

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

La interpretación de los principios de legalidad y tipicidad a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema como medio para brindar mayor tutela a los administrados en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores

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

Autor:

***Walter Ronald Dextre Irigoyen***

Asesor:

***David Enrique Serafin Mendiola Flórez***

Lima, 2022

### Declaración jurada de autenticidad

Yo, David Enrique Serafín Mendiola Flórez, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, “La interpretación de los principios de legalidad y tipicidad a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema como medio para brindar mayor tutela a los administrados en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores” del autor Walter Ronald Dextre Irigoyen, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 29%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 17 de febrero de 2023

Mendiola Flórez, David Enrique Serafín	
DNI: 41875591	Firma
ORCID <a href="https://orcid.org/0000-0002-6365-9545">https://orcid.org/0000-0002-6365-9545</a>	

## **RESUMEN**

El objetivo del presente trabajo de investigación es determinar si la interpretación de los principios de legalidad y tipicidad a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema constituye un medio para brindar mayor tutela a los administrados en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores. Para efectuar ese análisis, se realiza una revisión profunda de la Constitución, la doctrina, y las normas y los casos más relevantes en materia administrativa sancionadora ambiental y laboral; así como una investigación detallada de las principales sentencias del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema en las que se ha desarrollado el contenido esencial de los principios de legalidad y tipicidad.

A partir de ello, se concluye que la interpretación conforme a la Constitución constituye un mandato del Estado constitucional de derecho, por lo que la autoridad administrativa se encuentra obligada a interpretar las normas a la luz del contenido de las disposiciones constitucionales, el cual es desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. En ese sentido, dicha interpretación es un medio para brindar mayor tutela a los administrados en los procedimientos administrativos sancionadores, pues tales entidades les otorgan a los principios de legalidad y tipicidad un contenido bastante amplio, protector y garantista.

### **Palabras clave**

Procedimiento administrativo sancionador, principio de legalidad, principio de tipicidad, Estado constitucional de derecho, interpretación conforme a la Constitución.

## **ABSTRACT**

The objective of this research work is to determine if the interpretation of the principles of legality and criminality in light of the jurisprudence of the Constitutional Court and the Supreme Court constitutes a means to provide greater protection to those administered within the framework of administrative sanctioning procedures. To carry out this analysis, an in-depth review of the Constitution, the doctrine, and the most relevant norms and cases in environmental and labor sanctioning administrative matters is carried out; as well as a detailed investigation of the main judgments of the Constitutional Court and the Supreme Court in which the essential content of the principles of legality and typicity has been developed.

From this, it is concluded that the interpretation in accordance with the Constitution constitutes a mandate of the constitutional State of law, for which the administrative authority is obliged to interpret the norms in light of the content of the constitutional provisions, which is developed in the jurisprudence of the Constitutional Court and the Supreme Court. In this sense, said interpretation is a means to provide greater protection to those administered in sanctioning administrative procedures, since such entities grant the principles of legality and typicity a fairly broad, protective and guaranteeing content.

### **Keywords**

Administrative sanctioning procedure, principle of legality, principle of typicity, constitutional State of law, interpretation in accordance with the Constitution.

## ÍNDICE

1.	Introducción	5
2.	La interpretación conforme a la Constitución	6
2.1	La Constitución como norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico	6
2.2	La interpretación conforme a la Constitución como mandato del Estado constitucional de Derecho	10
3.	La interpretación de los principios de legalidad y tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema	13
3.1	La interpretación del principio de legalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia	13
3.2	La interpretación del principio de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia	20
3.3	La diferencia entre el principio de legalidad y el principio de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia	25
4.	Casos relevantes	29
4.1	Casos en materia ambiental	29
4.2	Casos en materia laboral	35
5.	Conclusiones	38
6.	Bibliografía	40

## 1. Introducción

En el presente trabajo de investigación, se analiza si la interpretación de los principios de legalidad y tipicidad a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema constituye un medio para brindar mayor tutela a los administrados en el contexto de los procedimientos administrativos sancionadores. Para tal fin, se parte de la hipótesis de que esto es así, puesto que dicha jurisprudencia no solo dota de un contenido garantista, amplio y protector a los mencionados principios, sino que también señala las diferencias existentes entre ellos, así como las especiales características de cada uno.

En ese sentido, se tienen cuatro objetivos de investigación principales: establecer en qué consiste la interpretación conforme a la Constitución; determinar cómo se interpreta el principio de legalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema; investigar cómo se interpreta el principio de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema; y especificar en qué casos la interpretación de los principios de legalidad y tipicidad a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema podría contribuir a brindar mayor tutela a los administrados.

El desarrollo de los objetivos de investigación indicados resulta necesario para verificar si la hipótesis planteada es verdadera, de modo que, a efectos de realizar dicho desarrollo, el trabajo se encuentra estructurado en tres partes fundamentales. La primera se refiere a la interpretación conforme a la Constitución. En ella, se detallan las consecuencias para la interpretación normativa que tiene el hecho de que en la actualidad la Constitución sea concebida como la norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico. Además, se explica en qué consiste la interpretación conforme a la Constitución, así como las razones por la que esta constituye un mandato del Estado constitucional de derecho.

La segunda parte se refiere a la interpretación que el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema realizan en su jurisprudencia respecto de los principios de legalidad y tipicidad. En ella, se precisa de qué manera esos órganos interpretan tales principios, así como la diferencia entre estos. Por último, la tercera parte se refiere a casos específicos en materia ambiental y laboral; y tiene como finalidad demostrar que, de interpretarse en el ámbito administrativo sancionador dichos principios en

virtud de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, se brindaría una mayor tutela a los administrados.

Finalmente, se debe resaltar que, para la elaboración del trabajo, se recurre principalmente a la revisión de la Constitución, la doctrina, y las normas y los casos relevantes en materia administrativa ambiental y laboral. Asimismo, presenta un papel relevante en el análisis la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. Esto debido a que el primero, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución, llena de contenido a los preceptos constitucionales a través de sus sentencias; mientras que la segunda, en su condición de máxima instancia de la jurisdicción ordinaria, es un órgano especializado de interpretación de la Constitución.

## **2. La interpretación conforme a la Constitución**

### **2.1 La Constitución como norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico**

En el ordenamiento jurídico peruano, al día de hoy, no se puede considerar a la Constitución simplemente como un conjunto de normas programáticas, o principios sin fuerza normativa o vinculatoriedad. Esto porque, actualmente, se reconoce que la Constitución constituye, más que un ideario de valores, la norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico.

Ello no solo tiene como consecuencia que ninguna norma puede contravenir o resultar contraria a sus disposiciones, sino también que no existe ámbito que se encuentre exento del control constitucional. Por lo tanto, los funcionarios públicos deben procurar que el ejercicio de sus atribuciones resulte compatible con la Constitución, más aún si se trata del ejercicio de potestades sancionadoras, las cuales, por su naturaleza, suelen incidir sobre los derechos e intereses de los administrados.

Lo afirmado anteriormente se corresponde con lo señalado por Palomino, quien defiende la idea de que la Constitución, ante todo, constituye una norma, ya que sus disposiciones obligan o vinculan jurídicamente a quienes ejercen el poder estatal y a los destinatarios de este. El motivo por el que se le atribuye tal valor normativo a la Constitución responde a dos factores: su origen y su contenido.

En cuanto a su origen, la Constitución es producto del Poder Constituyente; y en la medida que plasma la voluntad popular, sus disposiciones resultan plena y totalmente exigibles a los poderes constituidos. En cuanto a su contenido, la Constitución organiza y limita el poder estatal; asimismo, establece la manera en que se crean las demás normas, con lo cual constituye fuente del derecho. Por consiguiente, desde esta óptica, la Constitución es la norma fundamental del ordenamiento jurídico; y siendo que su contenido vincula a los poderes constituidos, todo funcionario público debe actuar conforme a ella, incluso los vocales de los tribunales administrativos (2008, pp. 230-232).

En la misma línea, Aldunate afirma que existe un “principio de vinculatoriedad inmediata de la Constitución”, por lo que las disposiciones de esta resultan directamente aplicables a la realidad. Por ello, dichas disposiciones deben ser entendidas como auténticas normas jurídicas de carácter y naturaleza obligatoria, y no simplemente como programas, planes o idearios políticos. La consecuencia directa de concebir a la Constitución de este modo es que toda norma con rango de ley o inferior debe ser interpretada por los jueces y las autoridades administrativas de la manera en que resulte más conforme o se adecúe mejor al contenido de ella (2009, pp. 445-448).

Esto es correcto porque la Constitución no solamente obliga a las personas, sino también a todo funcionario que ejerza poder público y, con mayor razón, a los que ejercen potestad sancionadora, como los vocales de los tribunales administrativos. Así, estos tienen el deber de interpretar los dispositivos legales siempre a la luz de las disposiciones constitucionales.

Sobre este último punto, Landa realiza algunas precisiones partiendo de la idea de que la Constitución, en tanto presenta el carácter de una norma jurídica, tiene fuerza normativa, y vincula a todos los ámbitos de la sociedad y el Estado. En ese sentido, señala que dicha fuerza normativa se expresa con claridad en la defensa de los derechos fundamentales, ya que, con tal defensa, se demuestra que estos no se conciben como simples principios, sino como normas que imponen verdaderas obligaciones para el Estado y los particulares.

Por lo tanto, corresponde que los jueces y las autoridades administrativas interpreten los dispositivos legales en virtud del contenido de la Constitución,

especialmente en virtud del contenido de los derechos fundamentales que establece el Tribunal Constitucional en su condición de máximo intérprete de la Constitución (2011, pp. 29-41).

Respecto a lo indicado por Landa, se debe tomar en consideración que, si bien el Tribunal Constitucional es el máximo intérprete de la Constitución, ello no es un impedimento para que otras entidades, reconociendo la naturaleza normativa y vinculante de esta, interpreten las leyes y los reglamentos en función a sus disposiciones y principios. Este es el caso de la Corte Suprema, la cual establece de manera expresa que la Constitución es, sobre todo, una norma jurídica, de modo que sus disposiciones son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios que ejercen potestades públicas y la sociedad en su conjunto.

En particular, es de gran relevancia la Casación N° 50-2018 Lima, en la cual la Corte Suprema señala que la Constitución tiene que ser entendida como una norma jurídica con fuerza vinculante plena, mas no como un conjunto de principios carentes de obligatoriedad. En ese sentido, sus disposiciones constituyen criterios rectores para cualquier interpretación que se realice de las normas del ordenamiento jurídico (2018, pp. 5-9).

Por otra parte, Orozco menciona que, hoy en día, la idea de la Constitución como norma jurídica investida de fuerza normativa es una premisa que no admite mayor discusión. Es por ello que se contemplan ciertas garantías y mecanismos para asegurar su vigencia plena, como los procesos constitucionales de habeas corpus, amparo, entre otros. En ese sentido, dentro del marco legal, también se incorporan ciertas disposiciones normativas cuyo fin es el de garantizar que lo dispuesto en la Constitución se cumpla.

Adicionalmente, se impone a quienes ejercen el poder público, particularmente a los jueces y miembros de tribunales administrativos, la obligación de aplicar sus disposiciones e interpretar las demás normas en función a ellas. Esto debido a que la Constitución no solo es una norma, sino que es la norma fundamental del ordenamiento jurídico; y teniendo este carácter, su vinculatoriedad y aplicación no se restringe al ámbito constitucional, sino que se extiende también al civil, penal, laboral, mercantil y administrativo (2010, pp. 28-64).

Castillo indica que la fuerza normativa de la Constitución no solo encuentra fundamento en la doctrina y la jurisprudencia, sino también en ella misma. En efecto, el artículo 38 de la Constitución contempla expresamente que es un deber de todos los peruanos respetarla y cumplirla. Al hacer referencia a todos los peruanos, resulta claro que el citado deber les corresponde no solo a los particulares, sino también a la generalidad de los funcionarios públicos.

Asimismo, el artículo 45 de la Constitución señala que quienes ejercen el poder estatal lo hacen con sujeción a los límites que ella prevé. Este segundo deber complementa al primero y es impuesto de modo específico a quienes forman parte de alguno de los tres Poderes del Estado, ya que ellos son los que ejercen el poder estatal. Por consiguiente, es evidente que la administración pública se encuentra sujeta a los mandatos y exigencias de la Constitución. De este modo, la actuación de los tribunales administrativos no debe ser contraria, sino conforme a ella (2005, pp. 40-41).

Antes de culminar el presente acápite, es necesario resaltar que el Tribunal Constitucional también admite la idea del carácter normativo de la Constitución. De hecho, en la sentencia del expediente N° 047-2004-AI/TC, desarrolla dicha idea afirmando que la Constitución, si bien tiene la naturaleza de una norma política, también ostenta el carácter de una norma jurídica vinculante y obligatoria, y directamente aplicable a la realidad.

En consecuencia, la totalidad de sus disposiciones, inclusive sus principios, cuentan con fuerza normativa. Así, regula el proceso de producción normativa, se erige como parámetro de validez de las demás normas del ordenamiento jurídico, delimita y limita la actuación de las personas que detentan el poder público, y les impone a estas la obligación de actuar conforme a sus disposiciones. Por lo tanto, el ejercicio de la potestad sancionadora debe adecuarse o ser conforme a la Constitución, siendo nulas todas las actuaciones contrarias a ella (2006, pp. 14-16).

Por todo lo mencionado anteriormente, se puede concluir que, en el ordenamiento jurídico peruano, la Constitución no constituye un simple ideario político o un conjunto de normas programáticas, sino que es una auténtica norma jurídica. No obstante, se debe resaltar que no es cualquier tipo de norma jurídica, sino que es la

norma jurídica suprema que se sitúa jerárquicamente por encima de las demás normas del ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, regula el proceso de creación de las mismas, consagra derechos fundamentales, establece principios y señala los parámetros de actuación de quienes ejercen el poder estatal. Todo esto lo realiza a través de disposiciones, las cuales tienen carácter normativo y vinculante. En ese sentido, son de obligatorio cumplimiento y deben ser tomadas en cuenta por las cortes y los tribunales administrativos al momento de decidir sobre los derechos y/o intereses de las personas.

## **2.2 La interpretación conforme a la Constitución como mandato del Estado constitucional de Derecho**

En el acápite anterior, se desarrolló la idea acerca de que, hoy en día, la Constitución debe ser considerada como la norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico que vincula, y obliga a quienes ejercen el poder y a la sociedad en general. Como consecuencia de esto, surge para los jueces y vocales de tribunales administrativos la obligación de interpretar las leyes y los reglamentos a la luz de las disposiciones constitucionales, ya que la actuación de ellos no puede resultar contraria a la Constitución.

En otras palabras, los jueces, así como las autoridades administrativas, se encuentran obligados a aplicar un método interpretativo conocido como la interpretación conforme a la Constitución, el cual no solo deriva del hecho de que la Constitución esté dotada de fuerza normativa, sino que también constituye una exigencia del Estado constitucional de derecho.

Lo afirmado anteriormente encuentra respaldo en la sentencia del expediente N° 01761-2008-AA/TC, en la cual el Tribunal Constitucional indica que, si bien todas las personas interpretan la Constitución, los intérpretes especializados de la norma fundamental son los jueces ordinarios, en particular los de la Corte Suprema, y el Tribunal Constitucional. En esa medida, se debe considerar el desarrollo que estos realizan de la misma como parte de su contenido.

Por otra parte, respecto a la interpretación conforme a la Constitución, este método interpretativo exige que toda norma de rango legal o infralegal se interprete de la

manera en que mejor se adecúe o resulte más conforme a ella. Para tal efecto, no solo se deben tomar en cuenta las propias disposiciones de la Constitución, sino también aquellos elementos que, de acuerdo con la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, forman parte de la misma, más aún si ese desarrollo está contemplado en una sentencia que constituye precedente vinculante (2010a, pp. 3-4).

Para García, la interpretación conforme a la Constitución también puede ser denominada como principio de interpretación desde la Constitución. Conforme a dicha pauta o axioma de interpretación, las leyes, decretos legislativos, decretos supremos y demás normas del ordenamiento jurídico tienen que interpretarse del modo en que mejor guarden armonía y coherencia con las disposiciones constitucionales, así como con el desarrollo que de ellas realicen el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema.

Adicionalmente, el citado método de interpretación exige que, de todas las interpretaciones posibles, se prefiera aquella que se adecúe mejor al contenido antes mencionado. En tal sentido, la interpretación conforme a la Constitución no solo es un método de interpretación jurídica, sino también una regla para seleccionar la mejor interpretación posible de una norma (2005, pp. 51-52).

En esa misma línea, autores como Miranda y Navarro resaltan que la interpretación de las normas de acuerdo con la Constitución contribuye a la construcción y consolidación de las sociedades democráticas. Además, coadyuva en la protección de los derechos y libertades fundamentales.

Por lo tanto, los jueces y autoridades administrativas tienen que procurar que sus interpretaciones y decisiones resulten concordantes con las disposiciones constitucionales, las sentencias de los órganos de mayor jerarquía que las desarrollan y el bloque de constitucionalidad. Asimismo, se discute respecto a si la interpretación conforme a la Constitución constituye una cláusula, un principio, un método interpretativo propiamente dicho o una herramienta hermenéutica. Sin embargo, lo que no se encuentra en debate es el hecho de que interpretar las leyes y reglamentos a la luz de la Constitución permite asegurar la plena vigencia del Estado constitucional de derecho (2014, pp. 71-73).

Por su parte, Blume precisa que la interpretación conforme a la Constitución, en estricto, no constituye un principio o método de interpretación constitucional, sino una técnica de interpretación de normas en general, toda vez que consiste principalmente en que las leyes y las demás normas infraconstitucionales sean interpretadas de la manera en que mejor se adecúen o resulten compatibles con el contenido de la Constitución.

Este contenido viene dado no solo por las propias disposiciones de esta, sino también por la interpretación que el Tribunal Constitucional y los jueces de la Corte Suprema realizan de las mismas, y que se plasman en sentencias. Por ello, los jueces, las autoridades administrativas y demás personas que ejercen poder estatal deben tener presente tales pronunciamientos no solo como parámetros de interpretación de normas, sino también como parámetros de su propia actuación (2015, pp. 27-34).

Esa postura coincide con la de Serrano, quien afirma que el texto constitucional, así como el desarrollo que realizan de este el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, ordenan e informan todo el ordenamiento jurídico en su totalidad. Por lo tanto, también marcan la pauta de interpretación de las normas con jerarquía de ley y nivel reglamentario, las cuales solo pueden aplicarse de manera válida si primero son interpretadas a la luz del contenido de la Constitución.

Ello debido a que, en un Estado constitucional de derecho, constituye una obligación la interpretación de las normas a la luz de la Constitución, de modo que, si una de ellas se interpreta y/o se aplica de manera contraria a esta, dicha interpretación y/o aplicación deviene en nula e inválida. Por consiguiente, la interpretación conforme a la Constitución constituye un mandato que impone el propio Estado constitucional de derecho a todos los que detentan el poder, a fin de preservar sus valores fundamentales y el modelo de sociedad democrática (2007, pp. 7-11).

Es importante tomar en consideración también lo señalado por Fernández, quien sostiene que la interpretación conforme a la Constitución es un criterio interpretativo, así como un criterio de distinción y selección. Es un criterio interpretativo porque exige que todas las normas del ordenamiento jurídico sean interpretadas conforme a la Constitución por parte de los órganos que las aplican, los cuales son principalmente las cortes del Poder Judicial y los tribunales administrativos.

Es un criterio de distinción y selección porque le brinda al intérprete una pauta para que, de entre varias interpretaciones posibles, elija o prefiera la que mejor se adecúa al contenido constitucional. En ese sentido, aplicar esa técnica de interpretación implica preservar la fuerza normativa de la Constitución, así como el modelo de Estado constitucional de derecho, cuyos principios esenciales se encuentran previstos en la norma fundamental (2015, pp. 164-166).

Por todo lo mencionado anteriormente, se puede concluir que la interpretación conforme a la Constitución consiste en que las leyes, los decretos, las resoluciones y demás normas que conforman el ordenamiento jurídico sean interpretadas a la luz de la Constitución, las normas de desarrollo constitucional, y las sentencias del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema que explican el contenido de las disposiciones constitucionales.

Esto bajo la idea de que en un Estado constitucional de derecho toda actuación de los poderes públicos debe resultar conforme a la Constitución, más aún si dicha actuación incide sobre los derechos y/o intereses de las personas. En esa medida, la interpretación conforme a la Constitución constituye una exigencia del propio Estado constitucional de derecho, el cual impone a los jueces y las autoridades administrativas la obligación de interpretar las normas a la luz de los elementos antes señalados.

### **3. La interpretación de los principios de legalidad y tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema**

#### **3.1 La interpretación del principio de legalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia**

La interpretación que el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema realizan respecto del principio de legalidad es bastante amplia, protectora y favorable para los administrados, conforme se demostrará en los párrafos siguientes del presente acápite. En ese sentido, dicha interpretación tutela adecuadamente los derechos e intereses de estos, evitando que la autoridad administrativa les imponga sanciones arbitrarias excediendo los límites que contempla la Constitución.

Por consiguiente, la interpretación propuesta por el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema debe ser preferida por encima de otras que pudieran existir. Esto porque

se trata de una interpretación conforme a la Constitución y, por ello, su aplicación es una exigencia del Estado constitucional de derecho.

De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 2050-2002-AA/TC, el principio de legalidad constituye un principio rector del derecho sancionador, así como del ius puniendi del Estado; por lo que su aplicación no es exclusiva del ámbito del derecho penal, sino que se extiende a otros espacios del ordenamiento jurídico como el derecho administrativo sancionador y el derecho administrativo disciplinario.

Por otro lado, respecto a su contenido, el Tribunal Constitucional indica que, conforme al principio de legalidad, cualquier infracción que se impute a un administrado y cualquier sanción que se le imponga, deben estar previstas en una norma con rango de ley (2003, pp. 3-5).

En ese mismo sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 2192-2004-AA/TC establece que el principio de legalidad presenta un fundamento de carácter constitucional. Este fundamento se encuentra en el literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución, según el cual nadie puede ser procesado y/o condenado por acción u omisión que no esté prevista en la ley; asimismo, a nadie se le puede imponer una sanción que no se encuentre establecida en la ley.

Trasladando dicha disposición al ámbito del derecho administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional concluye que ningún administrado es pasible de ser sometido a un procedimiento administrativo sancionador o sancionado si no hay una ley que tipifique la conducta en la que ha incurrido. Aunado a ello, a ningún administrado se le puede imponer una sanción que no esté contemplada en una norma con rango de ley (2004a, pp. 2-3).

Esas primeras definiciones del principio de legalidad no parecen coincidir completamente con la que se encuentra prevista en el artículo 248.1 del TUO de la LPAG. Esto porque, conforme a dicho artículo, en el ámbito sancionador, el principio de legalidad se expresa como un mandato para que la atribución de potestad sancionadora a las entidades, así como la previsión de sanciones administrativas, se realice a través de normas con rango de ley.

Por el contrario, el principio de legalidad, como es definido por el Tribunal Constitucional, exige no solo que las sanciones administrativas estén previstas en normas con jerarquía de ley, sino que también lo estén las infracciones administrativas. Esta diferencia responde al hecho de que dicho organismo define al principio en mención a partir de la Constitución, por lo que le da un contenido mucho más garantista al mismo. En cualquier caso, lo cierto es que la definición del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad, en estricto, no resulta contraria a la del TUO de la LPAG, ya que no la contradice, sino que, más bien, la complementa.

En este punto, resulta importante traer a colación lo establecido por la Corte Suprema en relación al principio de legalidad. Esto porque, en la Casación N° 724-2018 Junín, dicho órgano resalta que el fundamento del principio de legalidad no solo es constitucional, sino también convencional. En efecto, el mencionado principio se encuentra contemplado en la Constitución, pero también está consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José, cuyo artículo 9 indica que ninguna persona es pasible de ser sancionada por acciones u omisiones que no se encuentren establecidas en la ley como infracciones al momento de su comisión.

Asimismo, el artículo en mención proscribire la imposición de sanciones que no estén previstas en la ley o que sean más graves que las señaladas en ella. Entonces, aplicando esos parámetros al derecho administrativo sancionador, queda claro que, inclusive a nivel internacional, se exige que toda infracción o sanción administrativa, para ser imputada o aplicada, debe encontrarse prevista en una ley previamente (2019a, pp. 6-8).

La sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 2758-2004-HC/TC desarrolla con mayor profundidad el principio de legalidad y establece que este no solo se configura como un principio del *ius puniendi* del Estado, sino también como un derecho subjetivo de carácter constitucional que le corresponde a cualquier persona.

Así, como principio del *ius puniendi* del Estado, regula, delimita e informa la actuación de los órganos investidos con potestad sancionadora, a fin de que su actuación y el ejercicio de sus atribuciones no resulten arbitrarios o excesivos;

mientras que, como derecho, le garantiza a toda persona que solamente será sometida a un procedimiento administrativo sancionador y sancionada si incurre en una infracción contemplada en una norma con rango de ley. Adicionalmente, le garantiza que no se le impondrá una sanción diferente a la que prevé la ley (2004b, pp. 2-3).

En esa misma línea, en la sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 1182-2005-PA/TC, este organismo indica que el principio de legalidad prohíbe que se le atribuya a un administrado la comisión de una infracción administrativa si esta no está establecida de manera previa en una norma con rango de ley. Asimismo, el principio en mención veta la posibilidad de que se le aplique a un administrado una sanción administrativa que no se encuentre determinada en una norma con rango de ley. Entonces, el principio de legalidad está intrínsecamente relacionado con el principio de seguridad jurídica, puesto que exige al legislador y a la autoridad administrativa la determinación normativa de las infracciones y sanciones administrativas como requisito indispensable para sancionar a un administrado (2007a, pp. 5-6).

En la sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 8957-2006-PA/TC, dicho organismo señala que el principio de legalidad del derecho administrativo sancionador no debe confundirse con el principio de legalidad del derecho procesal penal.

Esto debido a que el primero importa una garantía de carácter material y otra de orden formal. La garantía de carácter material consiste en que tanto las infracciones como las sanciones de naturaleza administrativa se encuentren determinadas en un instrumento normativo; mientras que la garantía de orden formal consiste en que aquel dispositivo normativo tenga rango de ley. Por el contrario, lo que exige el principio de legalidad del derecho procesal penal es que ninguna persona sea sometida a un procedimiento diferente o juzgada por un órgano distinto del predeterminado por ley (2007b, pp. 4-5).

Hasta este punto, se puede observar de manera clara que el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema en relación al principio de legalidad apuntó inicialmente a que tanto las infracciones como las sanciones administrativas se encuentren previstas en una ley o norma con rango de ley. No

obstante, en sentencias más recientes, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema redujeron parcialmente aquella garantía y comenzaron a admitir que la tipificación de infracciones administrativas se pueda realizar mediante normas reglamentarias, siempre que haya autorización previa de una norma con jerarquía o rango de ley para ello. Sin embargo, la reserva de ley para la determinación de las sanciones administrativas sí se mantiene hasta la actualidad, conforme se demostrará a continuación.

En la Casación N° 1192-2019 Huancavelica, la Corte Suprema indica que, de conformidad con el principio de legalidad, toda infracción o sanción administrativa, en principio, debe encontrarse prevista en una ley, un decreto legislativo o cualquier otra norma de la misma jerarquía. Sin embargo, esto no es impedimento para que, eventualmente, una norma con ese rango autorice a su reglamento para que tipifique infracciones administrativas, lo cual no resulta admisible en el caso de las sanciones administrativas.

Esto porque, si se analiza la normativa general que regula los procedimientos administrativos sancionadores, se puede comprobar que no se prevé de modo expreso la posibilidad de que normas reglamentarias establezcan sanciones administrativas. Además, en el ámbito de las sanciones de carácter administrativo, se debe tener especial cuidado, ya que es un espacio que reclama el mayor grado de seguridad jurídica posible, a fin de que la imposición de gravámenes contra los administrados no quede al libre arbitrio de la autoridad administrativa. Es por ello que, en ese ámbito, se contempla una reserva de ley absoluta (2021a, pp. 7-8).

En la sentencia del expediente N° 00197-2010-PA/TC, el Tribunal Constitucional señala que el principio de legalidad se satisface cuando la infracción y la sanción administrativa se encuentran establecidas en normas con rango de ley. Sin embargo, reconoce que esta reserva de ley no es absoluta, sino relativa, ya que, si bien la regla general es que ambos elementos estén previstos en normas con rango de ley, existen ocasiones en las que dichas normas pueden autorizar al reglamento para que tipifique infracciones administrativas.

El Tribunal Constitucional, además, precisa que esa flexibilización del principio de legalidad únicamente aplica para la determinación de las conductas prohibidas o proscritas, mas no para el establecimiento de las sanciones administrativas, las

cuales deben estar previstas siempre en una norma con rango de ley (2010b, pp. 2-4).

Esta postura ha sido reiterada en la sentencia del expediente N° 03485-2012-PA/TC, en la cual el Tribunal Constitucional indica que el principio de legalidad tiene como contenido constitucionalmente protegido y principal exigencia que las infracciones y las sanciones administrativas estén contempladas en una ley o decreto legislativo. No obstante, precisa que las normas con rango de ley pueden autorizar a las de jerarquía reglamentaria para que tipifiquen infracciones administrativas.

Por otra parte, respecto a la previsión de sanciones administrativas, aquellas deben estar establecidas necesariamente en normas con rango de ley, siendo que las normas con rango reglamentario solo pueden especificarlas o graduarlas (2016a, pp. 5-6).

En la Casación N° 25311-2018 Lima, la Corte Suprema realiza un desarrollo extenso del principio de legalidad, concluyendo que este principio implica una reserva de ley, la cual es relativa para el caso de las infracciones administrativas y es absoluta para el caso de las sanciones administrativas. Es una reserva relativa, ya que las infracciones administrativas solo en principio deben encontrarse previstas en una norma con rango de ley, pues también pueden ser tipificadas por normas con jerarquía reglamentaria, siempre que estas últimas estén autorizadas por una ley o decreto legislativo. La norma que otorgue esa autorización debe contener los elementos básicos de la conducta que se pretende prohibir, no pudiendo hacer una remisión genérica, en blanco o abstracta al reglamento.

Asimismo, el principio de legalidad es una reserva absoluta, ya que las sanciones administrativas solo pueden ser contempladas por normas con rango de ley, no pudiendo habilitarse al reglamento para que las establezca (2021b, pp. 9-10).

El más reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación a este aspecto del procedimiento administrativo sancionador se encuentra en la sentencia del expediente N° 00002-2021-PI/TC.

En la mencionada sentencia, el Tribunal Constitucional establece de manera expresa que, conforme al principio de legalidad, las normas reglamentarias pueden

coadyuvar en la tipificación de infracciones administrativas, especificando, graduando o tipificando directamente las conductas prohibidas; siempre que exista autorización de una norma con rango de ley para ello y que la remisión no sea en blanco, ya que la norma con jerarquía de ley debe especificar, por lo menos, las características esenciales de la conducta a prohibir. Sin embargo, se debe considerar que esa posibilidad no existe para el caso de las sanciones administrativas, las cuales necesariamente deben encontrarse establecidas en normas con jerarquía de ley, solo pudiendo ser especificadas o graduadas por normas con rango reglamentario (2022, pp. 11-14).

Cabe mencionar que este desarrollo más profundo del principio de legalidad ya había sido establecido unos años antes en la sentencia de los expedientes N° 00003-2016-PI/TC y N° 00006-2016-PI/TC (acumulados). En aquella sentencia, el Tribunal Constitucional resalta que, en virtud del principio de legalidad, resulta factible que la ley o el decreto legislativo le encarguen a una norma reglamentaria la tipificación de infracciones administrativas.

Ello porque dicho principio no prevé una reserva de ley absoluta, sino una relativa; y debido a que, si el reglamento tipifica las infracciones administrativas de manera clara y precisa, no se afecta el principio de seguridad jurídica. No obstante, las sanciones administrativas no se encuentran sujetas a dicho régimen, ya que, en su caso, las normas reglamentarias solo pueden graduarlas o especificarlas, mas no preverlas (2020a, pp. 16-19).

Por todo lo expresado anteriormente, se puede concluir que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, el principio de legalidad exige que tanto las infracciones como las sanciones administrativas se encuentren contempladas en una norma con rango de ley, ya sea esta una ley propiamente dicha o un decreto legislativo. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, en virtud de dicho principio, tales normas con rango de ley también pueden autorizar a normas con jerarquía reglamentaria para tipificar infracciones administrativas.

Por el contrario, las sanciones administrativas únicamente pueden ser previstas por normas con jerarquía de ley, siendo que las de nivel reglamentario solo pueden especificar o graduar dichas sanciones, mas no determinarlas. Finalmente, se debe

tomar en consideración que, en sus sentencias más recientes, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema han indicado que, si bien las normas reglamentarias pueden tipificar infracciones administrativas, la remisión a ellas no debe ser en blanco, sino que la norma con rango de ley debe indicar, por lo menos, los elementos esenciales o característicos de la acción u omisión que se pretende prohibir o proscribir.

### **3.2 La interpretación del principio de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia**

Al igual que en el caso del principio de legalidad, la interpretación que realizan el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema en relación al principio de tipicidad resulta bastante amplia, protectora y favorable para los administrados, conforme se demostrará en los párrafos siguientes del presente acápite. En ese sentido, dicha interpretación protege de manera adecuada sus derechos e intereses, evitando que las autoridades administrativas les impongan sanciones arbitrarias excediendo los límites que prevé la Constitución.

Por lo tanto, la interpretación propuesta por el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema se debe preferir por encima de otras que pudieran existir. Esto debido a que se trata de una interpretación conforme a la Constitución y, por ello, su aplicación constituye un mandato del Estado constitucional de derecho.

De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 01873-2009-PA/TC, el Estado constitucional de derecho exige que el *ius puniendi* del Estado, así como el ejercicio del mismo, sean regidos por criterios o principios rectores que los limiten, a fin de que la imposición de sanciones de carácter penal o administrativo por parte de la autoridad pública no resulte arbitraria ni incida de manera desproporcionada en la esfera jurídica de las personas.

En ese contexto, el principio de tipicidad cobra vital importancia en el ámbito del derecho administrativo sancionador, ya que exige que la infracción administrativa se encuentre delimitada de manera exacta y sin indeterminaciones. Asimismo, prohíbe el uso de cláusulas indeterminadas o generales en la tipificación de infracciones administrativas (2010c, pp. 4-6).

La definición antes presentada ya había sido introducida por el Tribunal Constitucional un año antes a raíz de la sentencia del expediente N° 00535-2009-PA/TC. En esta sentencia, el supremo intérprete de la Constitución define al principio de tipicidad como una exigencia de determinación dirigida al legislador para que tipifique las infracciones administrativas con la mayor concreción posible; de tal forma que cualquier persona pueda conocer cuáles son las conductas prohibidas por el ordenamiento jurídico y prever las consecuencias de sus actos.

Aunado a ello, el principio de tipicidad también constituye una prohibición para la autoridad administrativa, en la medida que restringe la posibilidad de que esta les imponga sanciones a los administrados en base a infracciones administrativas que no cumplen con el estándar del principio de tipicidad (2009, pp. 9-11).

En este punto, resulta importante traer a colación lo establecido por la Corte Suprema en relación al principio de tipicidad. Esto porque, en la Casación N° 12711-2017 Cajamarca, dicho órgano establece que el citado principio implica una garantía de determinación para los administrados; en la medida que exige que toda tipificación de infracciones de carácter administrativo se realice con la debida exactitud, precisión, concreción y claridad, de tal suerte que cualquier administrado pueda entender sin mayor dificultad lo que se prohíbe.

Así, se encuentran proscritas las normas que tipifiquen infracciones administrativas, y que, a la vez, resulten tan generales o abstractas que generen confusión en los administrados acerca de cuál es la acción u omisión prohibida bajo amenaza de sanción (2019b, pp. 10-11).

De conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 00156-2012-PHC/TC, el principio de tipicidad tiene como principal destinatario de su mandato al legislador administrativo, a fin de que las infracciones administrativas sean establecidas cumpliendo con un estándar de precisión mínimo y suficiente, de modo tal que cualquier persona se encuentre en la posibilidad de comprender lo que se proscribire o prohíbe.

Así, toda norma que tipifique una infracción administrativa de manera vaga o imprecisa resulta contraria al principio de tipicidad. Por consiguiente, no puede ser utilizada como sustento de una imputación o sanción administrativa contra un administrado. Es este el contenido constitucionalmente protegido del principio de

tipicidad; por ello, también se le conoce a este como principio de taxatividad (2012, pp. 5-8).

En ese mismo sentido, en la sentencia del expediente N° 03328-2012-PA/TC, el Tribunal Constitucional señala que, al igual que el principio de legalidad, el de tipicidad deriva del literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución. En tal sentido, el principio de tipicidad exige que se precise de manera clara en qué consiste la acción u omisión que se prohíbe.

La finalidad de ese mandato es otorgar seguridad jurídica a las personas respecto a lo que no pueden hacer u omitir por encontrarse prohibido. Por consiguiente, existe una afectación al principio de tipicidad cuando a un administrado se le realiza una imputación o se le sanciona en base a una norma que no define de modo expreso, preciso, concreto y claro la infracción administrativa que prevé (2015, pp. 4-5).

En esa misma línea, en la sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 05487-2013-PA/TC, este organismo concibe al principio de legalidad como un mandato para que las acciones u omisiones consideradas como infracciones administrativas, sean redactadas con la suficiente precisión que permita a la generalidad de los administrados comprender o estar en condición de comprender aquello que prohíbe el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, dado que el lenguaje presenta cierta ambigüedad y vaguedad por naturaleza, no resulta posible exigir que la tipificación se realice con una precisión absoluta. No obstante, lo que sí se puede reclamar en virtud del principio de tipicidad es que dicha tipificación se lleve a cabo cumpliendo con el estándar de precisión mínima o suficiente, el cual se cumple si cualquier administrado es capaz de entender lo que se proscribe a partir de la sola lectura de la disposición normativa (2016b, pp. 5-9).

En la sentencia del expediente N° 04206-2014-PA/TC, el Tribunal Constitucional señala que el principio de tipicidad no solamente es conocido como principio de taxatividad, sino también como principio de lex certa. En ese sentido, es una manifestación o concreción del principio de legalidad, y constituye un mandato dirigido al legislador administrativo y a la autoridad administrativa.

Es un mandato dirigido al legislador administrativo, debido a que le exige a este que la tipificación de infracciones administrativas se realice cumpliendo el estándar de precisión mínima; y es un mandato dirigido a la autoridad administrativa porque le prohíbe a esta realizar imputaciones o imponer sanciones en base a normas que tipifiquen infracciones administrativas sin cumplir con el estándar en mención (2017, pp. 3-4).

Hasta este punto, se puede observar de manera clara que el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema en relación al principio de tipicidad apuntó inicialmente a que la tipificación de infracciones administrativas se realice de manera precisa; de forma tal que cualquier administrado, con la sola lectura de la disposición normativa, se encuentre en la posibilidad de comprender aquello que el ordenamiento jurídico proscribe.

En pronunciamientos más recientes, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema han desarrollado con mayor amplitud los alcances del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador; consolidando la idea de que dicho principio veta la posibilidad de que en la tipificación de infracciones administrativas se recurra a cláusulas generales, conceptos indeterminados, o frases imprecisas o abstractas, conforme se demostrará en los párrafos siguientes.

En la Casación N° 1914-2017 Cusco, la Corte Suprema indica que el principio de tipicidad impone la obligación de que las acciones u omisiones prohibidas se encuentren tipificadas o descritas con un grado suficiente de certeza, concreción y determinación. En tal sentido, una infracción administrativa está tipificada de manera correcta si cualquier administrado puede comprender sin mayores dificultades, con la sola lectura de la previsión normativa, la conducta en que consiste dicha infracción.

Por esa razón, el principio de tipicidad exige que, en la tipificación de infracciones administrativas, no se recurra a frases, expresiones, conceptos o palabras genéricas, abstractas o indeterminadas. Esto debido a que el uso de esos elementos puede provocar que la descripción de la conducta prohibida sea demasiado general o abierta, de modo que los administrados no estarían en condiciones de determinar exactamente qué es lo que se proscribe (2019c, pp. 4-5).

De manera más reciente, en la Casación N° 25311-2018 Lima, la Corte Suprema sostiene que, conforme al principio de tipicidad, la tipificación de infracciones administrativas no admite el uso de expresiones o cláusulas abiertas o indeterminadas. En ese sentido, resulta claro que no son admisibles frases como las siguientes: “moral pública”, “y cualquier otra falta ética”, “cualquier otra norma del ordenamiento jurídico”, “buenas costumbres”, entre otras. Esto debido a que dichas expresiones son demasiado generales e incluyen conceptos indeterminados o relativos como el de las “buenas costumbres”.

Este concepto no solo varía con el tiempo, sino también según quién lo interprete, por lo que implica cierto grado de arbitrariedad si se aplica al ámbito del derecho administrativo sancionador. Así las cosas, se debe comprender que, si bien el principio de tipicidad no exige una certeza absoluta en la tipificación de infracciones administrativas, sí obliga a que estas sean establecidas con la precisión suficiente como para que cualquiera pueda entender lo que se prohíbe (2021b, pp. 9-10).

En la sentencia del expediente N° 00020-2015-PI/TC, el Tribunal Constitucional establece que, en un Estado constitucional de derecho, únicamente resulta legítima la imposición de una sanción administrativa si esta reprime una conducta que se encuentra tipificada como infracción administrativa de modo preciso.

En ese sentido, el principio de tipicidad exige que en la tipificación de infracciones administrativas se cumpla con el estándar de precisión mínima; evitando el uso de enunciados genéricos o abiertos, expresiones demasiado vagas o ambiguas, y supuestos de hecho imprecisos o abstractos. Asimismo, de acuerdo con el principio en mención, las normas que tipifican infracciones administrativas no pueden ser objeto de interpretaciones analógicas o extensivas (2018, pp. 13-18).

Esta postura ha sido reiterada en la sentencia del expediente N° 03440-2019-PA/TC, en la cual el Tribunal Constitucional indica que, conforme al principio de tipicidad, no pueden existir infracciones administrativas de carácter amplio o abstracto, o que de la descripción de las mismas no se desprenda claramente la acción u omisión que se prohíbe. Aunado a ello, el principio de tipicidad también proscribe que para la determinación de infracciones administrativas se utilicen frases o expresiones que restrinjan o limiten al

administrado la capacidad de comprender a cabalidad lo que se encuentra prohibido por el ordenamiento jurídico bajo amenaza de sanción.

De este modo, en las normas que tipifican infracciones administrativas no se pueden incluir referencias a cláusulas generales, conceptos jurídicos indeterminados, o expresiones genéricas o abiertas, como “y cualquier otra infracción” o “no cumplir con las obligaciones en materia ambiental” (2021a, pp. 6-7).

Por todo lo expresado anteriormente, se puede concluir que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, el principio de tipicidad consiste en un mandato dirigido tanto al legislador administrativo como a la autoridad administrativa; a efectos de que el primero tipifique las infracciones administrativas cumpliendo con el estándar de precisión mínima, y que el segundo se abstenga de imputar y/o sancionar a los administrados en base a normas que no cumplan con dicho estándar.

En ese sentido, las infracciones administrativas deben ser tipificadas con la precisión, concreción y claridad suficiente como para que cualquier administrado pueda comprender sin ningún esfuerzo la acción u omisión que se proscribe. Finalmente, se debe tomar en consideración que ese mandato de determinación implica que, en la tipificación de infracciones administrativas, no se pueda recurrir a expresiones, frases o cláusulas generales, abstractas, imprecisas, abiertas, o extremadamente ambiguas o vagas.

### **3.3 La diferencia entre el principio de legalidad y el principio de tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia**

Como se ha demostrado en los acápites precedentes, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, a través de sus sentencias desarrollan, y dotan de un contenido bastante amplio y protector a los principios de legalidad y tipicidad. Como consecuencia de esto, al definir dichos principios, el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema también establecen las diferencias existentes entre ellos y otras instituciones del ordenamiento jurídico. Además, señalan las notas características de cada uno, resaltando que, si bien constituyen principios de naturaleza constitucional, presentan diferente contenido y ámbito de aplicación entre sí, conforme se detallará a continuación.

En la sentencia del expediente N° 01873-2009-PA/TC, el Tribunal Constitucional señala que, en el marco del procedimiento administrativo sancionador, se deben respetar ciertos principios o criterios rectores que informan la potestad sancionadora de la administración pública. Dichos principios encuentran reconocimiento tanto a nivel constitucional como legal, y los de mayor trascendencia, por su contenido e implicancias, son los de legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad.

Particularmente, el principio de legalidad debe distinguirse del de tipicidad. Ello porque el primero exige que tanto la infracción como la sanción administrativa se encuentren establecidas en una norma con rango de ley; mientras que lo que impone el segundo es la prohibición de tipificar conductas en base a conceptos jurídicos indeterminados o cláusulas generales (2010c, pp. 4-6).

Esta posición se reitera en la sentencia del expediente N° 0006-2014-PI/TC, en la cual el Tribunal Constitucional indica que, si bien el principio de legalidad y el de tipicidad tienen un mismo fundamento constitucional, presentan consecuencias y contenidos distintos entre sí. El principio de legalidad garantiza a los administrados que no se les imputará infracción administrativa que no se encuentre prevista en una norma con rango de ley, y que tampoco se les impondrá sanción que no haya sido establecida por una ley o decreto legislativo; sin embargo, el principio en mención admite que sea una norma de nivel reglamentario la que tipifique infracciones administrativas, siempre que exista autorización previa de una que cuente con jerarquía de ley.

Por el contrario, lo que el principio de tipicidad garantiza a los administrados es que las infracciones administrativas serán determinadas con la precisión suficiente como para que cualquiera pueda comprender sin mayor esfuerzo aquello que se prohíbe. Asimismo, les garantiza que, en la tipificación de esas infracciones, no se hará uso de conceptos indeterminados, frases genéricas o cláusulas abiertas (2020b, pp. 41-43).

En esa misma línea, en la Casación N° 25311-2018 Lima, la Corte Suprema sostiene que el principio de legalidad y el de tipicidad comparten un mismo fundamento constitucional y legal. Esto porque ambos se encuentran reconocidos y derivan del literal d) del artículo 24.2 de la Constitución, así como del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Sin embargo, no por ello debe interpretarse que presentan un mismo contenido, puesto que el principio de legalidad se refiere tanto a las infracciones como a las sanciones administrativas, exigiendo que sean previstas siempre en normas con rango de ley, salvo que medie autorización de una ley o decreto legislativo para que el reglamento tipifique las conductas prohibidas. Por el contrario, el principio de tipicidad se refiere específicamente a la forma en que se deben tipificar las infracciones administrativas, exigiendo que dicha tipificación se realice con la mayor precisión y concreción posible (2021b, pp. 9-10).

Así también, en la Casación N° 1914-2017 Cusco, la Corte Suprema menciona que entre el principio de legalidad y el de tipicidad existe una gran diferencia, puesto que el primero es un principio general que regula la potestad sancionadora de la administración pública, mientras que el segundo es una de sus manifestaciones, conocida también como garantía de *lex certa*. Al día de hoy, esta idea todavía se encuentra en discusión e incluso el Tribunal Constitucional no parece haberla admitido completamente.

En cualquier caso, lo cierto es que el principio de legalidad se cumple si las infracciones y sanciones administrativas se contemplan en normas con rango de ley, o si las infracciones administrativas se tipifican en normas con jerarquía reglamentaria, siempre que exista la correspondiente habilitación previa de parte de una ley o decreto legislativo. El principio de tipicidad o taxatividad, en cambio, se cumple si la tipificación de las infracciones administrativas se realiza respetando el estándar de precisión mínima (2019c, pp. 4-5).

En ese orden de ideas, en la sentencia del expediente N° 03510-2018-PA/TC, el Tribunal Constitucional enfatiza que el principio de legalidad no puede equipararse al de tipicidad. Esto debido a que el principio de tipicidad se desprende del principio de legalidad, por lo que, en estricto, constituye un subprincipio, más que un principio propiamente dicho; es por eso que también se le conoce como subprincipio de taxatividad.

El principio de tipicidad es, en realidad, la garantía de *lex certa* que forma parte del principio de legalidad. De este modo, se satisface cuando las conductas infractoras se encuentran delimitadas de manera clara y precisa en la norma, y cuando no se utilizan en la tipificación de las mismas frases demasiado vagas o ambiguas. Por el

contrario, el principio de legalidad propiamente dicho se satisface cuando las infracciones y sanciones administrativas están contempladas en una norma con rango de ley, salvo que esta autorice a una de rango reglamentario para tipificar infracciones administrativas (2021b, pp. 5-7).

El más reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto a la diferencia entre el principio de legalidad y el de tipicidad se puede encontrar en la sentencia del expediente N° 00465-2019-PHC/TC. En la mencionada sentencia, el Tribunal Constitucional señala expresamente que el principio de legalidad y el de tipicidad son dos principios diferentes, por lo que no cabe identificarlos entre sí. Esto porque su contenido es distinto, de manera que las garantías que otorgan a los administrados también lo son.

El principio de legalidad contiene un mandato para que las infracciones y sanciones administrativas se establezcan a través de normas con rango de ley, salvo que estas autoricen a las de rango reglamentario para tipificar infracciones administrativas. El principio de tipicidad, en cambio, se refiere a la manera en que dichas infracciones se tipifican, exigiendo que esta tipificación se realice siguiendo el estándar de precisión mínima (2021c, pp. 9-10).

Por todo lo expresado anteriormente, se puede concluir que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, el principio de legalidad y el de tipicidad se diferencian entre sí.

Esto debido a que el principio de legalidad obliga a que tanto las infracciones como las sanciones administrativas se encuentren establecidas en normas con rango de ley; admitiendo como excepción que las infracciones administrativas puedan ser tipificadas mediante normas de rango reglamentario si son autorizadas por aquellas que cuentan con jerarquía de ley. Por consiguiente, el principio de legalidad es un mandato dirigido al legislador administrativo para que este establezca las infracciones y sanciones administrativas respetando la reserva de ley; y también es un mandato dirigido a la autoridad administrativa para que no impute ni sancione a los administrados en base a normas que no cumplan con esta reserva.

Por el contrario, el principio de tipicidad contiene una exigencia para que, en la tipificación de infracciones administrativas, se respete el estándar de precisión mínima. Esto implica que tales infracciones se tipifiquen y delimiten de la manera

más clara, precisa y concisa posible, a efectos de que cualquier administrado, con la sola lectura de la previsión legal, pueda comprender aquello que se proscribe o prohíbe.

Asimismo, se elimina la posibilidad de que, al tipificar infracciones administrativas, se recurra a cláusulas generales, términos confusos, expresiones abiertas, conceptos jurídicos indeterminados, o frases que resulten bastante ambiguas o vagas. Finalmente, se debe tomar en consideración que, conforme al principio de tipicidad, las normas que tipifican infracciones administrativas no pueden ser objeto de interpretaciones analógicas o extensivas.

#### **4. Casos relevantes**

##### **4.1 Casos en materia ambiental**

Habiendo explicado la forma en que se interpretan los principios de legalidad y tipicidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema; en el presente acápite corresponde analizar casos relevantes en materia administrativa sancionadora ambiental, a efectos de demostrar que, de haberse interpretado los citados principios en virtud de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, se hubiera brindado mayor protección a los administrados en dichos casos.

En la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA declaró en primera instancia administrativa la responsabilidad de Petrobras Energía Perú S.A. por la supuesta infracción del artículo 9 del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el cual aprobó el anterior Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, y del artículo 29 del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprobó el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (2017, pp. 21-22).

Al respecto, se puede afirmar que claramente esa resolución vulnera el contenido esencial de los principios de legalidad y tipicidad previsto tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como en la de la Corte Suprema. La resolución transgrede el principio de legalidad, toda vez que sanciona a Petrobras Energía Perú S.A. en base a dos normas que no cuentan con jerarquía de ley y que no han

sido autorizadas por una norma con dicho rango para tipificar infracciones administrativas.

Además, si se leen con detenimiento los artículos mencionados en el párrafo anterior, se puede advertir que estos no contemplan infracción administrativa alguna; y en caso que ello fuera así, no es posible comprender, de la sola lectura de la previsión normativa, cuál es la conducta que se estaría prohibiendo bajo amenaza de sanción. Así, la resolución también transgrede el principio de tipicidad.

El artículo 9 del Decreto Supremo N° 015-2006-EM establece que, previamente al inicio, ampliación o modificación de actividades de hidrocarburos, el titular de las mismas debe presentar el correspondiente estudio ambiental ante la autoridad competente. Este artículo se limita a establecer una obligación para los titulares de actividades hidrocarburíferas; sin embargo, no señala de manera expresa que el incumplimiento de dicha obligación implica responsabilidad administrativa o que esta se contempla bajo amenaza de sanción.

Por ello, el citado artículo no parece tipificar ninguna infracción administrativa; no obstante, en caso que ello fuera así, tampoco resulta claro cuál es la acción u omisión que estaría prohibiendo. Por tales razones y debido a que se trata de una norma reglamentaria que no se encuentra habilitada por una con rango de ley para prever infracciones administrativas, al sancionar a Petrobras Energía Perú S.A. en base a esta, se transgredieron los principios de legalidad y tipicidad.

Algo similar sucede con el artículo 29 del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, pues este artículo solo señala que toda medida, obligación o compromiso que resulte exigible al titular de actividades de hidrocarburos debe ser incluido en el correspondiente plan de estudio ambiental. Esto quiere decir que, al igual que el artículo analizado anteriormente, se limita a imponer una obligación, pero no dispone de manera expresa que determinada conducta se encuentra prohibida bajo amenaza de sanción o que el incumplimiento de dicha obligación acarrea responsabilidad administrativa.

Asimismo, el citado decreto supremo no constituye una norma con jerarquía de ley ni se encuentra autorizado por una norma con ese rango para tipificar infracciones administrativas. Por consiguiente, al sancionar a Petrobras Energía Perú S.A. en base a ese decreto supremo, se vulneraron los principios de legalidad y tipicidad.

Por las razones expuestas anteriormente, la resolución que se viene analizando es contraria al contenido de los principios de legalidad y tipicidad desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. No obstante, de haber tomado en consideración la interpretación de esas entidades respecto a los mencionados principios, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA no hubiera declarado la responsabilidad administrativa de Petrobras Energía Perú S.A. en este caso.

Esto debido a que hubiera comprendido que las normas que se usaron como fundamento para declarar la responsabilidad administrativa de Petrobras Energía Perú S.A. no cumplían con el estándar de los principios de legalidad y tipicidad. Por lo tanto, la sanción contra dicha empresa no podía sustentarse en ellas como se hizo, pues esto no solamente resulta contrario a los citados principios, sino que también contraviene la Constitución. Entonces, es evidente que la interpretación conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema hubiera contribuido a brindar mayor protección a Petrobras Energía Perú S.A.

Otro caso relevante es el referido a la Resolución Directoral N° 3279-2018-OEFA/DFAI, mediante la cual la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA declaró en primera instancia administrativa la responsabilidad de Petroperú S.A. por la supuesta infracción del artículo 3 del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, el cual aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, y de los artículos 74 y 75 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (2018, pp. 24-25).

Al respecto, se puede señalar que claramente esa resolución infringe el contenido esencial de los principios de legalidad y tipicidad señalado tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como en la de la Corte Suprema. La resolución contraviene el principio de legalidad, ya que sustenta la sanción contra Petroperú S.A. en un decreto supremo, el cual no ha sido autorizado de manera expresa por una norma con rango de ley para tipificar infracciones administrativas. Sin embargo, aun admitiendo que ello fuera así, si se lee el artículo 3 del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, no resulta posible entender la conducta que estaría prohibiendo.

El citado artículo señala que los titulares de actividades de hidrocarburos son responsables por el cumplimiento de lo establecido en el marco normativo

ambiental, los instrumentos de gestión ambiental y cualquier otra regulación emitida por la autoridad competente. Por el tenor del artículo, no parece que estuviera proscribiendo alguna conducta, puesto que únicamente se limita a disponer que quienes realicen actividades de hidrocarburos deben actuar conforme a las normas e instrumentos aplicables a tales actividades.

En todo caso, aun asumiendo que sí tipifica una infracción, la pregunta sería cuál. El texto del artículo es muy abierto, de modo que no cumple con el estándar de precisión mínima y vulnera no solo el principio de legalidad, sino también el de tipicidad.

Ese mismo razonamiento puede aplicarse en el caso de los artículos 74 y 75 de la Ley N° 26811. El artículo 74 se limita a señalar que toda persona es responsable por las descargas, efluentes, emisiones y cualquier otro impacto negativo que generen sobre el ambiente sus actividades; mientras que el artículo 75 prevé que todo titular de actividades debe adoptar las medidas de protección ambiental que correspondan a sus operaciones. El artículo 74 no parece tipificar conducta alguna, ya que únicamente establece la responsabilidad de toda persona en relación a los impactos negativos que pudiera causar al ambiente; y el artículo 75 solo contempla una obligación de carácter preventivo exigible a todos los titulares de operaciones.

En ese sentido, se puede afirmar que a Petroperú S.A. se le sancionó en base a normas que, en estricto, no tipifican infracción alguna, por lo que se vulneró el principio de tipicidad. Sin embargo, aun admitiendo que dichos artículos sí tipifican una conducta prohibida, no resulta posible comprender de la sola lectura de ellos cuál sería tal conducta, de modo que, desde esta perspectiva, también se vulnera el principio de tipicidad.

Así, la resolución que se viene analizando resulta contraria al contenido de los principios de legalidad y tipicidad desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. Sin embargo, de haber tomado en consideración la interpretación de esas entidades respecto a los citados principios, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA no hubiera declarado la responsabilidad administrativa de Petroperú S.A. en este caso.

Esto debido a que hubiera comprendido que las normas en base a las cuales se le imputó responsabilidad administrativa a Petroperú S.A. no cumplían con las

exigencias mínimas de los principios de legalidad y tipicidad. Por lo tanto, la sanción contra esa empresa no podía fundamentarse en ellas como se hizo, ya que esto, siendo que resulta contrario a los citados principios, también contraviene la Constitución. Por consiguiente, es evidente que, en este caso, la interpretación conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema hubiera contribuido a brindar mayor tutela a Petroperú S.A.

Por último, un tercer caso que se debe analizar debido a su gran relevancia es el referido a la Resolución Directoral N° 02123-2021-OEFA/DFAI/PAS, mediante la cual la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA declaró la responsabilidad de Mar Andino S.A.C. en primera instancia administrativa por la supuesta infracción del artículo 24 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y del artículo 15 de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Adicionalmente, dicha resolución señala como fundamento de la sanción al artículo 5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD (2021, pp. 26-27).

Al respecto, es posible indicar que evidentemente la citada resolución vulnera el contenido de los principios de legalidad y tipicidad contemplado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. Esto debido a que sanciona a Mar Andino S.A.C. en base a dos normas que, si bien tienen rango de ley, no tipifican infracción administrativa alguna; y que, aun admitiendo que prevén una conducta prohibida, no resulta claro cuál es la acción u omisión que estarían proscribiendo. Por lo tanto, transgrede el principio de tipicidad. Además, sanciona a Mar Andino S.A.C. en virtud de una Resolución de Consejo Directivo, la cual es una norma de jerarquía reglamentaria y que, si bien está autorizada por una con rango de ley para tipificar infracciones administrativas, dicha habilitación no cumple con los parámetros del principio de legalidad. Así, la resolución también resulta contraria a este principio.

El artículo 24 de la Ley N° 28611 establece que cualquier actividad que consista en obras, construcciones, servicios u otras operaciones susceptibles de generar impactos ambientales significativos, se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Por su parte, el artículo 15 de la Ley N° 27446 se limita a señalar que le corresponde a la autoridad competente el seguimiento,

control y supervisión de la evaluación de impacto ambiental, para lo cual impone sanciones administrativas a los infractores.

Dichas normas presentan jerarquía de ley, por lo que el extremo de la resolución que se sustenta en estas no contraviene el principio de legalidad. No obstante, sí vulnera el principio de tipicidad; ello porque tales normas no parecen tipificar infracción administrativa alguna; y en caso que así lo hicieran, no resulta claro cuál es la conducta que estarían prohibiendo.

El artículo 24 de la Ley N° 28611 únicamente sujeta las actividades que pudieran generar impactos ambientales significativos a las normas y disposiciones del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental; mientras que el artículo 15 de la Ley N° 27446 otorga potestad sancionadora a la autoridad encargada de la evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, ninguna de ellas señala de manera expresa que determinada conducta se encuentra proscrita por el ordenamiento jurídico, constituye infracción administrativa o tiene como consecuencia responsabilidad administrativa.

Además, de la lectura de esas disposiciones, no se puede comprender claramente cuál es la conducta que estarían prohibiendo. Por lo tanto, al sancionarse a Mar Andino S.A.C. en virtud de los artículos 24 de la Ley N° 28611 y 15 de la Ley N° 27446, se transgredió el principio de tipicidad.

La resolución también sustenta la sanción contra la mencionada empresa en la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; la cual, si bien se encuentra habilitada por la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, para tipificar infracciones administrativas, no cumple con el principio de legalidad. Ello es así debido a que el artículo 17 de la citada ley establece que la tipificación de infracciones en materia ambiental se realiza mediante resoluciones de Consejo Directivo del OEFA.

En principio, dicha remisión al reglamento no generaría mayor problema; sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, el principio de legalidad prohíbe las remisiones en blanco, de manera que el artículo 17 antes citado debía indicar los elementos esenciales de la acción u omisión que se pretendía prohibir. El artículo en mención no cumple con el estándar descrito, por lo que vulnera el principio de legalidad; y si la Resolución de Consejo

Directivo N° 006-2018-OEFA/CD fue emitida en base a ese artículo, también resulta contraria a dicho principio y a la Constitución.

Por las razones expuestas anteriormente, la resolución que se viene analizando vulnera al contenido de los principios de legalidad y tipicidad previsto tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como en la de la Corte Suprema. Sin embargo, de haber tomado en cuenta la interpretación de esas entidades respecto a los citados principios, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA no hubiera resuelto sancionar a Mar Andino S.A.C. en este caso.

Esto debido a que hubiera comprendido que las normas en base a las cuales se impuso la sanción contra esa empresa no cumplían con las exigencias mínimas de los principios de legalidad y tipicidad. Así, la sanción contra Mar Andino S.A.C. no podía fundamentarse en ellas como se hizo, puesto que eso, siendo que resulta contrario a los citados principios, también contraviene la Constitución. Por consiguiente, resulta evidente que, en este caso, la interpretación a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema hubiera contribuido a brindar mayor tutela a Mar Andino S.A.C.

#### **4.2 Casos en materia laboral**

Habiendo demostrado que la interpretación de los principios de legalidad y tipicidad a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema constituye un medio para brindar mayor protección a los administrados en materia sancionadora ambiental; en el presente acápite corresponde realizar un análisis del ámbito administrativo sancionador laboral, a fin de determinar si aquella interpretación también puede contribuir a brindar mayor tutela a los administrados en dicho ámbito.

No obstante, se debe precisar que, si en el acápite anterior se puso énfasis en el análisis de casos relevantes, en la presente sección la atención estará puesta en la normativa que rige las sanciones administrativas laborales, particularmente en la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y el Decreto Supremo N° 019-2006-TR, que aprueba el reglamento de la mencionada ley.

El artículo 31 de la Ley N° 28806 establece de manera amplia que constituyen infracciones de carácter administrativo en materia de seguridad social, seguridad y

salud en el trabajo, y relaciones laborales, los incumplimientos de las obligaciones previstas en la normativa vigente, así como en los convenios colectivos. Asimismo, el artículo 33 de la citada norma señala que, en materia de relaciones laborales, son infracciones las acciones u omisiones contrarias a las disposiciones de trabajo, colocación, modalidades formativas y fomento del empleo.

Además, el artículo 34 de la mencionada ley indica que, en materia de seguridad y salud en el trabajo, son infracciones las acciones u omisiones contrarias a las normas de carácter general que resultan aplicables a los centros de trabajo, así como a los sectores industria, construcción, y energía y minas. Por último, el artículo 35 de la ley en mención dispone que, en materia de seguridad social en el trabajo, son infracciones las establecidas en la normativa específica.

Como se puede observar, la Ley N° 28806 tipifica de manera bastante genérica y amplía las infracciones de carácter administrativo laboral. Así, en principio, se podría afirmar que esa norma vulnera el contenido del principio de tipicidad desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema.

Esto debido a que, de acuerdo con dicho principio, las infracciones administrativas deben ser previstas con la máxima concreción posible, señalando de manera expresa qué acción u omisión en específico se prohíbe. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la Ley N° 28806, en estricto, no tipifica infracción administrativa alguna, sino que establece los elementos esenciales de las conductas que se buscan prohibir y luego autoriza al reglamento para que este realice la tipificación. En efecto, el artículo 37 de esa ley establece que le corresponde a su reglamento determinar las infracciones sancionables. Por lo tanto, en realidad, la norma no transgrede el principio de tipicidad ni el de legalidad.

Ahora bien, se debe analizar el reglamento de la Ley N° 28806, a efectos de determinar si este resulta compatible con el contenido de los principios antes señalados. Al respecto, el artículo 23.7 de dicha norma establece que constituye infracción leve en materia laboral cualquier incumplimiento que transgreda obligaciones de carácter formal o documental. Asimismo, el artículo 24.6 del mencionado reglamento indica que es infracción grave en materia laboral el incumplimiento de las normas vinculadas con el sistema de prestaciones alimentarias.

Además, el artículo 24.10 del reglamento señala que constituye infracción grave la transgresión de la normativa vinculada con el descuento y las cuotas sindicales. Adicionalmente, el artículo 24.11 de la citada norma dispone que es infracción grave todo incumplimiento de la normativa vinculada con el otorgamiento de permisos para ejercer la actividad sindical.

Por su parte, el artículo 24.18 del reglamento establece que constituye infracción grave el incumplimiento de las normas relativas a la capacitación del trabajador o teletrabajador. El artículo 24.20 de la citada norma indica que es infracción grave cualquier transgresión a la normativa sobre incorporación de lactarios en los centros de trabajo. Por otro lado, el artículo 25.5 señala que constituye infracción muy grave cualquier incumplimiento de las normas referidas a la contratación a plazo determinado.

Asimismo, el artículo 25.6 de la mencionada norma dispone que es infracción muy grave cualquier incumplimiento de la normativa referida al descanso vacacional, refrigerio, trabajo nocturno o jornada de trabajo. Además, el artículo 25.7 del reglamento estipula que constituye infracción muy grave la transgresión a la normativa sobre trabajo de niños y adolescentes menores de edad. En la misma línea que todos los artículos antes citados, el artículo 25.16 de la norma en mención prevé que es infracción muy grave todo incumplimiento de la normativa sobre protección de la mujer trabajadora durante el embarazo y la lactancia.

Los artículos que se han citado hasta el momento no cumplen con el estándar de precisión mínima contemplado por el principio de tipicidad, y reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema. Esto porque tipifican infracciones de manera muy genérica y amplia, por lo que no resulta claro qué conducta en concreto prohíben. En efecto, los supuestos de hecho que prevén son tan generales que no es posible entender de la sola lectura de los mismos cuál es la acción u omisión que se describe como proscrita.

En ese sentido, la autoridad administrativa debería abstenerse de imponer sanciones en base a esos artículos. No obstante, en reiteradas ocasiones se han impuesto sanciones fundadas en estos; y prueba de ello son las siguientes resoluciones: Resolución de Subintendencia N° 129-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE3; Resolución de Subintendencia N° 310-2021-SUNAFIL/IRE-ARE/SIRE, ratificada

mediante Resolución de Intendencia N° 145-2021-SUNAFIL/IRE-AQP y Resolución N° 497-2022/SUNAFIL-TFL; Resolución de Subintendencia N° 0001-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE5; entre otras.

Ahora bien, se debe tomar en consideración que los artículos mencionados en los párrafos anteriores no son los únicos del Decreto Supremo N° 019-2006-TR que no se adecúan al estándar del principio de tipicidad. Al respecto, también se pueden citar los artículos 26.4, 26.5, 27.8, 27.9, 27.11, 28.1, 28.2, 28.8, 29.3, entre otros.

## **5. Conclusiones**

- En el ordenamiento jurídico peruano, la Constitución no constituye una simple carta política o conjunto de normas programáticas cuyo contenido es abstracto, sino que es la norma jurídica suprema, de modo que se ubica jerárquicamente por encima de las demás normas y ninguna de estas puede resultar contraria a ella.
- En tanto norma jurídica suprema, consagra derechos fundamentales, y establece los parámetros de actuación de quienes ejercen el poder estatal. Así, sus disposiciones son de obligatorio cumplimiento, y el contenido de estas debe ser tenido en cuenta por los tribunales administrativos al decidir sobre los derechos y/o intereses de los administrados.
- La interpretación conforme a la Constitución consiste en interpretar las normas del ordenamiento jurídico a la luz de las disposiciones y principios que esta prevé, cuyos contenidos son desarrollados en sentencias del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema.
- La interpretación conforme a la Constitución es un mandato del Estado constitucional de derecho; este les exige a las autoridades administrativas interpretar las normas del ordenamiento jurídico en virtud de las disposiciones y principios constitucionales, ya que toda actuación de los poderes públicos debe resultar conforme a la Constitución, sobre todo si dicha actuación incide o puede incidir sobre los derechos y/o intereses de los administrados.
- El principio de legalidad, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, consiste en que tanto las infracciones como las sanciones de carácter administrativo se encuentren establecidas en normas con rango de

ley. No obstante, el mencionado principio también admite que las normas reglamentarias puedan tipificar infracciones administrativas, siempre que estén autorizadas para ello por normas con jerarquía de ley. En este supuesto, la remisión al reglamento no debe ser abstracta o general, sino que las normas con rango de ley que otorguen esa habilitación deben especificar los elementos esenciales de la conducta que se pretende prohibir.

- El principio de tipicidad, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, consiste en que las infracciones administrativas sean tipificadas con la precisión, concreción, claridad y exactitud suficiente que permita a cualquier administrado comprender, con la sola lectura de la previsión normativa, la acción u omisión que se prohíbe. En ese sentido, el mencionado principio implica que, en la tipificación de infracciones administrativas, no se puede recurrir a expresiones, palabras, cláusulas o conceptos indeterminados, genéricos, abstractos, abiertos, o demasiado ambiguos o vagos.
- De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, la diferencia entre los principios de legalidad y tipicidad radica en que mientras el primero obliga a que tanto las infracciones como las sanciones administrativas, en principio, se encuentren establecidas en normas con rango de ley; el segundo exige que en la tipificación de infracciones administrativas se cumpla con el estándar de precisión mínima, y que las normas que realizan dicha tipificación no sean objeto de interpretaciones analógicas o extensivas.
- En materia ambiental, existen diversos casos en los que las autoridades del OEFA, particularmente la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, vulneran los principios de legalidad y tipicidad. Esto porque no interpretan tales principios a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, lo cual equivale a no realizar una interpretación conforme a la Constitución. En ese sentido, si interpretaran dichos principios en virtud de la jurisprudencia antes mencionada, no solo cumplirían con su deber de interpretar las normas conforme a la Constitución, sino que también brindarían una mayor tutela a los administrados.
- En materia laboral, existen diversos artículos del reglamento de la Ley N° 28806 que no cumplen con la exigencia de precisión, certeza y concreción que, de

acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, contiene el principio de tipicidad. Sin embargo, las autoridades administrativas sancionan en base a dichos artículos a los administrados, a pesar de que presentan el defecto antes señalado. En ese sentido, resulta claro que, si interpretaran el principio de tipicidad a la luz de la jurisprudencia anteriormente mencionada, entenderían que imponer sanciones en base a esas normas constituye un acto contrario a la Constitución, por lo que se abstendrían de hacerlo, brindando de esa manera una mayor tutela a los administrados.

## 6. Bibliografía

- Aldunate, E. (2009). La fuerza normativa de la Constitución y el sistema de fuentes del derecho. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 443-484.
- Blume, A. (2015). *El principio de interpretación conforme a la Constitución como criterio hermenéutico del Tribunal Constitucional* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Castillo, L. (2005). El carácter normativo fundamental de la Constitución peruana. *Revista Jurídica del Perú*, 33-55.
- Fernández, J. (2015). La interpretación conforme con la Constitución: una aproximación conceptual. *Ius et Praxis*, 153-188.
- García, V. (2005). El Tribunal Constitucional, la interpretación constitucional y las sentencias manipulativas-interpretativas (normativas). *Laborem*, 15-83.
- Landa, C. (2011). La fuerza normativa constitucional de los derechos fundamentales. En V. Bazán y C. Nash (Eds.), *Justicia constitucional y derechos fundamentales. Fuerza normativa de la Constitución* (pp. 17-42). *Manosanta Desarrollo Editorial*.
- Miranda, A. y Navarro, P. (2014). El principio de interpretación conforme en el derecho constitucional mexicano. *Opinión Jurídica*, 69-80.
- Orozco, V. (2010). *La fuerza normativa de la Constitución frente a las normas preconstitucionales* [Tesis de doctorado, Universidad de Castilla-La Mancha].

Palomino, J. (2008). Constitución, supremacía constitucional y teoría de las fuentes del Derecho: una visión desde el Perú. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 227-242.

Resolución 1580-2017-OEFA/DFSAI (2017, 18 de diciembre). Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

Resolución 3279-2018-OEFA/DFAI (2018, 31 de diciembre). Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

Resolución 02123-2021-OEFA/DFAI/PAS (2021, 27 de agosto). Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

Sentencia 2050-2002-AA/TC (2003, 16 de abril). Tribunal Constitucional.

Sentencia 2192-2004-AA/TC (2004a, 11 de octubre). Tribunal Constitucional.

Sentencia 2758-2004-HC/TC (2004b, 23 de noviembre). Tribunal Constitucional.

Sentencia 047-2004-AI/TC (2006, 24 de abril). Tribunal Constitucional.

Sentencia 1182-2005-PA/TC (2007a, 26 de marzo). Tribunal Constitucional.

Sentencia 8957-2006-PA/TC (2007b, 22 de marzo). Tribunal Constitucional.

Sentencia 00535-2009-PA/TC (2009, 5 de febrero). Tribunal Constitucional.

Sentencia 01761-2008-AA/TC (2010a, 7 de abril). Tribunal Constitucional.

Sentencia 00197-2010-PA/TC (2010b, 24 de agosto). Tribunal Constitucional.

Sentencia 01873-2009-PA/TC (2010c, 3 de septiembre). Tribunal Constitucional.

Sentencia 00156-2012-PHC/TC (2012, 8 de agosto). Tribunal Constitucional.

Sentencia 03328-2012-PA/TC (2015, 6 de julio). Tribunal Constitucional.

Sentencia 03485-2012-PA/TC (2016a, 10 de marzo). Tribunal Constitucional.

Sentencia 05487-2013-PA/TC (2016b, 25 de mayo). Tribunal Constitucional.

Sentencia 04206-2014-PA/TC (2017, 21 de noviembre). Tribunal Constitucional.

Sentencia 00020-2015-PI/TC (2018, 25 de abril). Tribunal Constitucional.

Sentencia 50-2018 Lima (2018, 17 de octubre). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia 724-2018 Junín (2019a, 10 de julio). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia 12711-2017 Cajamarca (2019b, 25 de abril). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia 1914-2017 Cusco (2019c, 1 de julio). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia 252/2020 (2020a, 7 de mayo). Tribunal Constitucional.

Sentencia 0006-2014-PI/TC (2020b, 5 de marzo). Tribunal Constitucional.

Sentencia 03440-2019-PA/TC (2021a, 4 de marzo). Tribunal Constitucional.

Sentencia 03510-2018-PA/TC (2021b, 23 de febrero). Tribunal Constitucional.

Sentencia 00465-2019-PHC/TC (2021c, 17 de junio). Tribunal Constitucional.

Sentencia 1192-2019 Huancavelica (2021a, 7 de diciembre). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia 25311-2018 Lima (2021b, 13 de abril). Corte Suprema de Justicia de la República.

Sentencia 00002-2021-PI/TC (2022, 15 de junio). Tribunal Constitucional.

Serrano, F. (2007). *La interpretación conforme a la Constitución*. Universidad Nacional Autónoma de México.