites explícitos al ejercicio de la potestad sancionadora; esto debido a los abusos cometidos durante el régimen franquista, desde la Administración.

Dado que la potestad sancionadora del Estado puede manifestarse tanto en una vertiente administrativa como en una penal, que una conducta sea tipificada como infracción administrativa o como delito depende, en principio, de la política legislativa del Estado, aunque siempre teniendo como límite los principios y garantías establecidos en la Constitución³. Al respecto, Muñoz Machado (2017: p.286), al comentar el régimen constitucional español y su desarrollo jurisprudencial, encuentra que los límites que la Constitución impone a las potestad sancionadora administrativa son la interdicción de establecer sanciones privativas de la libertad; garantizar el cumplimiento de las normas de interés general, más no resocializar; su aplicación sobre conductas que merecen un menor reproche social; y su vinculación generalmente con el incumplimiento de normas sectoriales⁴.

¹ Es necesario precisar que la doctrina, al referirse al *ius puniendi* estatal, distingue básicamente entre la vertiente penal y la administrativa. No obstante, se debe precisar que existen otras vertientes tales como aquella que se manifiesta en el juicio político (Ramírez Torrado & Aníbal-Bendek, 2015: pp. 111).

² Esteve Pardo señala al respecto: *“Lo cierto es que estas potestades punitivas que parecían residuales o remanentes del periodo anterior se fueron generalizando al conjunto de la organización administrativa u expandiendo en paralelo al crecimiento y fortalecimiento de las Administraciones que se produce sobre todo a lo largo del Siglo XX. Siempre ha dispuesto la Administración, es un hecho objetivo, de una potestad sancionadora. (...)”* (2013, p. 296).

³ Sobre este punto Rebollo & Et. Al. menciona que: *“se intuye que ciertas conductas graves castigadas severamente tienen que ser delitos penados conforme al derecho penal por los jueces (...) porque, como se explicó, sólo las penas impuestas por los jueces pueden privar de libertad. Se vislumbra también que hay conductas antijurídicas que resultan especialmente apropiadas para las sanciones administrativas, sobre todo las infracciones disciplinarias y otras de gravedad menor. Pero también existen muchas conductas que pueden ser delitos o infracciones administrativas según lo que en cada momento decida la ley. (...)”* (2005: p.31).

⁴ Sobre este punto el TC peruano en la STC N° 04173-2010-PA/TC: *“(...) Si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales derivan del *ius puniendi**

Es importante mencionar que la expansión del poder punitivo de la Administración ha ocurrido tanto en los ámbitos de su actuación como en las modalidades que emplea. Precisamente, Rebollo & Izquierdo (2018) mencionan que en un inicio la potestad sancionadora de la Administración únicamente se aplicaba sobre aquellos que formaban parte de esta, es decir funcionarios públicos, y por ello las sanciones se circunscribían a la suspensión o pérdida del vínculo; sin embargo, en la actualidad el ámbito de actuación de dicha potestad es bastante más amplio, ya que la potestad sancionadora de la Administración está presente en todos los sectores y se aplica a una gran variedad de administrados, desde personas naturales, sociedades y personas jurídicas; y también emplea una gran variedad de sanciones, como la multa, suspensión e inhabilitación, solo por mencionar algunas técnicas.

La evolución continua de la potestad sancionadora administrativa ha generado que la normativa constitucional, en algunos ordenamientos jurídicos, recoja ciertos límites y garantías a su ejercicio. El mejor ejemplo es el caso de la Constitución Española que ha reconocido expresamente a la potestad sancionadora del Estado, tanto en materia administrativa como en materia penal. Así, el artículo 25 de dicho texto constitucional prevé expresamente que:

“Artículo 25

*1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o **infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.**(...)*

*3. **La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.**”*

[Énfasis agregado]

La referida disposición constitucional distingue entre delito penal e infracción administrativa, es decir, distingue entre la potestad sancionadora penal, que es atribuida únicamente a las Cortes, del ius puniendi administrativo, que es potestad de la Administración Pública. En ambas vertientes, la Constitución reconoce el principio de legalidad y reserva de Ley, además que proscribire de manera explícita para la Administración la aplicación de penas restrictivas de libertad.

Al respecto, Rebollo & Et. Al. (2005) analizando los principios constitucionales del ordenamiento español menciona, sobre el principio de legalidad, que por el término “legislación vigente” se ha entendido que las infracciones deben estar en una norma con rango de Ley (reserva de ley). Así, para la jurisprudencia española es posible que el Reglamento complemente el régimen sancionatorio establecido en una norma legal; sin embargo, no se admite que por vía reglamentaria se creen infracciones y sanciones⁵. En lo que respecta al principio de tipicidad es claro que si bien la Ley define la conducta infractora y la sanción correspondiente, es posible que la Administración – se entienda en vía Reglamentaria- maneje cierta discrecionalidad para “concretar” a la Ley, dentro de los márgenes establecidos en esta última.

del Estado, no pueden equipararse ambas, dado que no sólo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (...).” (F. J. 10).

⁵ En relación a este punto, Iñigo Sanz menciona que: “De acuerdo a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el art.25 de la Constitución, el principio de legalidad de infracciones y sanciones administrativas implica un mandato de tipificación de éstas por ley formal, sin perjuicio del reconocimiento de que la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, que vendrían a complementar los tipos legales (...).” (1994: p. 673).

El caso español contrasta con el caso peruano, donde la potestad sancionadora de la Administración no se encuentra contemplada de manera explícita en la Constitución Política. Aunque sí existen garantías constitucionales vinculadas a las garantías del ejercicio del *ius puniendi* de orden penal que, principalmente vía jurisprudencia y doctrina, se han hecho extensivas a la potestad sancionadora de la Administración Pública y su respectivo procedimiento sancionador. Un claro ejemplo de esto se encuentra en el artículo 2, numeral 24, de la Constitución Política del Perú, que dice que toda persona tiene derecho a:

*“24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:
(...) d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.”*

[Énfasis agregado]

Si bien dicha disposición constitucional contiene un conjunto de garantías aplicables en cualquier ámbito de la actuación pública y privada –aunque principalmente en la vertiente penal-, el TC ha entendido que, en el marco del procedimiento administrativo, la referida disposición constitucional contiene al principio de legalidad, por el cual toda infracción administrativa debe estar prevista en una norma con rango de Ley. Existen otros ejemplos similares donde, vía interpretación constitucional, se ha entendido que hay garantías previstas en la Constitución - principalmente de aplicación al proceso penal- que también son aplicables al procedimiento administrativo sancionador⁶. Esta es la razón por la que algunos autores sostienen que las garantías de la potestad sancionadora del Estado, incluyendo evidentemente a la Administración Pública, sí tienen fundamento en la Constitución. Al respecto Danós (2019a: p.498) menciona que:

“(...) la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano ha reforzado la vinculatoriedad de los principios de la potestad sancionadora de la administración pública consagrados en la LPAG, porque ha puesto en evidencia que en su mayoría tienen fundamento y fuente directa en la Constitución y por ende gozan de jerarquía constitucional, superior a la meramente legal que los contiene, y en consecuencia los citados principios constituyen parámetros que deben ser tomados en cuenta por el legislador que regule aspectos de la potestad sancionadora y que los referidos principios rigen la actividad de la administración pública en la tramitación de los procedimientos sancionadores.”

[Énfasis agregado]

En esa misma línea, Huapaya & Alejos, comentado al principio de retroactividad benigna mencionan que si bien el artículo 103 de la Constitución contiene un mandato de prohibición retroactiva de las normas, que acepta únicamente la retroactividad benigna cuando favorece al reo, es posible interpretar la referida disposición constitucional más allá del mero ámbito penal en la medida que dicho principio es aplicable, en general, a la manifestación de la potestad punitiva del Estado (2019: p.65). Para esta interpretación

⁶ Por ejemplo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC señaló con respecto al derecho a la defensa en el ámbito administrativo sancionador lo siguiente: “Debe recordarse, correlativamente, que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139 de la Constitución y en el artículo 4 del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. (...)” (Fundamento Jurídico 6).

la potestad sancionadora de la Administración Pública tiene fundamentos constitucionales, al ser parte integrante de una potestad punitiva mayor que sí se encuentra contenida en la Constitución Política del Perú.

II.2. Configuración legal procedimiento administrativo sancionador

En el Perú, los principales límites al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa son definidos por el legislador. En ese sentido, no fue sino hasta el año 2001 que se aprobó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG, en adelante), mediante la cual se dio por primera vez un marco legal que norma, de manera general, la actuación de la administración pública y el ejercicio de su potestad sancionadora. Danós (2019: pp.28) menciona que la incorporación de un capítulo en la LPAG dedicado exclusivamente a la potestad sancionadora se debe al nuevo rol regulador que asumió el Estado en detrimento de su antiguo rol empresarial, lo que exigió un marco legal específico que estableciera reglas del procedimiento y garantías para el administrado. Para Morón (2005, pp. 227), fueron dos los factores los factores que influyeron de manera determinante en la potenciación de la potestad administrativa. Primero, la consolidación del rol normativo e inspectivo, antes que prestador de la Administración; segundo, la despenalización de un conjunto de conductas que ahora eran cubiertas por el derecho administrativo sancionador. En efecto, la potestad sancionadora de la Administración Pública es una competencia de tal intensidad que es atribuida casi a todas las entidades públicas que actúan en los diversos sectores de la Economía y en todos los niveles del gobierno⁷.

Las garantías del ejercicio del poder punitivo de la Administración se encuentran principalmente, aunque no exclusivamente, en la LPAG. Es importante mencionar que la referida Ley juega un rol fundamental en el ordenamiento administrativo ya que contiene el marco legal general del acto administrativo, del procedimiento administrativo y del procedimiento administrativo sancionador, entre otros aspectos fundamentales. Se debe recordar que originalmente la LPAG estableció que su contenido regulaba al procedimiento administrativo común, sin perjuicio de los procedimientos especiales establecidos de manera sectorial, en cuyo caso la LPAG era únicamente de aplicación supletoria.

En el año 2016, el Decreto Legislativo 1272, modificó el marco legal para establecer que la Ley N° 27444 contenía normas comunes a todos los procedimientos administrativos, incluyendo los procedimientos especiales, e incluso estableció que las Leyes que crean procedimientos especiales no podían *“imponer condiciones menos favorables”*. Se debe precisar además que los principios de la potestad sancionadora en la LPAG son norma común por disposición de la propia Ley desde su modificación por parte del Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio del 2008.

⁷ Esta potestad se encuentra presente en los más de 1800 gobiernos locales, ya que el artículo 46 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, establece que: *“(…) Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. (...)”*. En virtud de dicha disposición, todos los gobiernos locales, provinciales y distritales, tienen la potestad sancionadora, eso sin mencionar la capacidad sancionadora que tienen los Gobiernos Regionales.

En efecto, en lo que respecta a la configuración legal del procedimiento administrativo sancionador establecido en el Capítulo II del Título IV de la LPAG, originalmente la Ley establecía que dichas disposiciones, que regulaban la potestad sancionadora de la Administración, eran aplicables de manera general a todas las entidades excepto cuando existieran leyes especiales. Posteriormente, en el año 2008, el Decreto Legislativo N° 1029, modificó la LPAG para establecer que aun cuando las normas que regulan la potestad sancionadora eran supletorias, estas debían observar necesariamente los principios, estructura y garantías establecidos en el Capítulo respectivo, y se precisó que los procedimientos especiales no podían establecer condiciones menos favorables para el administrado.

El procedimiento administrativo sancionador, tal como lo configura el artículo 248 del TUO de la LPAG, está guiado por once (11) principios. Uno de los principios más importantes, por su vinculación con la creación de infracciones, sanciones y procedimientos especiales, es el principio de legalidad, según el cual:

*“Artículo 248.- (...) 1. Legalidad.- **Sólo por norma con rango de ley** cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, **las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.** (...)”*

[Énfasis agregado]

En realidad, la disposición legal del artículo 248.1 de la LPAG contiene dos principios: el de reserva de ley y el de legalidad propiamente dicha. En lo que respecta al primer principio debemos considerar que, en materia tributaria, el TC ha definido dicho principio en el sentido *“que el ámbito de creación, modificación, derogación o exoneración de tributos se encuentran reservada para ser actuada mediante una ley”* (Exp. N° 02302-2003-AA/TC, F.J. 33). En lo que se refiere a la potestad sancionadora de la Administración Pública, este principio debe entenderse como la facultad de sancionar que se otorga a una entidad pública, lo que solo puede ocurrir por una norma con rango de ley. Así, en aplicación de este principio, la potestad sancionadora no se presume para las entidades de la Administración Pública, sino que debe ser conferida de manera expresa por el legislador.

En lo que respecta al principio de legalidad propiamente dicha, en el marco de la potestad sancionadora, según el TC, en virtud de este principio cualquier imputación de infracción (y sanción) debe tener una predeterminación en la Ley (Exp. 8957-2006-PA/TC, F.J. 14-16). De esto se colige que, por el principio de legalidad, la creación de infracciones y sanciones, por regla general, debe realizarse mediante una norma con rango de Ley. Sin embargo el propio artículo 248 de la LPAG, al desarrollar este principio estableció que, previa habilitación legal, excepcionalmente era posible crear infracciones y sanciones por la vía reglamentaria.

Otro principio importante del poder punitivo de la Administración, establecido en la LPAG, es el de tipicidad, que queda definido de la siguiente manera:

*“Artículo 248.- (...) 4. Tipicidad.- **Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.** Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, **salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.** (...)”*

Según la jurisprudencia del TC, el principio de tipicidad está conectado con los principios de libertad y de seguridad jurídica, los que exigen que la conducta tipificada como infractora esté claramente determinada (así como su sanción), de tal manera que los administrados puedan avizorar las consecuencias de sus actos (Exp. 01873-2009-PA/TC, F.J. 12). Es por este principio que existe el deber de especificar con cierto nivel de detalle y de especificidad la conducta que contiene el tipo infractor y su respectiva sanción.

Un aspecto importante de la tipicidad es el rango del cuerpo normativo donde se concretizarán el contenido de las infracciones y sus respectivas sanciones. A manera de regla general, la tipificación de las conductas y sanciones deberá realizarse en una norma con rango de Ley, la misma que puede y debe ser complementada en vía Reglamentaria, aunque con el límite de no crear nuevas infracciones. Sin embargo, es posible que la propia ley habilite a la Administración Pública a tipificar las infracciones y sanciones en la vía Reglamentaria. En el caso peruano es el legislador – y no el Constituyente como en el caso español – quien establece que al Reglamento le corresponde especificar la conducta calificada como infracción y no la creación de nuevas infracciones, salvo previa habilitación legal⁸.

Haciendo una síntesis, la configuración legal del procedimiento administrativo sancionador se encuentra establecida en la LPAG, la que contiene reglas específicas mínimas para su sustanciación. Entre estas reglas resaltan los principios de la potestad sancionadora, los que deben observarse en todo procedimiento sancionador incluyendo los procedimientos especiales sectoriales. Dentro de estos principios conviene destacar a aquellos contenidos en el artículo 248, numeral 1 y 4, del TUO de la LPAG, que bajo la denominación de principio de legalidad y tipicidad, contienen a los principios de reserva de ley en materia sancionadora, principio de legalidad en la creación de infracciones y sanciones, y principio de tipicidad en sentido estricto.

II.3. Problemas del régimen sancionador administrativo

Según lo explicado, existe una posición en la doctrina que considera que la potestad sancionadora de la administración tiene fundamentos constitucionales y en esa medida, la Ley que desarrolla esta potestad es, de manera implícita, una Ley de desarrollo constitucional. Tal sería la jerarquía de la LPAG que es la Ley que desarrolla los principios mínimos de la referida potestad y las garantías mínimas del procedimiento administrativo sancionador. Aun cuando esta es una posición dominante en la doctrina, es necesario reconocer que existen algunos problemas con respecto a la vinculatoriedad de la LPAG respecto del resto de ordenamientos sectoriales.

⁸ Se debe precisar que el Tribunal Constitucional en la STC N° 00020-2015-PI/TC, a propósito de analizar la potestad sancionadora de la Contraloría, estableció expresamente con respecto al principio de tipicidad que: “(...) Es admisible que, en ocasiones, los reglamentos especifiquen o gradúen infracciones previstas de manera expresa en la ley. Sin embargo, nada justifica que establezcan conductas prohibidas sin adecuada base legal o que, al desarrollar disposiciones legales generales o imprecisas, los reglamentos terminen creando infracciones nuevas subrepticamente.” (Fundamento Jurídico 44). Bajo esta interpretación, no cabe la delegación de la potestad de crear infracciones al Reglamento aun cuando así lo habilita la LPAG.

La configuración legal del procedimiento administrativo sancionador encuentra su contenido mínimo en la LPAG, aunque existen otras normas especiales en las diversas leyes y reglamentos que configuran los ordenamientos sectoriales, los cuales no pueden imponer condiciones menos favorables; asimismo existe también la potestad sancionadora atribuida a los Gobiernos Regionales y Locales, los que también deben respetar los principios establecidos en la referida Ley. Como se explicó anteriormente, a diferencia de lo que ocurre en el ordenamiento constitucional español, la Constitución peruana no contiene disposiciones específicas aplicables al ejercicio del poder punitivo de las entidades administrativas, dado que las disposiciones constitucionales hacen referencia al ejercicio de la potestad punitiva en general.

La ausencia de reglas fundamentales de nivel constitucional, en el ejercicio del poder punitivo a nivel de la Administración, hace que la LPAG y la jurisprudencia, sean las fuentes de Derecho que limitan la referida potestad sancionadora. Así, por un lado la LPAG contiene una configuración general y mínima de los principios, derechos, garantías y actuaciones que deben observarse al interior del procedimiento administrativo sancionador; por otro lado, la jurisprudencia se encarga de extender la aplicación de normas y principios constitucionales al ámbito de la Administración Pública. Por ejemplo, los principios de legalidad y tipicidad pueden rastrearse en la jurisprudencia del Tribunal desde mucho antes de su incorporación en la LPAG, esto debido a que a sus fueros llegaron diversos casos originados en los diversos sectores de la Administración Pública⁹.

La LPAG, junto a la jurisprudencia, conforma la columna vertebral de los principios, límites y garantías del poder punitivo de la Administración Pública. Al ser dos fuentes jurídicas de distinto orden no siempre se encuentran en sintonía. Por ejemplo, para la LPAG es perfectamente admisible la creación de infracciones y sanciones por vía Reglamentaria (siempre que haya habilitación legal); sin embargo, para la jurisprudencia del TC, por otro lado, esto es inadmisiblesi la delegación se realiza para desarrollar disposiciones normativas genéricas sin contenido específico (remisión en blanco).

En efecto, mientras que el artículo 248, numeral 4, del TUO de la LPAG establece expresamente que es posible que el Reglamento tipifique directamente las infracciones y sanciones cuando haya habilitación expresa, el TC en la Sentencia del Expediente N° 00020 – 2015-AI/TC, en un caso vinculado a la potestad sancionadora de la Contraloría, consideró que aun cuando el artículo 46 de la Ley N° 27785, modificado por la Ley N° 29622, establecía expresamente que el Reglamento de la Ley “*describe y especifica*” las conductas descritas en dicho artículo, lo que hacía el Reglamento en realidad era crear nuevas infracciones y por ello vulneraba el principio de tipicidad. Es decir, para el TC es constitucional que la Ley delegue al Reglamento la posibilidad crear infracciones y sanciones, pero no lo es que la Ley contenga disposiciones genéricas y en blanco que sean dejadas para ser desarrolladas por el Reglamento.

Como se explicó, existe una posición de la doctrina que entiende que la potestad sancionadora de la Administración Pública tiene fundamentos constitucionales al ser una parte del ius puniendi del Estado. Bajo esta interpretación la LPAG sería una Ley de desarrollo constitucional que conforma un bloque de constitucionalidad sobre la base del cual se examina la constitucionalidad del resto de normas con rango de Ley que

⁹ Por ejemplo, esta interpretación se puede encontrar en las sentencias recaídas en ellos Expedientes N° 02050-2002-AA/TC, 0292-2004-PA/TC, 00156-2012-PHC/TC y 00020-2015-PI/TC.

existen en el ordenamiento jurídico. Si bien esta interpretación tiene respaldo en la jurisprudencia del TC, es necesario reconocer no existe uniformidad en el estándar de protección para el administrado cuando se enfrenta a un procedimiento administrativo sancionador. Así, la ausencia de normas constitucionales específicas genera que la LPAG y la jurisprudencia establezcan estándares de protección desde dos perspectivas diferentes. Desde la del legislador, que dio originalmente la Ley y puede modificarla en cualquier momento (sin exigencias específicas de mayorías al ser la LPAG una Ley ordinaria); y la del Juez que tiene una visión garantista del procedimiento e interpreta la Constitución desde la óptica de optimizar el ejercicio de los derechos fundamentales.

El problema, además, se agrava cuando se considera que la LPAG que es una Ley de desarrollo constitucional, no es desde ninguna perspectiva una Ley Orgánica. La LPAG es una Ley ordinaria y como tal no es el instrumento idóneo para contener disposiciones que vinculen al resto de ordenamientos sectoriales, algunos de los cuales se encuentran incluso contenidos en Leyes orgánicas. Por ejemplo, el estándar de valoración utilizado para declarar la inconstitucionalidad de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, fue la jurisprudencia previa del TC así como la LPAG. Sin embargo, en el caso de este último estándar, se debe reconocer que la Ley de la Contraloría es una Ley orgánica y especial, lo que plantea la cuestión de si es pertinente utilizar como parámetro de control de una Ley orgánica a una Ley ordinaria.

Un problema exactamente similar ocurre en ciertos ordenamientos sectoriales, donde, bajo el principio de la especialidad, se desarrolla la potestad sancionadora de la Administración Pública con prescindencia de lo establecido en la LPAG y en la propia jurisprudencia del TC. La dificultad estriba en que, por principios generales del Derecho, una norma posterior deroga una norma anterior, y una norma especial prima sobre una general. Bajo esa lógica, de aplicación universal en los ordenamientos jurídicos, la LPAG no podría vincular a Leyes, ordinarias sectoriales u orgánicas, que establezcan disposiciones especiales sobre la potestad sancionadora. Es decir, una Ley aprobada para modernizar el régimen de pesca, de minería, o hidrocarburos, perfectamente podría contener disposiciones manifiestamente contradictorias a la LPAG, en el sentido de ofrecer garantías menores al administrado, y no caería necesariamente en una inconstitucionalidad por hacerlo (sí por vulnerar la jurisprudencia del TC). Eso por no mencionar la variedad de reglas y disposiciones que podrían establecerse a nivel de gobiernos regionales y municipales en uso de su potestad normativa.

No se debe perder de vista que los principales afectados por la falta de disposiciones constitucionales son los administrados quienes encuentran su principal protección frente al enorme poder sancionatorio de la Administración Pública en la LPAG que, lamentablemente, no tiene la fuerza normativa para vincular al resto de ordenamientos sectoriales. Danós (2019: 28), como citamos anteriormente, consideró que el capítulo de la LPAG referido a la potestad sancionadora se debe al nuevo rol regulador del Estado; sin embargo, ese rol regulador del Estado responde a un diseño constitucional contenido en la "*Constitución Económica*" que establece los principios fundamentales de este modelo. Lamentablemente, el rol regulador que es efectivamente consecuencia de la adopción de dicho modelo económico no encuentra disposiciones mínimas y garantistas aplicables al ejercicio del poder punitivo de la Administración.

Un ejemplo muy ilustrativo de cómo la LPAG pierde vinculatoriedad frente a ordenamientos especiales, es el caso de la responsabilidad objetiva en materia administrativa. En este ámbito la regla general es que la atribución de responsabilidad es subjetiva y, solo excepcionalmente, objetiva. La diferencia estriba básicamente en

que el primer supuesto nos encontramos ante el deber de la Administración de evaluar la conducta del administrado para encontrar si existió negligencia, culpa o dolo; por otro lado, en el caso de la responsabilidad objetiva basta con acreditar la existencia de un hecho para aplicar la sanción, con prescindencia del análisis subjetivo del administrado. El artículo 248.10 de la LPAG establece sobre este aspecto fundamental que solo excepcionalmente la responsabilidad será objetiva.

En el ordenamiento sectorial de las Contrataciones Públicas, el artículo 50 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, establece el catálogo de infracciones y sanciones, el cual contiene catorce supuestos de hecho que describen conductas infractoras; de dicho catálogo, solo se aplica la responsabilidad subjetiva a las siguientes: desistirse o retirar su oferta; incumplir con la obligación de perfeccionar el contrato; negarse a cumplir las obligaciones del contrato; y presentar cuestionamiento maliciosos al pliego de absoluciones de consultas y/o observaciones. De esta manera, la regla general en el ámbito de la Contratación Pública es la responsabilidad objetiva y la excepción es la responsabilidad subjetiva¹⁰.

Es necesario precisar que esto sí se encuentra acorde con la LPAG en la medida que cumple con la disposición que establece que una norma con rango legal establece casos especiales donde se aplica la responsabilidad objetiva; sin embargo, valdría la pena preguntarse si la realidad jurídica sería diferente si la LPAG estableciera como principio general la regla de la responsabilidad subjetiva y solo excepcionalmente la responsabilidad objetiva. Desde un punto de vista jurídico, la LPAG al ser una Ley ordinaria, de manera implícita, permite que sea otra ley o decreto legislativo la que modifique su contenido.

Por ello, evaluar una posible reforma constitucional destinada a introducir ciertos principios dentro del ordenamiento constitucional, para petrificar ciertas normas o directrices desarrolladas en la jurisprudencia del TC, sería saludable y tendría un innegable efecto cristizador dentro del ordenamiento jurídico. Los principios que bien podrían estar mínimamente contenidos en la Constitución son el principio de reserva de Ley, referido a que únicamente las entidades públicas con habilitación legal expresa pueden aplicar sanciones; el principio de legalidad, referido a que solo por Ley es posible crear infracciones y sanciones, y que de manera excepcional es posible habilitar dicha creación por vía reglamentaria; y el principio de tipicidad referido a que corresponde al Reglamento especificar las infracciones y sanciones, criterios de graduación, entre otros que complementan la Ley. Adicionalmente podría establecerse como regla general que no es posible que la administración pública imponga penas que impliquen afectación de la libertad personal.

Esos principios contenidos en normas constitucionales brindarían las directrices necesarias para que el legislador desarrolle, ahora sí, un régimen de protección que vincule al resto de ordenamientos sectoriales, así como a los gobiernos regionales y municipales. Dicho régimen especial, que estaría contenido en la LPAG, configuraría un estándar mínimo para el resto de ordenamientos sectoriales y para todos los niveles de Gobierno.

¹⁰ Aquí es importante revisar, en relación al ejercicio de la potestad sancionadora de la OSCE, que antes ya se había advertido que, mediante el Código de Ética para el Arbitraje en Contrataciones del Estado (aprobado por Resolución del Consejo Directivo del OSCE), se creaban infracciones y sanciones para árbitros sin que exista base legal para ello, lo que vulneraba el principio de legalidad (Martín Tirado, 2013).

II.4. El rol del Reglamento

Un punto importante en el debate con respecto a introducir principios y garantías del poder punitivo de la Administración en la Constitución, es el rol del Reglamento frente al ejercicio de esta potestad. En el caso español que se introdujo brevemente antes, la regla era que los elementos esenciales de las infracciones y sanciones debían estar en una norma con rango de Ley, mientras que el Reglamento debía limitarse a complementar y desarrollar dicho contenido. Esa regla es originaria de la Constitución del año 1978.

En el caso peruano, el Reglamento ha tenido un rol preponderante en la delimitación de las infracciones y sanciones, amparado por la propia jurisprudencia del TC. La validez de la colaboración del Reglamento surge de distinguir el principio de legalidad del principio de tipicidad, en el ámbito administrativo. Mientras que por el primero la previsión de la infracción y sanción debe estar en una norma con rango de Ley; por el principio de tipicidad es posible que el desarrollo preciso de los mismos se concrete en el Reglamento aprobado por la autoridad administrativa¹¹.

En esa lógica es posible que la Ley prevea un contenido mínimo en relación a las infracciones y sanciones, y el Reglamento desarrolle este contenido en los diversos Reglamentos sobre la materia. Esta técnica de remisión¹² al Reglamento fue utilizada principalmente en sectores muy especializados donde se prefirió dejar que organismos técnicos se encarguen de regular las conductas infractoras y las correspondientes sanciones a aplicar¹³. Para autores como Delgado, la participación del Reglamento en el desarrollo de las infracciones y sanciones es fundamental – y por ello no debe verse limitada – en la consecución del logro de los objetivos perseguidos por la Administración; y no solo por la mencionada flexibilidad para adaptar los reglamentos a efectos de sancionar conductas individuales que siempre son cambiantes y heterogéneas (2020, pp. 33-34).

En el ordenamiento jurídico peruano destaca el caso de los organismos reguladores, que se encargan de la regulación de sectores neurálgicos de la economía. OSITRAN es el organismo regulador encargado del sector de infraestructura de transportes; la Ley 26917, Ley de creación de dicho organismo del año 1998, estableció como una de sus funciones aplicar sanciones en materia de su competencia. Asimismo, la Ley 27332, Ley Marco de los organismos reguladores, estableció como función general de estos organismos la función normativa, que incluye la función de tipificar infracciones,

¹¹ Esta es la posición que sentó el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 2050-2022-AA/TC (caso Ramos Colque), Fundamento Jurídico 9.

¹² En esa línea Morón distingue cuatro tipos de remisión. La tipificación en vía reglamentaria por remisión de la Ley, lo que implica que el legislador delega esta función por considerarla técnica, pero siempre predeterminando aspectos esenciales de su contenido; la tipificación del Reglamento de faltas previstas en la ley, pero de manera imprecisa; el Reglamento cumple un rol de organizador de las distintas infracciones contenidas en diversos cuerpos legales; la Reglamentación autónoma cuando exista habilitación constitucional, como es el caso del Poder Legislativo. En cualquier caso está prohibida la tipificación no subordinada a un cuerpo legal (Morón, 2005: pp. 235).

¹³ Es necesario precisar que una parte de la doctrina distingue entre la remisión en blanco al reglamento de aquella remisión sobre la base de tipificaciones indirectas. La primera implica una remisión sin que necesariamente exista un contenido mínimo en la norma legal primaria; mientras que la segunda se refiere a la tipificación realizada en el caso de que exista un cuerpo normativo claramente identificable, más allá de lo que dispone la norma remitente. En este último caso se admite como válidas el uso de fórmulas como “incumplimiento de las normas contenidas en la ley y el Reglamento”. Al respecto ver Melgar Córdova, E. R. (2006).

evidentemente en vía reglamentaria. En virtud de dicho marco legal, es el Consejo Directivo del OSITRAN el que aprueba el Reglamento que contiene infracciones y sanciones, que es la norma infralegal que contiene el catálogo de infracciones y sanciones.

El caso de SUNASS, organismo regulador encargado de la regulación de los servicios de saneamiento, es similar. Este organismo se creó en el año 1992, por disposición del Decreto Ley 25965, el cual le atribuyó la potestad sancionadora; posteriormente, la Ley 26284, Ley General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, del año 1994, estableció un marco legal donde dispuso que son infracciones aquellas que impliquen, entre otras, incumplir disposiciones dictadas por la propia SUNASS, delegando así la potestad sancionadora al Reglamento. Dicho marco legal fue ratificado en la Ley 27332. Así, es el Consejo Directivo de la SUNASS el que aprueba el catálogo de infracciones y sanciones que aplicará.

El caso de OSINERGMIN es un caso muy especial incluso entre los organismos reguladores debido a que tiene a su cargo no solo la regulación del sector energético, sino también la supervisión, fiscalización y sanción del sector minero. En este último caso es fácil advertir que absolutamente todo el régimen de infracciones y sanciones del régimen de seguridad y salud en el trabajo, en el sector minero, se encuentra establecido en un Reglamento extenso, que difícilmente podría encontrarse contemplado en una Ley.

Si bien se podría pensar que, por ser sectores extremadamente técnicos, no es posible que una Ley desarrolle un catálogo de infracciones y sanciones que luego sean desarrollados por un Reglamento, el caso de OSIPTEL es una muestra de que esto no es necesariamente así. El marco legal primigenio de este organismo regulador se encuentra en el Decreto Legislativo N° 702, del año 1991, modificado por el Decreto Ley N° 26096, del año 1992. Dicho marco contiene un capítulo II que establece un catálogo bastante general, aunque completo, de las infracciones y sanciones aplicables al sector, clasificándolos según su gravedad en leves, graves y muy graves; dichas infracciones son posteriormente desarrolladas en el Reglamento, en virtud del principio de tipicidad.

El punto que se desea enfatizar es que en el ordenamiento jurídico peruano sí se admite la colaboración reglamentaria para la especificación de las infracciones y sanciones. Esa posición fue sostenida por el TC en el caso Ramos Colque (Expediente N° 2050-2022-AA/TC) y ratificada con algunos problemas recientemente en el caso Contraloría General de la República (Expediente N° 00020-2015-PI/TC). El problema se encuentra en los casos extremos del espectro, donde la remisión al Reglamento se hace sin establecer parámetros específicos o que, de existir estos últimos, sean tan generales que finalmente la delegación se realice “en blanco”, con lo que se vacía de contenido al principio de legalidad.

III. La influencia constitucional en el estándar de protección

III.1. Estándar de protección en el ordenamiento constitucional español, colombiano y chileno

Las disposiciones de la Constitución, al ser piedra angular del ordenamiento jurídico, tienen un efecto directo sobre el desarrollo legal y jurisprudencial que se sigue de las normas y principios contenidos en ellas. Cuando una Constitución Política consagra un derecho o un principio es natural que, en primer lugar, las leyes desarrollen su contenido reforzando así su vinculatoriedad; en segundo lugar, la jurisprudencia de los tribunales interpreta las leyes y demás normas infralegales de conformidad con la Constitución, lo

que genera un desarrollo permanente del contenido del derecho o principio¹⁴. El estándar de protección queda definido a partir de lo que dispone expresamente una norma constitucional, que tiene una función generatriz en todo el ordenamiento jurídico.

Esto se aprecia claramente en el **caso del ordenamiento jurídico español**. Como se mencionó antes, el artículo 25 del texto constitucional español contiene disposiciones explícitas en lo que respecta a la potestad sancionadora del Estado, específicamente de aquella que ejerce la administración pública. Dicho artículo establece lo siguiente:

“Artículo 25

1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento. (...)”

[Énfasis agregado]

La norma constitucional que se deriva de esa disposición indica que las infracciones administrativas deben estar contempladas explícitamente en una norma de orden legal, quedando imposibilitada así la técnica de delegación reglamentaria para la creación de infracciones y sanciones. Esta disposición constitucional ha tenido un desarrollo en la Ley 40/2015, Ley del Régimen Jurídico del Sector Público, el cual recoge lo que establece la Constitución. Así, dicha Ley establece con respecto al principio de reserva de Ley que:

“Artículo 25. Principio de legalidad.

1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril. [...]”

[Énfasis agregado]

En aplicación del principio de reserva de Ley, la potestad sancionadora de la Administración Pública debe estar reconocida expresamente por una Ley material. De igual manera, la referida Ley 40/2015, Ley del Régimen Jurídico del Sector Público, contiene los principios de legalidad y tipicidad:

“Artículo 27. Principio de tipicidad.

1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril. [...]

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes. [...]”

[Énfasis agregado]

En lo que se refiere al principio de legalidad, la norma desarrolla el mandato constitucional referido a que las infracciones administrativas son aquellas que se encuentran previstas como tal en una Ley material. Asimismo, por el principio de tipicidad corresponde al Reglamento complementar el contenido de las infracciones establecido por la Ley, quedando proscrita la posibilidad de que en vía reglamentaria se creen nuevas infracciones y sanciones. En suma, a la Ley le corresponde la tarea de

¹⁴ Castillo-Córdova menciona con respecto a la vinculatoriedad positiva que “mediante la vinculación positiva se obliga al poder político en su función legislativa, a que apruebe lo más antes posible las correspondientes normas de desarrollo de preceptos constitucionales que reconocen derechos, a fin de que posibilite a su titular un pleno ejercicio de los mismos. (...)” (2005: pp. 17).

crear las infracciones y sanciones, y al Reglamento la tarea de desarrollarlas y precisarlas.

La jurisprudencia española, por su parte, no ha hecho más que reafirmar los principios constitucionales vinculados a la potestad sancionadora de la administración pública. Por ejemplo, la posición del Tribunal Constitucional español en reiterada jurisprudencia es interpretar esa disposición en el sentido de que en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración no se excluye la colaboración reglamentaria –a diferencia de lo ocurre en la tipificación penal–, aunque es claro que el Reglamento no puede crear infracciones de manera independiente, sino que debe desarrollar los elementos esenciales de la infracción que necesariamente deberán estar contenidos en una Ley¹⁵. Es decir, lo que se prohíbe es la delegación reglamentaria “en blanco”, entendida como aquella que puede, bajo criterio propio de la Administración, crear un régimen de infracciones y sanciones sin tener que someterse a parámetros determinados previamente en la Ley.

El **ordenamiento constitucional colombiano** ofrece un ejemplo similar, aunque en este caso se debe matizar que la Constitución no contiene un principio referido explícitamente a la potestad sancionadora, sino uno aplicable a toda la administración pública en general, pero es precisamente esa diferencia la que permite apreciar como un mandato constitucional específico irradia el resto del ordenamiento jurídico en un sentido específico¹⁶.

En el caso de la Constitución colombiana es el artículo 29 el que establece un principio fundamental del procedimiento administrativo (y particularmente del procedimiento administrativo sancionador). Dicho artículo establece lo siguiente:

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. [...]”

[Énfasis agregado]

El principio que consagra la referida disposición constitucional es el del debido procedimiento en el marco de las actuaciones administrativas. Si bien en este caso no se hace mención explícita a la potestad sancionadora de la Administración, es evidente que si el debido procedimiento se respeta en un procedimiento administrativo con mayor razón habrá de respetarse en un procedimiento de orden sancionador. En efecto, el principio del debido proceso es igualmente recogido en la Ley 1437 de 2011, Ley del Procedimiento Administrativo General. En dicha Ley se establece como principio general de los procedimientos administrativos el respeto al debido procedimiento:

¹⁵ El Tribunal Constitucional español menciona al respecto: “(...) no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley(...)” (Sentencia 81/2009, de 23 de marzo de 2009, Fundamento Jurídico 4)

¹⁶ En estricto la Corte Constitucional de Colombia ha reconocido que la potestad sancionadora se infiere, no solo artículo 29 en mención, sino de un conjunto de disposiciones que hacen referencia al ius puniendi en general. Así, la diferencia se encuentra en que para la vertiente administrativo existe cierto relajamiento de la intensidad que se exige en materia penal. Para una revisión exhaustiva de los pronunciamientos revisar Suárez, D., Mejía, P. & Restrepo, L. (2014).

“Artículo 3°.Principios. [...] Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. [...]

[Énfasis agregado]

Se debe observar que en el ordenamiento jurídico colombiano el principio de legalidad en materia administrativa sancionatoria es un subprincipio del debido procedimiento administrativo contemplado en la Constitución Política de Colombia. La Ley 1437 de 2011, Ley del Procedimiento Administrativo General, tiene una particularidad que la diferencia de Ley N° 27444 en Perú, que es que cumple una función supletoria – en el caso del procedimiento sancionador- del resto de ordenamientos sectoriales, donde se aplica principalmente el contenido de las leyes específicas de los diferentes sectores, y la Ley de alcance general se aplica únicamente en lo no previsto. Así lo establece expresamente el artículo 47, parágrafo 1, de la Ley 1437 al disponer que *“las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia”*.

La Corte Constitucional de Colombia, al igual que en el caso de España, ha desarrollado los alcances del principio del debido procedimiento administrativo, el principio de legalidad y el principio de reserva de Ley. En efecto, la posición de la Corte Constitucional diferencia la legalidad y reserva de Ley en materia penal de aquella que existe en materia administrativa. En materia penal los principios exigen que el tipo penal y la sanción, así como los elementos adicionales a su configuración, se encuentren contemplados expresamente en una Ley material; no obstante, en materia administrativa, dado el carácter técnico y cambiante de los diferentes sectores, existe cierta flexibilidad. Así, mientras que toda remisión “en blanco” al Reglamento se encuentra prohibida, sí es posible la colaboración reglamentaria cuando la Ley haya determinado los elementos esenciales de la infracción y sanción¹⁷. Es decir, la configuración de los alcances de la potestad sancionadora de la administración pública, en cuanto a la determinación de infracciones y sanciones, se determinan sobre la base de un principio constitucional de debido proceso administrativo que incluye un mando implícito al respeto al subprincipio de legalidad¹⁸.

Es interesante notar que tanto el ordenamiento jurídico español como el colombiano ofrecen un estándar de protección similar para el administrado sometido a un procedimiento administrativo sancionador. El estándar se configura por normas de

¹⁷ Esta posición fue fijada en una temprana sentencia de la Corte Constitucional de Colombia. Así, la referida Corte señaló en la Sentencia C-853/05 que: *“(...) se concluye que en efecto el legislador estableció los elementos mínimos del principio de legalidad: los sujetos a quienes se dirige el régimen sancionatorio, las conductas reprochables, las clases de sanciones, así como algunos criterios para su imposición, y fijó reglas que orientan el procedimiento. (...) En esa medida, no existe un traslado indefinido e ilimitado a la autoridad administrativa por parte del legislador, tal como se expone a continuación.”*

¹⁸ La Corte Constitucional colombiana en la Sentencia C-034/2014 estableció expresamente que en virtud del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas: *“(...) es posible concluir que (i) el Legislador posee una facultad de configuración de procedimientos administrativos de especial amplitud; (ii) dentro de esa potestad se incluye el diseño de los procedimientos, sus etapas, recursos y términos, entre otros aspectos; (iii) la regulación de esos procedimientos no puede desconocer los mínimos expresamente establecidos en la Constitución (artículo 29 y 228) y la jurisprudencia constitucional (...)”*.

orden constitucional y legal, y por interpretaciones de Tribunales de lo establecido precisamente en la Constitución. En virtud de dicho estándar la potestad sancionadora debe estar atribuida por una Ley; los elementos esenciales de la infracciones deben respetar estrictamente el principio de legalidad; la colaboración reglamentaria está permitida, pero lo que está prohibido es la delegación reglamentaria “en blanco”; es decir aquella que se ejerce con independencia de lo que establezca una Ley.

El **ordenamiento constitucional chileno**, a diferencia de los anteriores, se encuentra más cercano al ordenamiento peruano, en el sentido de que no existe un reconocimiento expreso de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Sin embargo, el Tribunal Constitucional chileno en diversa jurisprudencia se ha encargado de extender los principios y garantías del derecho penal al ámbito del derecho administrativo¹⁹. Así, el artículo 19, numeral 3, de la Constitución Política de Chile establece, entre otras, que:

“Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas
(...) 3º. La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. (...) Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un **proceso previo legalmente tramitado**. Corresponderá al legislador establecer siempre las **garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos** (...) **Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración**, a menos que una nueva ley favorezca al afectado. **Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella.**”

[Énfasis agregado]

Si bien dichas garantías son de aplicación al proceso penal, como se mencionó, vía jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno, las garantías básicas del proceso penal fueron extendidas hacia el derecho administrativo. Así, entre las garantías que se reconocen se encuentra el principio de reserva de ley, legalidad, tipicidad, debido procedimiento administrativo, entre otros.

Se debe precisar que en el caso Chileno, el Tribunal Constitucional para resolver el difícil problema de la colaboración reglamentaria, mediante la tipicidad, y hacerla coherente con el principio de legalidad, interpretó el artículo 19, numeral 10, de la Constitución para señalar que si bien se exige que la conducta “*expresamente*” en una Ley, aquello no es equivalente a que esta se encuentre descrita “*completamente*”, por lo que se encuentra abierta la posibilidad de que en vía Reglamentaria se especifiquen las conductas que serán consideradas infracciones y sanciones²⁰. Así, mientras que por el principio de legalidad cualquier infracción y sanción debe tener una base legal, el Reglamento es el llamado a realizar una descripción detallada del supuesto de hecho que será calificado como infracción (Cordero, 2014: pp. 417).

Adicionalmente, el ordenamiento jurídico chileno tiene la particularidad de no tener una Ley general que norme el ejercicio y aplicación de la potestad sancionadora de la Administración Pública; así, si bien la Contraloría General de la República de Chile ha emitido ciertos pronunciamientos sobre la materia, las reglas de la potestad sancionadora se encuentran dispersas en diversas normas que regulan los

¹⁹ Precisamente, esta posición es la que genera el debate doctrinario en relación a la manera en la que se “traspasan” los principios y garantías del poder punitivo penal al administrativo. Así, mientras existe una posición que defiende la aplicación de los principios del Derecho Penal, en la medida que son un área mucho más desarrollada, existe otra posición que sostiene que los principios deberían aplicarse con matices y de acuerdo a la naturaleza propia del Derecho Administrativo (Boettiger, 2009: pp. 580-581).

²⁰ Cordero (2014) menciona que el Tribunal Constitucional, al interpretar el principio de legalidad y tipicidad, pasó por 3 etapas. En una primera etapa, el Tribunal consideró que las infracciones y sanciones tenían una reserva absoluta; posteriormente, a partir del año 2007, el Tribunal cambió de posición para relativizar esta posición, hasta que, desde el año 2006, sostuvo que el principio de legalidad no excluía la colaboración reglamentaria (pp. 411-413).

ordenamientos sectoriales. Como se aprecia, el estándar final en este caso se construye sobre la base de interpretaciones del Tribunal Constitucional que extienden las garantías penales al ámbito administrativo.

Al final de cuentas, lo que es importante para el administrado -más allá del modelo jurídico elegido para controlar la actuación de la Administración Pública- no es tanto lo que establezcan las diversas disposiciones contenidas en la Constitución, Leyes, Reglamentos o jurisprudencia, sino el estándar de protección construido en virtud de esos instrumentos. Que la administración pública pueda establecer infracciones y sanciones con independencia de lo que establezca la Ley (remisión reglamentaria “en blanco”) sin duda cambia radicalmente el estándar de protección en la medida que los Reglamentos pueden cambiarse con mayor rapidez, flexibilidad, y sin un debate público, que el contenido de las Leyes. En eso coinciden tanto el ordenamiento jurídico colombiano como el español; es decir, en ambos ordenamientos se excluye completamente la posibilidad de que, en vía reglamentaria, la Administración Pública pueda crear infracciones y sanciones sin respaldo previo en la Ley. Más importante aún, en ambos ordenamientos, el estándar de protección no depende de la voluntad del legislador, pues su origen se encuentra en un mandato constitucional.

III.2. Incorporación de principios básicos del procedimiento administrativo sancionador en el régimen constitucional peruano

En el ordenamiento jurídico peruano no existe un estándar uniforme de protección debido a que la Constitución no contiene disposiciones que explícitamente se apliquen a la administración pública. En el ordenamiento jurídico peruano la principal Ley vinculada a esa materia es la LPAG, que establece un conjunto de normas mínimas en materia sancionadora, aunque existen diversos ordenamientos sectoriales que contienen normas que no necesariamente se encuentran alineadas con esos estándares. Igualmente, en el caso de la jurisprudencia de los Tribunales, ciertos principios han sido desarrollados en diversos pronunciamientos – entre los que destaca el principio de legalidad- pero en ningún caso se ha producido un desarrollo consistente del estándar de protección de los administrados cuando se encuentran frente a un procedimiento administrativo sancionador.

Una manera importante de uniformizar el estándar de protección es cristalizando ciertos principios elementales de la Constitución. Como se vio en el caso colombiano y español, el estándar de protección tiene su origen explícito en una disposición constitucional. En el caso español, por ejemplo, la potestad sancionadora encuentra un límite claro en la Constitución que establece que las infracciones tienen que estar contempladas en una Ley; en el caso colombiano la Constitución invoca el principio del debido proceso en las actuaciones administrativas, lo que luego fue desarrollado en la jurisprudencia para interpretar dicho principio en el sentido de que en virtud del subprincipio de legalidad los elementos esenciales de las infracciones deberían estar contemplados en una Ley material.

Existen principios básicos del procedimiento sancionador cuya inclusión en la Constitución de manera explícita generarían un efecto positivo en el ordenamiento jurídico en la medida que uniformizarían el estándar de protección. Estos principios básicos tienen que ver con la reserva de ley, la legalidad y la tipicidad, los cuales actúan en conjunto para garantizar que aquel administrado sometido a un procedimiento sancionador se encuentre con un régimen sancionador que contempla infracciones y sanciones, los que a su vez implican de alguna manera la protección de un marco legal

preestablecido. En esa línea, es la Ley la que define los elementos esenciales que permitieron, en vía reglamentaria, tipificar la infracción.

Por el principio de reserva de Ley, solamente aquellas administraciones públicas a quienes se les haya asignado explícitamente la potestad sancionadora podrán aplicar un régimen de infracciones y sanciones; por el principio de legalidad, los elementos esenciales del tipo infractor, así como los alcances de la sanción, deberán estar establecidos en una Ley material; y por el principio de tipicidad, el Reglamento colaborará con el desarrollo del contenido de las infracciones y todos los otros aspectos necesarios para dar un marco de predictibilidad al administrado sometido a un procedimiento sancionador. Así, el ejercicio de la potestad punitiva del Estado estaría completamente diferenciado tanto en su vertiente penal como en su vertiente administrativa.

En ese sentido, una reforma constitucional que incluya los principios básicos del procedimiento administrativo sancionador (reserva de ley, legalidad y tipicidad) dentro del texto constitucional traería como consecuencia inmediata que la Ley del procedimiento Administrativo General – o la que se encargue de desarrollar la potestad sancionadora de la Administración Pública- se convierta en una Ley de desarrollo constitucional, con independencia de si es una norma común o una norma piso del resto de ordenamientos sectoriales, los cuales estarían obligados a observar estos principios igualmente, en la medida que provienen de la propia Constitución.

Cuando existen principios previstos de manera expresa en la Constitución, las leyes en realidad no son otra cosa que el desarrollo de dichos principios. Es decir, es a través de normas legales que se dota de contenido a los principios respetando en todo momento los límites establecidos por el constituyente. Por otro lado, la propia jurisprudencia de los tribunales, mediante la resolución de casos concretos, juega un papel fundamental al momento de delimitar a lo largo del tiempo los alcances de los principios, todo lo cual contribuye a formar un estándar de protección sólida, coherente y sin incongruencias. Se debe notar que cuando la Constitución establece de manera expresa un mandato constitucional, el legislador queda impedido de legislar en contra de esa materia, y además existen mecanismos de control (el proceso de inconstitucionalidad principalmente) que obligan a la Ley a someterse a la Constitución.

En el Perú claramente existe un vacío constitucional con respecto a los alcances del poder punitivo de la Administración. El Constituyente hizo énfasis correctamente en establecer límites claros a la potestad sancionadora del Estado en su dimensión penal, pero omitió gravemente referirse a la dimensión administrativa. Si bien existen principios que claramente pueden ser extrapolados de la dimensión penal a la administrativa, existen otros que no. La potestad sancionadora de la Administración requiere un nivel de flexibilidad que permita alinear la necesidad de proteger ciertos bienes jurídicos, así como de desincentivar cierto tipo de conductas contrarios con ellos, con la existencia de garantías que debe tener todo administrado cuando se enfrenta a la Administración Pública.

Un punto adicional a considerar cuando se piensa en reformar la Constitución para introducir un conjunto de principios mínimos en cuanto al ejercicio del poder punitivo de la Administración, es considerar que en el ordenamiento jurídico peruano existe una clara vocación de parte del legislador de tener una Ley general que desarrolle un estándar mínimo de protección para el administrado, sea cual sea el sector o espacio

de la Administración donde se encuentre. Eso explica por qué la LPAG desde el año 2008 se convirtió en una norma de mínimos dentro de todo nuestro ordenamiento jurídico.

Es muy discutible que en general no se considere el carácter de Ley orgánica de la LPAG en el extremo que regula un aspecto fundamental del funcionamiento de toda la Administración Pública (y en general de la función administrativa), como es el ejercicio de la potestad sancionadora. Y que más bien se haya considerado su contenido, primero, como una norma de carácter supletorio; para luego convertirla en una norma de contenidos mínimos exigibles al resto de ordenamientos especiales. La vocación de la LPAG, en el extremo que regula la potestad sancionadora, es claramente una norma de alta relevancia para el ordenamiento jurídico que, por su naturaleza, bien podría ser considerada una Ley orgánica.

Al respecto es importante ver cómo se configuran las leyes orgánicas dentro de nuestra estructura legal. El artículo 106 de la Constitución Política del Perú establece que:

*“Artículo 106.- **Mediante leyes orgánicas se regulan** la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también **las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.** Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. **Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.**”*

[Énfasis agregado]

Las Leyes orgánicas, en principio, en el ordenamiento jurídico peruano norman la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado, como es el caso de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29168*. Sin embargo, no se limitan a estas ya que cuando el Constituyente lo disponga expresamente en el texto constitucional, esta adquiere carácter de Ley Orgánica como ocurre en el caso de la *Ley Orgánica para el aprovechamiento de los recursos naturales, Ley N° 26821*. La consecuencia de considerar a una Ley como orgánica no es otra que dotarla de una protección especial en el marco del debate legislativo. Es decir, se prevé expresamente que su aprobación, en vez de hacerse con mayoría simple, se hará con una votación de la mitad más uno del número legal de los miembros del Congreso.

Esa sola protección – es decir, la exigencia de una votación calificada – genera un sometimiento del resto de leyes ordinarias a lo establecido en una Ley orgánica. Así, una ley sectorial no podría contener disposiciones que no respeten el contenido de la Ley orgánica, ya que para hacerlo tendrían previamente que modificarla. En ese sentido, no es descabellado considerar la LPAG, en el extremo que regula la potestad sancionadora, como una Ley de carácter orgánico. Hacerlo reforzaría explícitamente el contenido de todos los principios y garantías que se contienen en ellas que van mucho más allá del principio de reserva de ley, legalidad y tipicidad e implicaría al mismo tiempo una superioridad jerárquica de la Ley orgánica respecto de lo establecido en las leyes especiales, que es finalmente la vocación que tiene la LPAG actualmente dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

En cualquier caso, sea incorporando en la Constitución ciertos principios básicos del procedimiento sancionador administrativo, o sea, por otro lado, dotándole de un carácter de Ley orgánica, se resolverían una serie de asuntos problemáticos vinculados al ejercicio del poder punitivo de la Administración. En primer lugar, zanja el problema de la preeminencia de las normas del procedimiento sancionador contenidos en la LPAG respecto de otras normas especiales o sectoriales; y limita al legislador para que

continúe legislando a libertad en el ámbito de los ordenamientos sectoriales, y creando a la vez estándares diferentes, menos favorables, en los procedimientos sancionadores.

En síntesis, una reforma constitucional que refuerce el contenido de la Ley general zanja el problema de la preeminencia de las normas del procedimiento sancionador contenidos en la LPAG respecto a otras normas especiales debido a que será la Constitución, desarrollada ahora en la referida Ley, la que limite el contenido de las leyes especiales. En segundo lugar, zanja el problema de la discrecionalidad del legislador en cuanto al contenido de las leyes especiales en la medida que este viene delimitado en sus aspectos generales por el propio Constituyente. El efecto final es que la LPAG mediante su contenido vincula de manera efectiva al resto de normas sectoriales.

III.3. Efecto de la modificación constitucional en la legislación vinculada al procedimiento administrativo sancionador

La incorporación en la Constitución de principios básicos del poder punitivo de la Administración tiene el efecto final de vincular al resto de normas sectoriales. No es solamente el hecho de que en este escenario la Constitución contenga un mandato expreso, sino también el hecho de que tanto la LPAG como la jurisprudencia del TC (y otros órganos jurisdiccionales) conformarán en conjunto un nuevo estándar de protección para el administrado. Ese estándar, al tener su origen en la propia Constitución, vinculará al resto de ordenamientos sectoriales conformado por normas especiales y normas de rango infralegal.

Con este nuevo parámetro se crea en realidad un nuevo bloque de constitucionalidad vinculado al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, que servirá como parámetro de control al resto de normas del ordenamiento jurídico, sean estas de rango legal o infralegal²¹. Ese bloque estaría conformado por los principios de reserva de ley, legalidad y tipicidad; pero además estaría conformado por los propios principios de la LPAG que desarrollarían a su vez dichos principios, y también por la doctrina jurisprudencial que para esos efectos haya desarrollado el TC²².

La creación de este nuevo bloque de constitucionalidad serviría como un parámetro claro para controlar al resto de normas sectoriales y a aquellas otras que aprueben Gobiernos Locales y Regionales. Serviría igualmente como parámetro de control para los Reglamentos que puedan aprobarse en virtud de una habilitación legal (si así lo autoriza la Constitución), en el marco de un proceso constitucional de acción popular. De esta manera se facilita el control de las leyes especiales, que hoy no se adecúan a los estándares vigentes de la LPAG, y de los propios Reglamentos que contienen disposiciones vinculadas a la potestad sancionadora de la Administración.

²¹ Meza Hurtado menciona sobre el bloque de Constitucionalidad: *"(...) en diversas sentencias el Tribunal Constitucional nacional se ha pronunciado estableciendo que se debe comprender como integrante del bloque de constitucionalidad a toda norma de naturaleza jurídica, que si bien ni está desarrollada por la Constitución, tiene algún tipo de jerarquía constitucional y sirva como parámetro constitucional para la toma de decisión tanto del Tribunal Constitucional como de los demás órganos jurisdiccionales"* (2012: 147).

²² El magistrado Blume Fortini en su fundamento de voto de la cuestión de confianza II señaló lo siguiente sobre el bloque de constitucionalidad: *"(...)Dicho parámetro resulta particularmente importante en ordenamientos donde la determinación de lo que es o no constitucional, no se agota en la norma formalmente constitucional, sino que se proyecta sobre aquel entramado normativo donde es posible encontrar desarrollos constitucionales extensivos"* (Sentencia del TC en el Expediente 00032-2021-PI/TC, F.J. 3.7).

Es, en ese sentido, una ventaja que no produciría la sola modificación de la LPAG o la dación de una decisión de carácter jurisprudencial por el TC o la Corte Suprema. En efecto, desde la aprobación de la LPAG ha existido una intención del legislador de crear un régimen mínimo de garantías para el administrado que se encuentre sometido a un procedimiento administrativo sancionador. Desde luego, las sucesivas modificaciones de la LPAG por el Decreto Legislativo N° 1029 y luego por el Decreto Legislativo N° 1272, no trajeron como consecuencia la adecuación automática del resto de ordenamientos sectoriales. Esto se debe a que siempre está presente en el ordenamiento jurídico el principio general del Derecho de que una norma especial prima sobre una general.

Para que la LPAG, en el extremo que regula el ejercicio de la potestad sancionadora, vincule al resto de ordenamientos sectoriales de manera efectiva se requeriría la modificación de las normas especiales que se encuentran en las leyes sectoriales. Pero no solo eso, se necesita que el legislador se abstenga de seguir dando leyes sectoriales que contravengan el contenido vigente de la LPAG, porque en ese caso ya no solamente se trataría de una norma especial de la misma jerarquía, sino se trataría de una norma especial posterior. Es decir, el contenido proteccionista mínimo y tuitivo de los derechos del administrativo quedaría completamente desplazado por lo dispuesto en las nuevas normas especiales posteriores con rango legal.

Este problema no ocurriría si determinados principios tuvieran su origen en la Constitución o se declarara el carácter orgánico de aquella Ley que regule los alcances del poder punitivo de la Administración. Esa sola reforma constitucional produciría automáticamente la obligación de revisar todo el ordenamiento jurídico para hacerlo compatible con él. Existen, por ejemplo, algunos sectores donde las infracciones y sanciones han sido delegadas completamente al Reglamento, sin establecer ningún parámetro legal al respecto. Esos casos tendrían que ser revisados para ser adecuados al nuevo estándar de protección que tiene su origen en la Constitución.

Pero además, y mucho más importante, cualquier Ley dada con posterioridad a la reforma constitucional que incluya principios básicos del ejercicio del poder punitivo de la Administración deberá estar sometida a lo que establezca el nuevo estándar de protección. De lo contrario se arriesgaría a ser controlada por el Tribunal Constitucional utilizando el nuevo bloque de constitucionalidad. Con lo que se evitaría la proliferación de normas contenidas en leyes especiales que desplacen el contenido mínimo establecido en la LPAG.

Las bondades de una reforma constitucional para establecer principios mínimos en la potestad sancionadora de la Administración Pública parecen ser significativas y apuntan en el sentido de darle predictibilidad al ordenamiento jurídico. Además, están alineados con la intención original del legislador al aprobar normas de alcance general vinculadas a la potestad sancionadora en la LPAG.

IV. La necesidad de la adecuación de los ordenamientos sectoriales al nuevo estándar

IV.1. Marco mínimo para el ejercicio de la potestad sancionadora en la Constitución

En el capítulo anterior, se explicó que uno de los beneficios de modificar la Constitución para incorporar principios del poder punitivo de la Administración era provocar la actualización de ciertos regímenes sectoriales que actualmente se encuentran en

contravención con lo que establece la propia LPAG y la jurisprudencia del TC. Así, se demostró, que más allá del rango de las normas, lo que importa es la construcción de un estándar mínimo que sirve de protección al administrado frente al ejercicio del poder punitivo de la Administración.

En el caso español, este estándar se construye desde la Constitución que distingue entre la potestad sancionatoria de orden penal de aquella de orden administrativo, y establece, en esa línea, el principio de reserva de Ley y legalidad incluso en esta última vertiente. Con ello, queda claro que el Reglamento tiene una función de colaboración con la Ley, pero de ninguna manera es posible, desde un punto de vista jurídico, crear infracciones y sanciones en vía reglamentaria.

En el caso colombiano, la Constitución exige el respeto al principio del debido proceso, el cual, según el desarrollo a nivel legal y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, incluye el subprincipio de legalidad, en virtud del cual solo por Ley se puede crear infracciones y sanciones, mientras que en vía reglamentaria solo es posible desarrollar este contenido. Estos dos casos son un ejemplo claro de cómo es posible establecer un estándar mínimo de garantía para el administrado desde la propia Constitución.

En el caso peruano, se explicó igualmente, que al no haber una previsión Constitucional expresa, el estándar se ha construido desde el marco mínimo general establecido por la LPAG y vía jurisprudencia del TC y de la Corte Suprema. Si bien este estándar ha ido evolucionando progresivamente para clarificar el estándar de protección del administrado frente al ejercicio del poder punitivo de la Administración, existen algunas incongruencias en el ordenamiento jurídico en relación a la construcción de este estándar de protección. Asimismo, se comentó la similitud que existe entre el caso peruano y el caso chileno, con la salvedad de que en este último caso no existe una Ley general que norme la potestad sancionadora²³.

Así, en cuanto a la propia construcción del estándar, existe una contradicción entre lo que establece la LPAG en relación a la creación de infracciones y sanciones en vía reglamentaria, respecto a lo que ha establecido sobre ese mismo aspecto el Tribunal Constitucional. En ese sentido, mientras que según la LPAG es posible que la Ley delegue al Reglamento la potestad de crear infracciones y sanciones; para el Tribunal esto es constitucional únicamente si la Ley contempla mínimamente ciertos aspectos esenciales de las infracciones y sanciones.

Adicionalmente, en cuanto a la vinculatoriedad de la propia LPAG respecto del resto de ordenamientos sectoriales, se tiene que considerar de manera muy crítica la realidad jurídica de que la LPAG es una ley ordinaria que, en estricto, no es una Ley de desarrollo constitucional ni tampoco es una Ley orgánica, por lo que una Ley posterior y especial podría dejar sin efecto los principios y garantías contenidos en ella vinculados al ejercicio del poder punitivo de la Administración. En efecto, es un hecho que desde la dación de la LPAG diversos ordenamientos sectoriales mantienen un estándar de protección

²³ Aquí es pertinente citar la importancia que tiene para el ordenamiento jurídico el contar con una Ley general. Al respecto, Cano Campos (2016) criticando la dispersión normativa de la potestad sancionadora española generada por la Ley 40/2015, Régimen Jurídico del Sector Público, y Ley 39/2015, Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, menciona que: *“El legislador estatal, insisto, debería haber acometido, de una vez por todas, la tarea de aprobar una ley general sobre la potestad sancionadora en la que se incluyera un sistema conceptual y normativo capaz de integrar, articular y coordinar el funcionamiento de los diversos regímenes positivos que hoy se entrecruzan territorial y materialmente. (...)”* (pp. 68). Si bien es entendible la defensa de una Ley que establezca un régimen común, esto no resuelve el problema de la dispersión normativa generada por normas especiales de rango legal.

menor para el administrado que aquel establecido en la Ley general, sin que haya ocurrido un proceso de actualización o evolución de los marcos legales sectoriales.

Una reforma constitucional, en ese sentido, obligaría a la revisión de los diversos marcos legales sectoriales debido a que ahora sí la LPAG sería una norma de desarrollo constitucional (e incluso podría ser perfectamente en ese extremo una Ley orgánica) y vincularía, con mayor fuerza, al resto de ordenamientos sectoriales.

IV.2. Caso del sector pesquero y acuícola

Si bien existen muchos ejemplos, dentro del ordenamiento jurídico peruano, de transgresiones al estándar de protección del administrado establecido mediante la LPAG y la jurisprudencia del TC. Un caso particularmente claro en mostrar la problemática que aborda la presente investigación es el que ocurre en el marco legal del sector pesquero.

El marco legal del sector pesquero tiene su norma primigenia en el Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, que data del año 1992. El Título XI de la referida Ley contempla las prohibiciones, infracciones y sanciones del sector, que se encuentran vigentes hasta el día de hoy. Así, el artículo 76 de la referida Ley contempla las prohibiciones de los administrados entre las que cabe destacar, por ejemplo, la realización de actividades sin título habilitante, la utilización de equipamiento no autorizado, la contravención normas de sanidad o higiene, el suministro de información incorrecto o incompleto, entre otras. Esta disposición legal, si bien contiene un catálogo de prohibiciones (que no es lo mismo que infracciones), delega al Reglamento el establecimiento de nuevas prohibiciones. Algo que es perfectamente compatible con las normas de la LPAG.

Ahora bien, el artículo 77 del Decreto Ley N° 25977, establece el régimen de sanciones del sector pesquero. Esta disposición se limita a establecer que *“constituye infracción toda acción u omisión que contravenga o incumpla alguna de las normas contenidas en la presente Ley, su Reglamento o demás disposiciones sobre la materia”*. Dicha disposición, vigente al día de hoy, convierte en infracción absolutamente cualquier conducta que la Administración desee, en vía reglamentaria, tipificar como infracción. Es decir, se trata de una delegación en blanco al Reglamento de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Por su parte, el artículo 78 de la referida Ley establece, luego de reiterar que una infracción es básicamente cualquier infracción a cualquier norma del sector (sin importar su rango ni jerarquía), que las sanciones a imponerse son la multa, la suspensión o cancelación del título habilitante y el decomiso.

Como es lógico, absolutamente todo el régimen sancionador del sector pesquero se encuentra en el Reglamento. Antes de examinar con mayor detalle la reglamentación de este régimen es necesario mencionar que si bien se podría pensar que esta manera de legislar, delegando todo el régimen sancionador al Reglamento, es producto de la falta, en aquel momento, de un estándar mínimo de protección que obligue al legislador a tomar ciertas previsiones cuando se trata de regular el uso de una potestad tan invasiva como la sancionadora, esto no es necesariamente cierto.

Por ejemplo, la actividad acuícola tiene su principal marco legal en el Decreto Legislativo N° 1195, Ley General de Acuicultura, publicada en el año 2015 (es decir, con posterioridad a LPAG). Dicho Decreto Legislativo establece la potestad sancionadora del Ministerio de la Producción y de los Gobiernos Regionales en materia de acuicultura. Al respecto, el artículo 17.2 del referido Decreto establece con respecto a las infracciones y sanciones que *“constituyen infracciones administrativas pasibles de*

sanción las conductas que infrinjan las normas establecidas en la presente Ley, en sus normas reglamentarias y en el Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC) vigente o norma que lo sustituya (...)". Es decir, aun cuando este Decreto Legislativo fue aprobado con posterioridad a la dación la LPAG, aun así mantiene una delegación absoluta de la potestad sancionadora al Reglamento. Llama la atención que siendo una norma con rango de Ley, que proviene del Poder Ejecutivo, no se haya hecho un esfuerzo mínimo por establecer un catálogo de infracciones y sanciones que contemple en términos muy generales los elementos esenciales de aquellas conductas que constituyan infracciones, y se establezca, siempre en vía legal, las correspondientes sanciones a aplicar.

Volviendo al Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, es necesario ahora ver la evolución de su Reglamento en lo que se refiere a las infracciones y sanciones. En la medida que la Ley hizo una delegación en blanco al Reglamento, inicialmente el artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2001-PE contenía un catálogo de 32 infracciones. Dicho catálogo fue ampliado mediante el Decreto Supremo N° 013-2003-PRODUCE, a un catálogo de 39 infracciones, dejando a salvo, en el numeral número 40 de dicho artículo, una disposición que establecía dentro del propio Reglamento que constituye infracción toda contravención a sí mismo.

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 023-2006-PCM, volvió a ampliar el catálogo de infracciones, el cual contemplaba ahora un total de 58 de infracciones, y ya no existía una norma abierta como la contenida en el numeral 40 mencionado anteriormente. Luego, con la aprobación del Decreto Supremo N° 015-2007-PRODUCE, se estableció un catálogo general de las infracciones pesqueras y acuícolas, el cual estableció un conjunto de 86 infracciones. Dicho catálogo fue sucesivamente modificado por diversos Decretos Supremos, hasta llegar, en el año 2014, a contener un catálogo total del 127 infracciones vinculadas al sector pesquero y acuícola.

Como se explicó en su oportunidad, en el año 2016 se publicó el Decreto Legislativo 1272, que modificó la LPAG para establecer criterios más estrictos de aplicación al procedimiento administrativo sancionador. Producto de dicha modificación, no se modificaron las Leyes vinculadas al sector pesquero y acuícola, sino su Reglamento común. Así, el Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, modificó los Reglamentos vinculados al ejercicio de la potestad fiscalizadora y sancionadora de los organismos públicos del sector.

El Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE modifica el artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca para establecer un nuevo catálogo de infracciones y sanciones, que ahora comprende un total de 112 inconductas. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 017-2021-PRODUCE, este catálogo se amplió a un total de 124 inconductas; así, entre las infracciones que se introdujeron con posterioridad se encuentran las infracciones relacionadas al recurso perico; infracciones relacionadas a los recursos invertebrados marinos bentónicos; e infracciones asociadas a las áreas sujetas a plan de extracción. Es importante mencionar que mediante este Decreto también se incorporaron en el Reglamento de la Ley un conjunto de agravantes y atenuantes contenidos ahora en la LPAG.

De una revisión de la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE, en relación a las razones de la modificación del catálogo de infracciones y sanciones, se menciona que "*(...) con objeto de especificar las conductas que constituyen infracción considerando las modificaciones realizadas en el marco legal vigente y el desarrollo actual de las actividades de pesqueras, se propone la modificación del artículo 134 del Reglamento (...)*" (2017: pp. 5). Como es evidente, no

existe una debida explicación de la razón por la que decidieron incluir un nuevo catálogo de infracciones. La explicación se limita a hacer énfasis del aspecto dinámico del sector pesquero y la necesidad de incluir nuevas conductas.

No se debe perder de vista que, si bien la LPAG produjo la actualización de un marco jurídico, en realidad dicha actualización se limitó a la modificación de normas de rango infralegal, que en este caso viene a ser el Reglamento de la Ley General de Pesca. La LPAG no modificó el ordenamiento legal de la actividad del sector pesquero, el cual contiene una delegación absoluta de la potestad sancionadora al Reglamento. Esto es más crítico si se toma en cuenta que la Sentencia del TC recaída en el Expediente N° 00020 – 2015-AI/TC (Caso potestad sancionadora de la Contraloría General de la República), dejó en claro que es posible delegar al Reglamento ciertos aspectos del régimen sancionador, pero de ninguna manera es posible la delegación en blanco, en virtud de la cual se crean infracciones y sanciones a sola discreción de la Administración Pública.

Este estado de cosas inconstitucional genera como único efecto la desprotección de los administrados frente a la enorme potestad sancionadora de la Administración Pública en el sector pesquero. El Estándar de protección descrito en la presente investigación debería exigir que el contenido esencial de las infracciones y sanciones se encuentre en la Ley, mientras que la tipificación de las inconductas podría estar perfectamente delegada al Reglamento, a efectos de que este complemente su contenido.

IV.3. Caso del sector ambiental

Un ejemplo adicional, donde también existe una remisión en blanco al Reglamento de la potestad sancionadora administrativa, es el caso del sector ambiental. En dicho sector, en el año 2005 se aprobó la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que, entre otros, crea el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y los correspondientes instrumentos de gestión ambiental, entendidos como *“medios para lograr la ejecución de la política ambiental”* (Artículo 16). La Ley en mención contempla un régimen de infracciones y sanciones. En lo que se refiere al régimen de infracciones, el artículo 135.1 establece que estas son básicamente cualquier *“(…) incumplimiento de las normas de la presente Ley (...) en base al Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental”*. Además, se establece que las normas complementarias no pueden oponerse al régimen común. En lo que se refiere a las sanciones estas con la amonestación, multa no mayor a 30 mil UIT, decomiso, paralización de la actividad, y suspensión o cancelación del título habilitante.

Asimismo, dos aspectos fundamentales, en relación al tipo de responsabilidad por el daño ambiental, es que la regla general es que la responsabilidad es objetiva, aun cuando la propia ley no precisa adecuadamente lo que se entiende por daño ambiental o por el uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente peligroso o riesgoso.

Con posterioridad a la aprobación de la Ley General del Ambiente, se publicó la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en el año 2009. Dicha Ley creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, conformado por el Ministerio del Ambiente (MINAM), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), y cualquier entidad de fiscalización ambiental sea cual sea el nivel de gobierno. Así, mientras el MINAM es el ente rector del sector ambiental; la OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

El Organismo de Fiscalización Ambiental (OEFA) tiene, al igual que los organismos reguladores, tiene la potestad sancionadora sobre el incumplimiento de obligaciones

contenidos en (1) instrumentos de gestión ambiental; (2) normas ambientales; (3) contratos de concesión; (4) mandatos de la OEFA y (5) otras que correspondan al referido ámbito de competencia. Asimismo, el artículo 17 de la Ley N° 29325 establece que la potestad sancionadora de la OEFA se ejerce sobre los “planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental” aprobados por el MINAM, y delega en el Consejo Directivo de dicha entidad la tipificación y aprobar la escala de sanciones. Finalmente, en el artículo 18 se establece la responsabilidad objetiva de cualquier incumplimiento de las normas ambientales (donde sea que estén contenidas). En cuanto al régimen de sanciones, la norma se remite al contenido de la Ley General del Ambiente.

En virtud de la abierta delegación en blanco que hace la Ley, al menos en la parte de la creación de infracciones (en la parte de determinación de sanciones sí existen parámetros mínimos), el OEFA tiene plena libertad para, en uso de su potestad sancionadora, crear infracciones en el marco del sector ambiental. Precisamente, bajo esa habilitación para en vía reglamentaria crear infracciones, el Consejo Directivo de la entidad aprobó un marco general de infracciones y sanciones aplicables a todas las actividades económicas (Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD) y, además, aprobó Reglamentos específicos para la actividad minera, pesquera y acuícola, de gestión de residuos, de hidrocarburos, entre otros. Esta potestad para crear infracciones y sanciones es, virtualmente, la mayor conferida a un organismo de la Administración Pública.

El caso colombiano es particularmente relevante en materia ambiental, por su parecido con el caso peruano. En aquel ordenamiento jurídico las infracciones ambientales se encuentran contenidas en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 que, en síntesis, considera infracción toda vulneración a la normativa ambiental. Ahora bien, esta disposición no ha estado exenta de críticas en la medida que es contraria al principio de legalidad y tipicidad. Así, uno de los principales retos de la regulación del sector ambiental se encuentra en compatibilizar dicha disposición con el principio de tipicidad, que es un principio que proviene del principio constitucional del debido proceso, el cual exige que el contenido mínimo de la infracción se encuentre en una norma legal. En consecuencia, autores como Amaya, al estudiar la aplicación de la potestad sancionadora en materia ambiental por parte de las autoridades, encontraron que no existe una adecuada aplicación del principio de tipicidad (Amaya²⁴, 2020: pp. 74).

V. Conclusiones y recomendaciones

La potestad sancionadora de la Administración Pública se encuentra en constante expansión y evolución. En esta investigación se estudió el modelo peruano y los mecanismos a través de los cuales se configura el estándar de protección del administrado, con un especial énfasis en la aplicación de los principios de reserva de ley, legalidad y tipicidad.

En principio el constituyente peruano no estableció de manera explícita disposiciones constitucionales referidas a la potestad sancionadora administrativa; aunque sí lo hizo en relación al poder punitivo penal. En ese sentido, en el modelo peruano, la columna vertebral del orden jurídico sancionador en sede administrativo se encuentra en la LPAG, que establece un conjunto de garantías mínimas para el administrado; asimismo,

²⁴ Para Amaya el reto específico en cuanto a la aplicación del principio de tipicidad estriba en lograr que el supuesto de hecho coincida, calificado como infracción, coincida con aquello que se considera una violación de la normativa ambiental, para así darle predictibilidad al ordenamiento jurídico (Amaya, 2020: pp. 74-75).

este marco legal es complementado por la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales, dentro de los cuales destaca el TC.

En el caso peruano, el modelo jurídico seguido para normar la potestad sancionadora de la Administración Pública plantea algunos retos o problemas a superar. Así, un primer problema se encuentra en la falta de congruencia en la construcción del estándar de protección del administrado. Así, mientras que la LPAG establece cierto estándar mínimo en relación al principio de reserva de ley, legalidad y tipicidad, el TC en diversos pronunciamientos ha incrementado ese estándar particularmente en el sentido que se refiere a la necesidad de que, por el principio de legalidad, el contenido mínimo de la infracción y sanción se encuentre predeterminado por la Ley, prohibiendo de esa manera la delegación en blanco al Reglamento de la potestad sancionadora; algo que sí está permitido en la LPAG.

Adicionalmente, otro problema fundamental del modelo se encuentra en el nivel de vinculatoriedad de la Ley general (LPAG) con respecto al resto de ordenamientos sectoriales que, por la regla de ley especial prima sobre ley general, establecen normas menos garantistas que desnaturalizan el estándar mínimo construido en la referida Ley general. En dicho caso, si bien se reconoce una mayoritaria posición doctrinaria que reconoce en la LPAG una ley que desarrolla una potestad con fundamento constitucional, la referida ley es una de tipo ordinaria y como tal puede ser perfectamente modificada por leyes posteriores del mismo rango normativo.

Ante este escenario, el trabajo exploró modelos alternativos, entre los que destacan el modelo colombiano y español. En estos modelos, el estándar de protección al administrado se construye desde la Constitución, que en este caso sí contiene de manera explícita unos principios mínimos, los cuales son desarrollados posteriormente por la jurisprudencia constitucional, en primer lugar, y las diversas Leyes que confieren potestad sancionadora a la Administración Pública, en segundo lugar.

Del análisis de dichos modelos jurídicos se concluye que, si bien el estándar de protección al que se llega es muy similar (en el sentido a restringir la potestad sancionadora de la Administración en lo que se refiere a la creación de infracciones y sanciones), su vinculatoriedad se encuentra reforzada al tener mención explícita en la Constitución. Eso invita a reflexionar sobre la posibilidad de realizar una reforma constitucional a fin cristalizar ciertos principios de la potestad sancionadora en la Constitución Política o, alternativamente, de otorgar el rango de Ley orgánica a la Ley General del Procedimiento Administrativo.

Una de las ventajas de lograr una reforma constitucional para incluir principios del poder punitivo de la Administración es promover la actualización del conjunto de normas jurídicas, de rango legal e infralegal, que actualmente existen en el ordenamiento jurídico en clara contravención de los estándares mínimos vigente, tal como ocurre en el sector pesca y en el sector ambiente.

Referencias bibliográficas

- Amaya, A. (2020). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en Colombia: Generalidades y algunos retos en su aplicación. En: Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (II), pp. 65-78
- Boettiger, C. (2009). El derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En: Revista ACTUALIDAD JURÍDICA N° 20 – julio 2009 – TOMO II, pp. 577 – 596
- Castillo-Córdova, Luis (2005). El carácter normativo fundamental de la Constitución Peruana. En: Repositorio Institucional de la Universidad de Piura, pp. 1-22
- Cano, Tomás (2016). El autismo del legislador: la <<nueva>> regulación de la potestad sancionadora de la administración. En: Revista de Administración Pública, núm. 201, Madrid, setiembre – diciembre, pp. 25-68
- Cordero, Eduardo (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el Derecho Chileno. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLII, Valparaíso, Chile, 1er semestre, pp. 399-439
- Curi, P. (2018). La potestad sancionadora de la administración pública y sus principios. En: Revista del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Año 1, Numero 1
- Danos, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. Revista de Derecho Administrativo N° 17, pp. 26-50
- Danos, J. (2019a). Evolución del régimen administrativo sancionador en el Perú. En: Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP / Diego Zegarra Valdivia, Coordinador; 1a edición- Lima: Palestra Editores
- Delgado, C. (2020). Elementos para entender los alcances del principio de tipicidad en las infracciones cometidas por servidores públicos: apuntes con relación a la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. En: Derecho & Sociedad, N° 54, Tomo II, pp. 23-47
- Esteve, J. (2013). Lecciones de Derecho Administrativo. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid (España)
- Guzmán, C. (2009). Los principios generales del derecho administrativo. En: Revista IUS ET VERITAS, N° 38
- Huapaya, R. & Alejos, O. (2019). Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272. En: Revista de Derecho Administrativo N° 17, pp. 52-76
- Izquierdo, M. & Rebollo, M. (2011). Policía Administrativa y Sanciones Administrativas: Informe Anual 2010-2011-España. En: Ius Publicum Network Review.
- Martín Tirado, R. (2013). Procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación pública. Derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio de la función arbitral. En: Ius Et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho N° 44, 2013, pp. 143-191

- Melgar Córdova, E. R. (2006). Quien mucho abarca poco aprieta: algunas consideraciones a favor de la utilización de la tipificación indirecta en el derecho administrativo sancionador. *Revista De Derecho Administrativo*, (2), 273-306
- Menéndez, E. (2008). Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Legalidad e irretroactividad. *Documentación Administrativa*, pp. 280-281
- Meza, A. (2012). El denominado bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación constitucional ¿es necesario en Perú?. En: *Revista Oficial del Poder Judicial*. Año 6-7, N° 8 y N° 9/2012-2013, pp. 143-166
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013). Guía sobre la aplicación del Principio – Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos. Publicado mediante Resolución Directoral N° 002-2013-JUS/DNAJ
- Morón, Juan Carlos (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana. En: *Advocatus* 13 2005 – II, pp. 227- 252
- Muñoz Machado, S. (2017). Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XII: Actos administrativos y Sanciones Administrativas. Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Segunda Edición
- Orbegoso, M. (2020). El Principio de legalidad: una aproximación desde el Estado Social de Derecho. *Revista IUS ET VERITAS* N° 60, mayo 2020
- Ortiz, I. & Rado J. (2019). Análisis de las principales modificaciones al reglamento general de supervisión y sanción de la SUNASS a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272. *Revista de Derecho Administrativo* N° 17, pp. 172-199
- Picón, A. (2020). El alcance del principio non bis in idem en el ámbito del derecho administrativo sancionador. *Revista de Derecho Aplicado LLM UC* N° 6
- Ramírez-Torrado, M. & Aníbal-Bendek, H. (2015). Sanción administrativa en Colombia. En: *Vniversitas Bogotá (Colombia)* N° 131, julio – diciembre 2015, pp. 107-147
- Rebollo, M. & Izquierdo, M. (2018). Derecho Administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales. En: *Régimen Jurídico Básico y control de la Administración*, Vol2, pp. 201-224
- Rebollo, M.; Izquierdo, M.; Alarcón, L. & Bueno, A. (2005). Panorama del Derecho Administrativo en España. En: *Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá (Colombia), 7(1): 23-74
- Rebollo, M. (2019). El Procedimiento sancionador en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú. En: *Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP / Diego Zegarra Valdivia, Coordinador; 1a edición-Lima: Palestra Editores*
- Rojas, P. & Linares, M (2020). La contravención de las disposiciones del procedimiento sancionador en materia de contrataciones del estado al régimen común del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: *Revista Derecho & Sociedad*, N° 54, pp. 167-179
- Sanz, I. (1994). Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración Local. En: *Reala – 1994*, núm.. 264, pp. 671-690

Suárez, D., Mejía, P. & Restrepo, L. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios: Inventarios normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. En: Opinión Jurídica, Vol. 13, N° 25, pp. 139-154

Terrones, J. & Castillo, G. (2020). El régimen sancionador en las contrataciones con el Estado en contraposición a las garantías mínimas previstas en el régimen sancionador contemplado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Revista Derecho & Sociedad, N° 54, pp. 195-207.

Jurisprudencia de Tribunales

Caso Carlos Israel Ramos Colque. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC.

Caso Antonio Gonzales Costa Gómez y Martha Elizabeth Ojeda Dioses. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC

Caso Potestad Sancionadora de la CGR. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00020 – 2015 – PI/TC

Caso del cuestionamiento de los procesos de decisión en el ámbito de la administración pública. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00002 – 2021 – PI/TC.

Caso Cuestión de Confianza II. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00032 – 2021 – PI/TC

Sentencia 81/2009 del Tribunal Constitucional Español, de 23 de marzo de 2009. Cuestión de inconstitucionalidad 3534-2007.

Sentencia C-853/05. Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana del 17 de agosto del 2014.

Sentencia C-034/2014. Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana del 29 de enero del 2014.