



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Análisis crítico del principio de culpabilidad en materia
administrativa sancionadora en el ordenamiento jurídico
peruano**

Tesis para optar el Título de
Abogado

Carlos Joaquín Pantoja Monteza

Asesor:
Dr. Orlando Vignolo Cueva

Lima, noviembre de 2023

Declaración Jurada de Originalidad del Trabajo Final

Yo, **Carlos Joaquín Pantoja Monteza**, egresado del Programa Académico de Derecho, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, identificado con DNI 73265334

Declaro bajo juramento que:

1. Soy autor del trabajo final titulado:
“Análisis crítico del principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora en el ordenamiento jurídico peruano”
El mismo que presento bajo la modalidad de tesis¹ para optar el Título Profesional² de Abogado
2. La asesoría del trabajo está a cargo de:
 - **Orlando Vignolo Cueva**, identificado con DNI N° 40714312
3. El texto de mi trabajo final respeta y no vulnera los derechos de terceros, o de ser el caso derechos de los coautores, incluidos los derechos de propiedad intelectual, datos personales, entre otros. En tal sentido, el texto de mi trabajo final no ha sido plagiado total ni parcialmente, para la cual he respetado las normas internacionales de citas y referencias de las fuentes consultadas.
4. El texto del trabajo final que presento no ha sido publicado ni presentado antes en cualquier medio físico o electrónico.
5. La investigación, los resultados, datos, conclusiones y demás información presentada que atribuyo a mi autoría son veraces.
6. Declaro que mi trabajo final cumple con todas las normas de la Universidad de Piura.

El incumplimiento de lo declarado da lugar a responsabilidad del declarante, en consecuencia; a través del presente documento asumo frente a terceros, la Universidad de Piura y/o la Administración Pública toda responsabilidad que pueda derivarse por el trabajo final presentado. Lo señalado incluye responsabilidad pecuniaria incluido el pago de multas u otros por los daños y perjuicios que se ocasionen.

Fecha: noviembre de 2023



.....
Firma del optante³

¹ Indicar si es tesis, trabajo de investigación, trabajo académico o trabajo de suficiencia profesional.

² Grado de Bachiller, Título de profesional, Grado de Maestro o Grado de Doctor

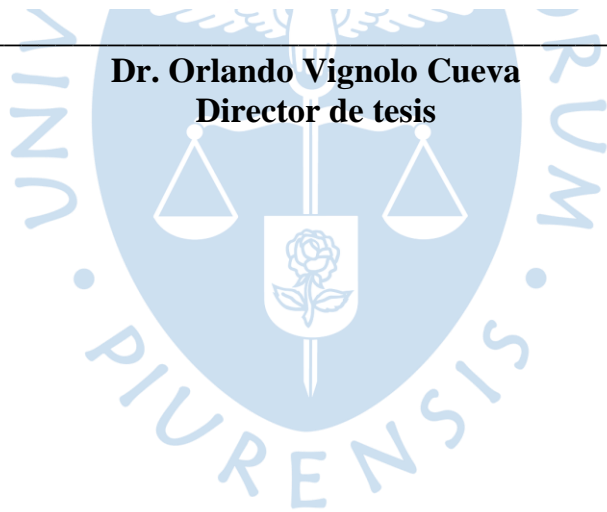
³ Idéntica a DNI, no se admite digital salvo certificado

Aprobación

La tesis titulada «Análisis crítico del principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora en el ordenamiento jurídico peruano» presentada por el bachiller Carlos Joaquín Pantoja Monteza en cumplimiento de los requisitos para obtener el Título de Abogado, fue aprobada por el Director de Tesis Dr. Orlando Vignolo Cueva.



Dr. Orlando Vignolo Cueva
Director de tesis



Dedicatoria

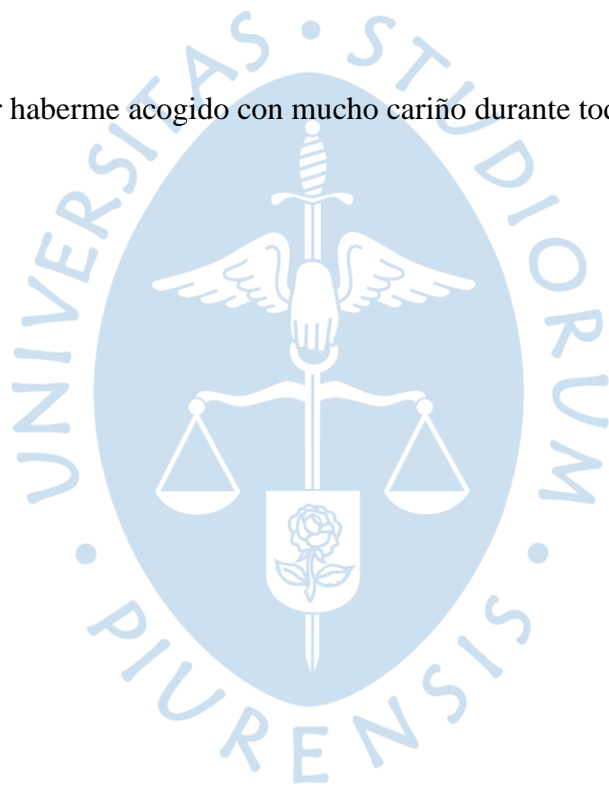
A mi madre, Mónica, porque es gracias a su entrega y esfuerzo de tantos años que he podido llegar hasta este punto. A ella, mi eterno y más profundo agradecimiento.

A mi padre, Carlos, por su permanente apoyo y por haber estado ahí para mí siempre que lo necesité.

A mis hermanos Nicolás, Matías y Salvador, y a Ignacio, mi gran amigo.

A mi novia, Valentina, por su compañía y soporte durante este proceso, pero, sobre todo, por siempre creer en mí.

A mi abuela, Eloísa, por haberme acogido con mucho cariño durante toda mi etapa universitaria.

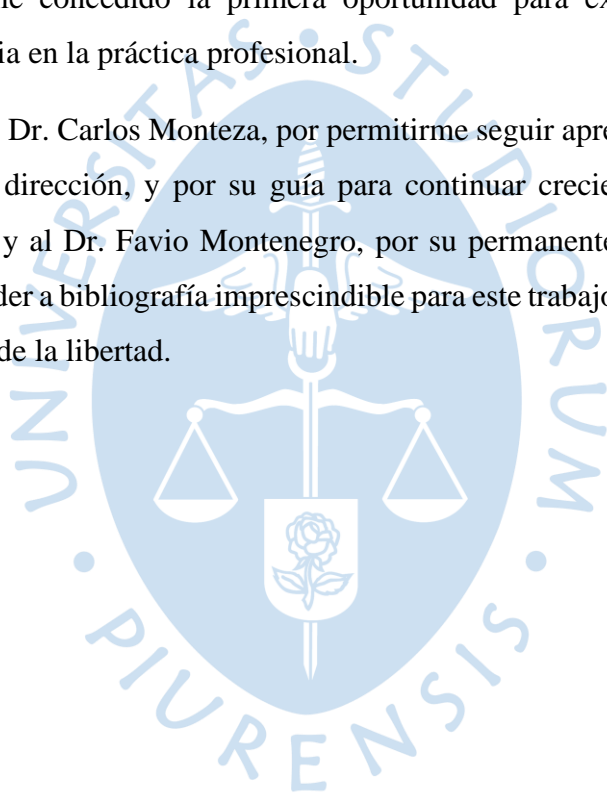


Agradecimientos

En primer lugar, le agradezco al Dr. Orlando Vignolo, director de este trabajo, por el entusiasmo y apertura mostrados desde el primer momento en que le comenté el tema de la tesis, así como por su apoyo constante, su rigurosidad académica, y sus valiosos aportes para poder sacar esta investigación adelante. Sin su ayuda, este trabajo no habría sido posible.

Además, le agradezco al Dr. Víctor Baca, por haber sido quien me introdujo al estudio del Derecho Administrativo en las aulas de pregrado, por haber despertado en mí la pasión por esta área del Derecho, y por haberme concedido la primera oportunidad para experimentar y conocer la aplicación de esta materia en la práctica profesional.

Por último, le agradezco Dr. Carlos Monteza, por permitirme seguir aprendiendo sobre el Derecho Administrativo bajo su dirección, y por su guía para continuar creciendo con integridad en el camino de la abogacía; y al Dr. Favio Montenegro, por su permanente apoyo y consejos, y por haberme permitido acceder a bibliografía imprescindible para este trabajo. A ambos, por enseñarme a ejercer el Derecho desde la libertad.



Resumen

En el presente reciente, el Tribunal Constitucional ha emitido dos sentencias de suma trascendencia para el Derecho administrativo sancionador peruano: Las recaídas en los Expedientes No. 002-2021-PI/TC y No. 00962-2021-PA/TC. La importancia de ambas reside en que se pronuncian en relación al principio de culpabilidad, un principio de suma relevancia para el procedimiento administrativo sancionador, pero para cambiar el criterio que el mismo Tribunal Constitucional venía sosteniendo al respecto hace décadas, por el cual, en virtud de reconocer la identidad sustancial entre las sanciones penales y administrativas, se exigía la concurrencia de dolo o culpa en la conducta infractora para imponer una sanción administrativa. Ahora, para el máximo intérprete constitucional, es posible y constitucionalmente admisible establecer excepciones para obviar dicha exigencia, es decir, aplicar responsabilidad administrativa objetiva. Así las cosas, considerando que el cambio de criterio ejecutado por el Tribunal Constitucional es equivocado y contrario a la Constitución, este trabajo desarrolla un análisis crítico del principio de culpabilidad en el ordenamiento administrativo sancionador peruano, con la finalidad de demostrar que su naturaleza de garantía constitucional limitadora de la potestad punitiva estatal propia de un Estado social y democrático de Derecho, impide que puedan establecerse excepciones respecto de su cumplimiento en el Derecho administrativo sancionador peruano. Para dicho fin, en el presente trabajo, además de identificar los fundamentos expuestos en las sentencias, se hace un análisis integral del estado del principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora antes de la emisión de estos pronunciamientos, que comprende sus antecedentes históricos, su tratamiento constitucional y legal, así como jurisprudencial; para luego examinar con detalle su origen, naturaleza y contenido desde la dogmática del Derecho administrativo, considerando los casos en los que su aplicación puede resultar controvertida, y comprender el alcance de su aplicación. Así, tomando en consideración lo antes mencionado, este trabajo permitirá conocer, desde una perspectiva teórica y práctica, las características del principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora, de manera que resulte claro que es inconstitucional pretender establecer excepciones que eximan de su cumplimiento.

Tabla de contenido

Introducción.....	10
Capítulo I.....	13
La actualidad del principio de culpabilidad en el Tribunal Constitucional.....	13
1.1. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC.....	14
1.1.1. <i>Antecedentes</i>	14
1.1.2. <i>Fundamentos de la sentencia</i>	16
1.1.3. <i>Fundamento del voto de la magistrada Ledesma Narváez</i>	19
1.1.4. <i>Fundamento de los votos singulares de los magistrados Sardón de Taboada, Blume Fortini y Ferrero Costa</i>	20
1.2. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 0962-2021-PA/TC.....	21
1.2.1. <i>Antecedentes</i>	21
1.2.2. <i>Fundamentos de la sentencia por parte del actual Tribunal Constitucional</i>	23
Capítulo II.....	25
El principio de culpabilidad antes de las sentencias del Tribunal Constitucional que reconocieron la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva.....	25
2.1. Breves antecedentes históricos.....	25
2.2. El principio de culpabilidad en la Constitución de 1993 según el Tribunal Constitucional...	29
2.3. El principio de culpabilidad en el ordenamiento legal sancionador peruano.....	33
2.3.1. <i>En la Ley del Procedimiento Administrativo General</i>	33
2.3.2. <i>En los ordenamientos sancionadores sectoriales</i>	35
2.3.2.1. Ordenamientos que disponen la aplicación de responsabilidad objetiva...	36
2.3.2.1.1. <i>Ordenamientos con reconocimiento expreso de la responsabilidad objetiva</i>	36
2.3.2.1.2. <i>Ordenamientos con responsabilidad objetiva de interpretación problemática</i>	45
2.3.2.2. Ordenamientos que reconocen el principio de culpabilidad.....	51
2.4. El principio de culpabilidad para los Tribunales Administrativos.....	57
2.5. El principio de culpabilidad para la Corte Suprema del Poder Judicial.....	65

Capítulo III.....	74
La naturaleza y aplicación del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador.....	74
3.1. El punto de partida: La noción de sanción y la unidad del ius puniendi estatal.....	74
3.2. La aplicación de los principios del ius puniendi estatal al Derecho administrativo sancionador.....	82
3.3. El principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora.....	88
3.3.1. <i>La naturaleza del principio de culpabilidad</i>	88
3.3.2. <i>El contenido del principio de culpabilidad</i>	90
3.3.2.1. El “principio de causalidad”.....	91
3.3.2.1.1. <i>El principio de personalidad de las penas</i>	91
3.3.2.1.2. <i>El principio de imputación por el hecho</i>	94
3.3.2.2. El principio de imputación personal o de culpa en sentido estricto.....	96
3.3.2.3. El principio de tipicidad subjetiva o de exigencia de dolo o culpa.....	97
3.3.2.3.1. <i>La culpa</i>	99
3.3.2.3.2. <i>El dolo</i>	102
3.4. Supuestos controvertidos de aplicación del principio de culpabilidad.....	104
3.4.1. <i>Personas jurídicas</i>	104
3.4.2. <i>Infracciones de mera inobservancia</i>	108
3.4.3. <i>Responsabilidad solidaria y subsidiaria</i>	110
Capítulo IV.....	115
La inconstitucionalidad de la responsabilidad objetiva en materia de Derecho administrativo sancionador por contravenir el principio de culpabilidad.....	115
4.1. La naturaleza de la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora.....	115
4.2. La inconstitucionalidad de la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora en el ordenamiento peruano.....	118
4.2.1. <i>La responsabilidad administrativa objetiva es inconstitucional en un Estado social y democrático de Derecho</i>	118
4.2.2. <i>La supuesta (e inexistente) excepcionalidad de la responsabilidad objetiva en el ordenamiento sancionador peruano</i>	126

4.2.3. <i>La problemática (y perjudicial) independencia del principio de causalidad en materia administrativo sancionadora.....</i>	131
4.2.4. <i>La necesidad de revertir el criterio vigente y declarar la inconstitucionalidad de la responsabilidad objetiva.....</i>	134
Conclusiones.....	143
Abreviaturas.....	149
Referencias bibliográficas.....	150
Jurisprudencia.....	158



Introducción

Entre las distintas potestades que ejerce el Estado, se encuentra aquella que lo habilita a imponer sanciones o castigos a los sujetos por la comisión de conductas que atentan contra bienes jurídicos protegidos, denominada potestad punitiva. Esta se presenta, con las correspondientes particularidades para cada ámbito, tanto en el Derecho penal, a través de los jueces que sancionan la comisión de delitos, como en el Derecho administrativo sancionador, por medio de las sanciones que impone la Administración pública por la comisión de infracciones.

El ejercicio de estas potestades punitivas por parte del poder estatal, evidentemente, tiene límites que buscan proteger a los ciudadanos. Al margen de las diferencias que, por sus propias características, puedan tener el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador, lo cierto es que comparten dichos límites.

Ahora bien, estos límites se encuentran materializados, principalmente, en principios comunes que son aplicables al momento de ejercer la potestad sancionadora. Uno de estos principios es el de culpabilidad, en virtud del cual se requiere –entre otros– la comprobación de la responsabilidad subjetiva del infractor, esto es, que haya concurrido dolo (intención) o culpa (negligencia) en su conducta. Así, en mérito de este principio, se proscribe, en el Derecho penal y administrativo sancionador, la responsabilidad objetiva, es decir, castigar sin antes haber verificado que se trate de una conducta dolosa o culposa. Este criterio ha sido reconocido en diversas ocasiones, en las últimas dos décadas, por el Tribunal Constitucional a través de sus sentencias.

Siendo ello así, y considerando que el principio de culpabilidad en el ámbito administrativo sancionador había sido reiteradamente reconocido por la jurisprudencia constitucional, en el año 2016, el Decreto Legislativo No. 1272 modificó la LPAG e introdujo –positivizó– dicho principio, pero, además, estableció la posibilidad de que se disponga, por ley o decreto legislativo, la existencia de regímenes de responsabilidad objetiva. La constitucionalidad de esta posibilidad fue cuestionada en 2021 ante el Tribunal Constitucional, en un proceso tramitado bajo el Expediente N° 002-2021-PI/TC, que resolvió, en contra de la mencionada consolidada jurisprudencia de más de dos décadas, reconocerle carácter constitucional; posición que no mucho después confirmaría en la sentencia recaída en el Expediente No. 00962-2021-PA/TC.

Ante este escenario, resulta necesario cuestionarse lo siguiente: ¿Es, en efecto, constitucional establecer regímenes de responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora? ¿Son válidos los argumentos expuestos por el Tribunal Constitucional para cambiar el criterio jurisprudencial que consideraba que, en virtud del principio de culpabilidad, se encontraba proscrita la responsabilidad administrativa objetiva? Son justamente esas interrogantes las que pretende abordar este trabajo, para lo cual es indispensable realizar un análisis profundo del principio de culpabilidad en el ordenamiento administrativo sancionador peruano, que permita responderlas y arribar a una conclusión sólida al respecto.

Con ese objetivo, será necesario partir, en el Capítulo I, desde examinar las citadas sentencias para identificar las justificaciones del Tribunal Constitucional para, cambiando el criterio seguido por muchos años, reconocerle validez constitucional a la responsabilidad objetiva en el Derecho administrativo sancionador. Luego, en el Capítulo II, se analizará con riguroso detalle la situación del principio de culpabilidad en el ordenamiento nacional antes de la emisión de las sentencias mencionadas, lo que iniciará con un repaso breve de sus antecedentes históricos, y comprenderá un desarrollo pormenorizado de su tratamiento constitucional, legal –general y sectorial–, así como su concepción por parte de los Tribunales Administrativos y la jurisprudencia de la Corte Suprema del Poder Judicial.

Asimismo, en el Capítulo III, se definirá con precisión la naturaleza y concepto del principio de culpabilidad en el ámbito administrativo sancionador, partiendo de la premisa de que, al emanar las potestades penal y administrativo sancionadoras de un único *ius puniendi* estatal, constituye uno de los ejes que permiten limitar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública y garantizar el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los administrados en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, evitando el abuso de poder y la arbitrariedad de parte de la Administración pública.

Finalmente, tomando en cuenta lo expuesto en los capítulos precedentes, en el Capítulo IV se sustentará la hipótesis consistente en que es indispensable establecer claramente que la responsabilidad administrativa, en virtud del principio de culpabilidad, debe ser siempre subjetiva –esto es, atribuirse a título de dolo o culpa– y que, por lo tanto, es necesaria la reversión del criterio expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente N° 002-2021-PI/TC, y

confirmado por la sentencia recaída en el Expediente No. 00962-2021-PA/TC, para reencausar el respeto irrestricto al principio de culpabilidad como garantía tutelada por la Constitución.



Capítulo I

La actualidad del principio de culpabilidad en el Tribunal Constitucional

En el presente más reciente, el Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución, norma de mayor rango e importancia en nuestro sistema jurídico, nuevamente –no es la primera vez que lo hace– se ha pronunciado sobre un asunto de suma relevancia en la actualidad: la aplicación del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador.

No obstante, a diferencia de los pronunciamientos que ha emitido en las últimas dos décadas que consideraban que la aplicación de dicho principio en el ámbito administrativo sancionador era, salvando las evidentes diferencias con el derecho penal, esencialmente en los mismos términos; en estos últimos pronunciamientos ha optado por esgrimir un criterio diferente sobre, quizás, el aspecto más controvertido que implica la culpabilidad en esta materia: la responsabilidad objetiva.

Específicamente, el Tribunal Constitucional ha confirmado la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador, cuando en reiteradas ocasiones anteriores, su aplicación había sido proscrita, en virtud del principio constitucional de culpabilidad que rige la potestad punitiva estatal. Esto se realizó, primero, a través de la sentencia recaída en el expediente No. 002-2021-PI/TC, declarando infundada una demanda de inconstitucionalidad contra, entre otros, la disposición de la LPAG que permitía establecer un régimen de responsabilidad objetiva por ley o decreto legislativo. Luego, esta concepción fue confirmada, en otro caso, por la sentencia recaída en el expediente No. 0962-2021-PA/TC.

En vista de la importancia que reviste este cambio de criterio para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública y, por ende, para los administrados, resulta de absoluta necesidad realizar un examen de la actualidad de la concepción del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador para el Tribunal Constitucional, reflejada en ambas sentencias mencionadas, de manera que se puedan conocer los motivos que llevaron a adoptarlo.

1.1. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC

1.1.1. Antecedentes

El 25 de enero de 2021, el Colegio de Abogados de Ica inició ante el Tribunal Constitucional, un proceso de inconstitucionalidad a través del cual, según señalaron, buscaban restablecer los principios y garantías constitucionales que inspiran el debido procedimiento administrativo sancionador, así como también, los procedimientos de contratación pública.

Con ese fin, a través de su demanda de inconstitucionalidad tramitada bajo el Expediente N° 002-2021-PI/TC , solicitaron que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de una serie de disposiciones contenidas en normas legales, entre los que se encontraban el Decreto Legislativo No. 1341, Decreto Legislativo No. 1444, Decreto Legislativo No. 1311, Decreto de Urgencia No. 007-2019; y el Decreto Legislativo No. 1272, que modifica la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Para este trabajo, es de especial relevancia, de manera concreta, el pedido de declaración de inconstitucionalidad parcial de una disposición de la última norma mencionada en el párrafo previo, el Decreto Legislativo No. 1272. Específicamente, porque se refiere a la modificación del numeral 10 del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁴, que consagra el principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, en el extremo referido a la posibilidad de establecer responsabilidad administrativa objetiva por ley o decreto legislativo.

En efecto, en su demanda de inconstitucionalidad, el Colegio de Abogados de Ica solicitó textualmente, como parte de su tercera pretensión⁵, lo siguiente:

⁴ Es importante precisar que la demanda, al solicitar la inconstitucionalidad parcial, se refiere al numeral 10 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo No. 004-2019-JUS. En la etapa de admisibilidad, el Tribunal Constitucional considera que la solicitud recae sobre el artículo 2° del mencionado Decreto Legislativo No. 1272; sin embargo, en el tercer fundamento de la sentencia bajo análisis, confirma que realiza el control constitucional sobre la norma referida al inicio de esta nota.

⁵ En la tercera pretensión, el Colegio de Abogados de Ica, también solicitó la declaración de inconstitucionalidad, en este caso total, del último párrafo del numeral 1, así como del numeral 3 del artículo 50° de la Ley No. 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Este trabajo no se centrará específicamente en esta norma –aunque definitivamente se hará referencia a ella en su momento–, sino en la citada disposición de la Ley del Procedimiento Administrativo General, por ser de aplicación general a la Administración Pública.

(...) se solicita la declaración de invalidez solo en el extremo en donde se habilita a otras leyes o decretos legislativos la posibilidad de establecer un régimen de responsabilidad objetiva en materia de derecho administrativo sancionador, opción que se encuentra proscrita por nuestro texto constitucional⁶.

Como fundamentos de su demanda de inconstitucionalidad, el Colegio de Abogados de Ica presentó argumentos generales aplicables a todas las pretensiones vinculadas a garantías en el procedimiento administrativo sancionador, y también argumentos de aplicación específica a la pretensión que a este trabajo concierne, es decir, la inconstitucionalidad de la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora por contravenir el principio de culpabilidad.

En primer orden, como parte de los argumentos generales, se delimitó el concepto constitucional de sanción, estableciendo que ya sea de naturaleza penal o administrativa, consiste en infringir un mal a su autor, más allá de las finalidades –que pueden ser de prevención individual o general– con la que se imponga. Luego de ello, se justificó que las sanciones únicamente pueden ser impuestas cuando la conducta es típica, antijurídica y culpable; para finalizar sosteniendo que el poder punitivo (*ius puniendi*) estatal es unitario y, por tanto, las garantías constitucionales que aplican en el derecho penal también lo hacen en el derecho administrativo sancionador.

Por otro lado, como sustento específico de la pretensión en cuestión, se sostuvo que afectaba a la exigencia de antijuridicidad de la conducta, incluida en el principio constitucional de razonabilidad y propia de un Estado Democrático de Derecho, necesaria para la imposición de una sanción. Es decir, que antes de sancionar se evalúe si la conducta, a pesar de ser típica, tiene amparo en el ordenamiento jurídico, de manera que no se pueda proceder con el castigo.

Asimismo, se manifestó claramente que la inconstitucionalidad de la norma impugnada, también residía en una evidente transgresión al principio de culpabilidad –planteado en la demanda como voluntad– de recojo y protección constitucional, puesto que no es posible, en un Estado Constitucional de Derecho, imputar y sancionar a un administrado, incluyendo a las personas jurídicas, sin que medie una evaluación de dolo o culpa al momento de cometer los hechos objeto

⁶ Demanda de inconstitucionalidad de fecha 13 de enero de 2021, presentada ante el Tribunal Constitucional por el Colegio de Abogados de Ica, p. 15.

de infracción. A decir del Colegio de Abogados de Ica, la responsabilidad en materia administrativo sancionadora siempre es subjetiva, y la infracción debe ser imputada a título de dolo o culpa.

En suma, el Colegio de Abogados de Ica solicitó que se declare inconstitucional la posibilidad contenida en la Ley del Procedimiento Administrativo General de establecer responsabilidad objetiva por ley o decreto legislativo, en tanto que esta desconoce la identidad de la noción de sanción en el derecho penal y administrativo sancionador y, por ende, la unidad del poder punitivo estatal consagrada constitucionalmente, atentando contra las garantías fundamentales que a este le aplican, como son la exigencia de antijuridicidad de la conducta, y el principio de culpabilidad, que evita que se castigue a un administrado sin que medie dolo o culpa en su accionar.

1.1.2. Fundamentos de la sentencia

La demanda de inconstitucionalidad presentada por el Colegio de Abogados de Ica, en la que se incluía la tercera pretensión en los términos descritos en el numeral anterior, naturalmente, siguió el trámite que le corresponde de acuerdo a las normas establecidas en el Código Procesal Constitucional⁷, hasta que alcanzó la etapa final de sentencia por parte del Tribunal Constitucional, compuesto para ese momento por los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Espinosa-Saldaña Barrera, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Ferrero Costa.

En específico, en este caso, los magistrados Miranda Canales (ponente), Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, votaron por declarar infundada la demanda –en la que se incluye la pretensión relativa a la declaración de inconstitucionalidad de la posibilidad reconocida en la LPAG, de poder establecer responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora por ley o decreto legislativo–, mientras que los magistrados Sardón de Taboada, Blume Fortini y Ferrero Costa votaron por declararla fundada. Sin embargo, al no haber alcanzado los cinco votos a favor de la inconstitucionalidad exigidos por el artículo 107° del nuevo Código Procesal Constitucional, la demanda fue declarada infundada. A continuación, se recogen los fundamentos

⁷ Para el propósito de este trabajo, no resulta necesario explicar con minucia las actuaciones procesales previas a la votación de los magistrados y la emisión de la sentencia. Sin embargo, es importante precisar que, en un primer momento, mediante Auto 1 del 16 de febrero de 2021, el Tribunal Constitucional declaró inadmisibles las demandas por haber omitido identificar los artículos de los Decretos Legislativos No. 1272 –este involucraba a la disposición referida al principio de culpabilidad bajo estudio– y No. 1341 que adolecían de vicios de inconstitucionalidad. Esta omisión fue subsanada oportunamente por el demandante y, por Auto 2 del 20 de abril de 2021, el Tribunal resolvió admitir a trámite la demanda.

utilizados en esta sentencia, concretamente para justificar la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora.

Como primer argumento, el Tribunal Constitucional inicia reconociendo que la potestad administrativo sancionadora y la potestad de imponer sanciones penales derivan del ius puniendi estatal, pero establece, sin realmente exponer a detalle los motivos, que las sanciones penales y administrativas son de distinta naturaleza, por lo que no pueden equipararse ambas potestades⁸.

Además, el máximo interprete constitucional señala que ambas sanciones persiguen fines distintos: Mientras que la sanción penal busca la reeducación y reinserción social, la sanción administrativa tiene como objetivo reprimir al responsable. A esta diferencia, el Tribunal suma el hecho de que en el derecho administrativo sancionador, a diferencia del derecho penal, la intervención judicial sea luego de la actuación administrativa, a través un proceso contencioso-administrativo o un proceso de amparo⁹.

Ahora bien, la sentencia no sólo expone diferencias, sino que también reconoce que similitudes entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, como que tanto las sanciones penales y administrativas comparten el objeto de desincentivar conductas contrarias al ordenamiento. Sin embargo, la característica común que consideran de mayor relevancia es que *algunos* de los principios generales del derecho penal son de aplicación, con matices, en el derecho administrativo sancionador¹⁰.

Con el fin de desarrollar esta afirmación, en la sentencia bajo comentario se hace referencia expresa a otra sentencia del Tribunal Constitucional, concretamente, a la recaída en el Expediente No. 01873-2009-AA/TC. En dicha sentencia se afirmó que se aplicaban al derecho administrativo sancionador, los principios del derecho penal de legalidad, tipicidad, proporcionalidad de la sanción, y culpabilidad. Sobre este último, elemento central del presente trabajo, el Tribunal señaló que la infracción debía ser imputada a título de dolo o culpa, y que ello significaba la prohibición

⁸ Sentencia recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC, fundamento 46.

⁹ Ibidem, fundamento 47.

¹⁰ Ibidem, fundamento 48.

de la responsabilidad objetiva¹¹, es decir, atribuir la consecuencia de sanción luego de únicamente corroborar que se realizó la conducta típica¹².

Posteriormente, el Tribunal se refirió a la modificación de la Ley del Procedimiento Administrativo General por el Decreto Legislativo No. 1272 que introdujo el principio de culpabilidad en el procedimiento sancionador, indicando que este cambio había significado la positivización de un principio de límite a la potestad sancionadora estatal que ya había sido reconocido en la jurisprudencia constitucional. Incluso, dice el Tribunal recogiendo nuevamente un criterio expuesto en otra sentencia, esta vez la recaída en el Expediente No. 1287-2010-AA/TC, la sanción únicamente puede imponerse luego de comprobar –además de la comisión de la infracción y la objetiva producción del resultado– la responsabilidad subjetiva del infractor, es decir que la conducta sea imputada a título de dolo o culpa¹³.

A pesar de haber reconocido lo anterior, cuando el Tribunal Constitucional se pronuncia respecto del extremo cuestionado del artículo que contiene el principio de culpabilidad que permite establecer responsabilidad objetiva, sorprendentemente afirma que, a su juicio, esta posibilidad es excepcional en tanto debe disponerse por ley o decreto legislativo y, por ende, es la responsabilidad subjetiva la que rige principalmente en el derecho peruano, de manera que esa excepcionalidad constituye una garantía para los administrados de que no se les aplique un régimen de ese tipo de forma implícita o reglamentaria.

Asimismo, sin la fundamentación realmente pormenorizada que merece un asunto trascendental como este, el tribunal afirmó que la aplicación de esta disposición debe ser coherente con los demás principios limitadores de la potestad administrativo sancionadora, así como las reglas eximentes de responsabilidad, y que, por esa razón, no se vulneran las garantías de los administrados ni se produce un ejercicio irrazonable de la potestad¹⁴¹⁵.

¹¹ No sólo en este punto la sentencia citada textualmente por el Tribunal Constitucional estableció una proscripción de la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora, sino también lo hizo previamente al desarrollar el principio de tipicidad. Para más detalle, ver el literal b del fundamento 48 de la sentencia recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC.

¹² Sentencia recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC, fundamento 48, literales a-d.

¹³ Ibidem, fundamentos 49-51.

¹⁴ Sentencia recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC, fundamentos 52-56.

¹⁵ Es importante advertir que el Tribunal Constitucional parece acoger los argumentos expuestos por el Poder Ejecutivo, dado que este razonamiento es bastante similar al contenido en la contestación a la demanda del procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo, como se puede corroborar en las páginas 5 y 6 correspondientes al apartado B-2 de la sentencia.

Para llegar a este razonamiento, a manera de recapitulación de lo antes dicho, el tribunal partió de las siguientes premisas: (i) las sanciones penales y administrativas son esencialmente distintas, y persiguen diferentes finalidades; (ii) si bien la potestad para castigar penalmente y la potestad administrativo sancionadora emanan del ius puniendi estatal, ambas no pueden ser equiparadas, y sólo algunos de los principios del primero le son aplicables con matices al segundo; y, (iii) en el derecho sancionador peruano es de aplicación el principio de culpabilidad y, por tanto, la responsabilidad es, por regla general, subjetiva, pero puede ser excepcionalmente objetiva.

En resumen, el Tribunal Constitucional concluyó que no era inconstitucional que la LPAG contenga la posibilidad de establecer un régimen de responsabilidad objetiva, porque mientras esto tenga carácter excepcional, se produzca por ley o decreto legislativo y se lleve a cabo sin descuidar la aplicación del resto de principios de la potestad sancionadora, no se afectarían las garantías de los administrados.

1.1.3. Fundamento del voto de la magistrada Ledesma Narváez

Como fue señalado previamente, la magistrada Ledesma Narváez votó junto con los magistrados Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, por declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Colegio de Abogados de Ica. Sin embargo, de acuerdo a lo permitido por las normas procesales constitucionales, también emitió un fundamento de voto individual adicional, para pronunciarse específicamente sobre el asunto que importa a este trabajo: la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora.

Así, luego de convalidar los argumentos expuestos en la sentencia para justificar su voto en contra de declarar inconstitucional la responsabilidad objetiva, inició el fundamento de su decisión señalando que no existe consenso doctrinario respecto de la posibilidad de contar con supuestos de responsabilidad objetiva en un régimen administrativo sancionador, ni tampoco hay acuerdo sobre en qué tipos de casos podría aplicarse¹⁶.

Además, la magistrada advirtió que, el hecho de que, a su criterio, no exista unanimidad doctrinaria sobre el asunto, le otorga legitimidad a los poderes públicos para formular una solución alternativa e, incluso, considera que eso debe tener como consecuencia que el escrutinio del

¹⁶ Fundamento del voto de la magistrada Ledesma Narváez en la sentencia recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC, página 1.

Tribunal Constitucional no sea tan intenso. Como ejemplo, menciona los casos de la legislación de fiscalización ambiental, contrataciones con el Estado, y en el ámbito de competencia sancionadora de la Superintendencia de Banca, Seguro y Administradoras de Fondos de Pensiones (SBS), en los que ya se ha establecido responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora¹⁷.

Desde su punto de vista, la discusión radica en la posibilidad de hacer un traspaso inmediato de los principios propios del derecho penal al derecho administrativo sancionador. De esta manera, se formulan dos tesis al respecto: La primera implica reconocer que la potestad administrativo sancionadora se somete a los principios de la potestad penal; mientras que la segunda conlleva defender un nivel de autonomía del derecho administrativo sancionador. Indudablemente, la primera tesis sólo llevaría a decir que la responsabilidad objetiva es inconstitucional; y la segunda –con la que se alinea– permitiría defender la plausibilidad de dicha figura¹⁸.

Finalmente, señala que, al margen de su posición a favor de la responsabilidad objetiva en el ordenamiento administrativo sancionador peruano, es de la opinión de que esta figura debe mantenerse bajo examen de los tribunales del Poder Judicial, de forma que se eviten casos en los que se atribuya responsabilidad objetivamente vulnerando los principios que rigen el derecho administrativo sancionador; o, que alguna entidad de la Administración apruebe supuestos a los que se aplique este tipo de responsabilidad pretendiendo proteger bienes jurídicos ajenos a la finalidad que deben perseguir¹⁹.

1.1.4. Fundamento de los votos singulares de los magistrados Sardón de Taboada, Blume Fortini y Ferrero Costa

En la orilla opuesta a los magistrados que votaron por declarar infundada la demanda de inconstitucionalidad del Colegio de Abogados de Ica, se encuentran los magistrados Sardón de Taboada, Blume Fortini y Ferrero Costa, que votaron a favor de declararla fundada. Específicamente, los dos últimos –Blume Fortini y Ferrero Costa– emitieron votos singulares adhiriéndose al voto singular del magistrado Sardón de Taboada. En ese sentido, corresponde examinar los fundamentos expuestos en dicho voto concernientes a favor de la inconstitucionalidad de la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora.

¹⁷ Ibidem, página 2.

¹⁸ Ibidem, página 2.

¹⁹ Ibidem, página 3.

En principio, el voto advierte lo que considera un grave defecto de motivación en la sentencia, en tanto que se produce un razonamiento contradictorio cuando el fundamento 54 establece que para determinar la responsabilidad objetiva no se tendrá en cuenta el comportamiento intencional o imprudente del infractor, sino sólo que se haya producido la conducta; mientras que el fundamento 55 señala que la aplicación de la responsabilidad objetiva debe ir acompañada de un respeto a los principios que regulan la potestad sancionadora, y a las reglas que regulan los eximentes de responsabilidad, cuando, a criterio del magistrado, estos últimos supuestos están basados en la ausencia de culpabilidad del sujeto²⁰.

Asimismo, el magistrado Sardón de Taboada hace énfasis en que el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia que los principios del derecho penal son enteramente aplicables en el derecho administrativo sancionador, por lo que, en esa línea, el principio de culpabilidad, que describe contundentemente como “la antítesis de la responsabilidad objetiva”, también es de aplicación plenamente y proscribida toda forma de responsabilidad objetiva²¹.

En consecuencia, para los magistrados Sardón de Taboada, Blume Fortini y Ferrero Costa, es inconstitucional el extremo del artículo de la LPAG correspondiente al principio de culpabilidad, que habilita la posibilidad de establecer un régimen de responsabilidad objetiva a través de ley o decreto legislativo.

1.2. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 0962-2021-PA/TC

1.2.1. Antecedentes

En este caso, el 4 de julio de 2018, la empresa Lagesa Consultores S.A. interpuso una demanda de amparo ante el Juzgado Civil Transitorio – Sede Villa Marina de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, solicitando la declaración de nulidad de la Resolución No. 0642-2018-TCE-S4 del 5 de abril de 2018, y la Resolución No. 0814-2018-TCE-S4 del 2 de mayo de 2018. A través de la primera, el Tribunal de Contrataciones del Estado sancionó a la empresa demandante por 60 meses con la inhabilitación temporal para participar en cualquier procedimiento de selección de contratación con el Estado; mientras que, por medio de la segunda, el mismo cuerpo colegiado

²⁰ Fundamento del voto del magistrado Sardón de Taboada en la sentencia recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC, páginas 26-27.

²¹ Ibidem, página 27.

declara infundado el recurso de reconsideración presentado por Lagesa Consultores contra la primera resolución²².

Las razones por las que Lagesa Consultores presentó la demanda de amparo comprenden la ocurrencia de una serie de irregularidades en el procedimiento sancionador por la supuesta presentación de documentación falsa o inexacta, que terminó con la sanción mencionada. La demandante señaló que, además de existir defectos iniciales en la notificación de cargos, la sanción se habría impuesto luego de la caducidad del procedimiento sancionador, y que el Tribunal de Contrataciones del Estado habría aplicado responsabilidad objetiva en su contra aun cuando no existiera una norma legal que la habilite a hacerlo, yendo en contra de lo establecido por el Tribunal Constitucional²³.

En primera instancia, el Juzgado Civil Transitorio – Sede Villa Marina, admitió a trámite la demanda el 6 de julio de 2018, corrió traslado al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), y el 29 de agosto de 2018 concedió la medida cautelar solicitada por Lagesa Consultores, de manera que suspendió los efectos jurídicos de las resoluciones impugnadas. El OSCE contestó la demanda deduciendo excepciones de incompetencia territorial y por razón de la materia, además de señalar que existían vías igualmente satisfactorias para evaluar las pretensiones formuladas, la demanda debía ser declarada improcedente. Estas excepciones fueron declaradas infundadas por el órgano jurisdiccional, y se saneó el proceso²⁴.

Sin embargo, el OSCE apeló ante la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima Sur, la resolución de primera instancia judicial que declara infundadas la excepciones. La segunda instancia, el 10 de septiembre de 2019, resolvió revocar dicha resolución en el extremo referido a declarar infundada la excepción por razón de la materia, y declaró improcedente la demanda, señalando que la vía contencioso administrativa es igualmente idónea para tutelar los derechos del demandante. Ante ello, Lagesa Consultores interpuso ante el Tribunal Constitucional un recurso de agravio constitucional contra la mencionada resolución de segunda instancia²⁵.

²² Sentencia recaída en el Expediente No. 0962-2021-PA/TC, páginas 1-2.

²³ Ibidem, páginas 2-3.

²⁴ Ibidem, páginas 3-4.

²⁵ Ibidem, páginas 3-4.

Finalmente, el máximo interprete constitucional, declaró fundada la demanda y ordenó al Tribunal de Contrataciones del Estado emitir nuevo pronunciamiento.

1.2.2. Fundamentos de la sentencia por parte del actual Tribunal Constitucional

Sin perjuicio de que, como señalamos en el apartado precedente, la demandante haya esgrimido como argumentos de su pretensión de nulidad defectos en la notificación de cargos, caducidad del procedimiento administrativo sancionador, y aplicación ilegal de un régimen de responsabilidad objetiva, así como que también el OSCE haya cuestionado la idoneidad del proceso de amparo para discutir las pretensiones de Lagesa Consultores; en este trabajo únicamente se hará referencia a los fundamentos que el Tribunal Constitucional expuso para declarar fundada la demanda, correspondientes a la ilegal aplicación de la responsabilidad objetiva.

En efecto, en este caso el Tribunal Constitucional comprobó que el Tribunal de Contrataciones del Estado había determinado y atribuido responsabilidad objetiva a Lagesa Consultores, por hechos ocurridos en los años 2014 y 2015, cuando no tenía habilitación legal para hacerlo, puesto que esta le fue recién atribuida en abril de 2017 por Decreto Legislativo No. 1341, que modificó la Ley No. 30225, Ley de Contrataciones del Estado²⁶.

Ahora bien, más allá de lo anterior, el supremo intérprete constitucional se pronunció – quizás de forma muy superficial– de manera general sobre el principio de culpabilidad y responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador. A pesar de ello, este pronunciamiento recibe su importancia por haberse producido luego de la sentencia recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC antes referida, y por haber sido emitida con una nueva composición del Tribunal Constitucional.

Sobre el particular, el Tribunal reconoció enfáticamente que ya en no pocas oportunidades había dispuesto la aplicación de los principios del derecho penal, entre los que se encuentra la culpabilidad, son aplicables al derecho administrativo sancionador²⁷.

No obstante, consideró importante advertir que de acuerdo al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los principios estándar que aplican a la potestad sancionadora de la Administración son los de legalidad (de la infracción y la sanción), tipicidad, irretroactividad y

²⁶ Ibidem, fundamentos 24-26.

²⁷ Ibidem, fundamento 18.

proporcionalidad. En esa línea, afirmó que, a pesar de haber reconocido en numerosas sentencias la aplicación de la culpabilidad en esta materia, acepta, a través de una cita del profesor Alejandro Nieto –principal defensor de la responsabilidad objetiva–, que no existe consenso doctrinario al respecto²⁸.

Por ende, el actual Tribunal Constitucional se acoge también a parte del razonamiento de sus predecesores, y considera que, en tanto no es una cuestión clara en la doctrina, es posible aplicar, por ley o decreto legislativo, un régimen de responsabilidad objetiva en el derecho administrativo sancionador peruano.



²⁸ Ibidem, fundamentos 19-20.

Capítulo II

El principio de culpabilidad antes de las sentencias del Tribunal Constitucional que reconocieron la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva

En vista de que en el Capítulo I anterior se expuso con detalle la situación actual del principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora para el Tribunal Constitucional, en la que se advierte una postura del máximo intérprete constitucional en favor de que, en el ordenamiento sancionador peruano, existan excepcionalmente –es decir, por ley o decreto legislativo– regímenes que, inaplicando el principio de culpabilidad, puedan atribuir responsabilidad administrativa y sancionar objetivamente; resulta indispensable dar una mirada hacia atrás y analizar, de forma integral, el estado anterior de la cuestión.

Con ese fin, en el presente capítulo se realizará, primero, un breve repaso por los antecedentes históricos que preceden al principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador peruano. Luego, se abordará la postura e interpretación constitucional que, hasta antes de las sentencias comentadas en el Capítulo I, el Tribunal Constitucional venía sosteniendo respecto del asunto objeto de este trabajo. Naturalmente, el análisis migrará al ordenamiento legal sancionador, en el que se tocará lo dispuesto por la norma común a los procedimientos administrativos, la LPAG, así como por las normas particulares aplicables a sectores específicos. Esto se acompañará, oportunamente, con un examen de la tendencia que una muestra de los principales Tribunales Administrativos viene interpretando y aplicando, en sus respectivos ámbitos de competencia, sobre el particular. Finalmente, como todo estudio serio de un asunto jurídico lo demanda, también se tomará en consideración lo que la Corte Suprema, máximo órgano jurisdiccional, haya establecido al respecto.

2.1. Breves antecedentes históricos

Históricamente, no se puede afirmar que, a nivel constitucional, en nuestro país se haya consagrado de forma expresa el principio de culpabilidad en derecho penal o, menos aún, en derecho administrativo sancionador. Sin embargo, sí es posible confirmar que, a lo largo de nuestros años de historia republicana, a decir de VIGNOLO, se ha trabajado una importante figura

macro y constitucional que ha unido fuertemente a estos dos ámbitos: el ius puniendi estatal único, o potestad punitiva unitaria²⁹.

Los primeros trazos de esta figura se remontan al siglo XIX, en el que la Constitución del año 1826 incluía en su artículo 117° que “ningún peruano puede ser preso sin prudente información del hecho, por el que merezca pena corporal, y un mandamiento escrito del Juez ante quien ha de ser presentado”, pauta que sería mantenida por las siguientes constituciones de ese siglo, y que el citado autor califica como un “proto ius puniendi” que, sin estar claramente definido, era exclusivo del Poder Judicial que castigaba las conductas criminales³⁰.

Así, según explica lúcidamente el profesor VIGNOLO, será recién en el siglo XX con el artículo 57° de la Constitución de 1933³¹, que se configurará un verdadero y jurídico ius puniendi a nivel constitucional, a través de la inclusión de una fórmula –repetida también en las siguientes dos Constituciones– que se separaba de la tendencia de judicializar el castigo e incluía una noción más amplia, como es la de infracción, y permitía corroborar la juridificación del monopolio público de la punición³².

En esa línea, en la Constitución de 1979 –la última antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1993–, se confirmó el referido modelo que formalizaba la figura de infracción, punible únicamente por los poderes públicos, a través del literal (d) de su artículo 2.20° que disponía que “nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que, al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible,

²⁹ ORLANDO VIGNOLO CUEVA, “El funcionario público y la lucha por la armonía dogmática”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons, No. 5, 2022, pp. 12 y ss. Además, el autor señala que la inserción de la noción de ius puniendi unitario en el derecho peruano no fue sencilla, en tanto tuvo que lidiar con las tesis que pregonaban la singularidad y especialidad de la potestad administrativo sancionadora, o con aquellas doctrinas que defendían un purismo del Derecho penal. No obstante, la dificultad real se presentó para instalarlo formal y materialmente en nuestro derecho.

³⁰ Ibidem, p.13.

³¹ El citado artículo disponía lo siguiente: “Nadie será condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no estén calificados en la ley de manera expresa e inequívoca como infracciones punibles, ni juzgado sino por los tribunales que las leyes establezcan. Carece de valor toda declaración obtenida por la violencia”.

³² ORLANDO VIGNOLO CUEVA, *Óp. Cit.*, p.13.

ni sancionado por pena no prevista en la ley”³³, según comenta el citado autor³⁴. Efectivamente, como confirma BACA, esta ha sido la lógica seguida –incluyendo una repetición de la fórmula– por la Constitución vigente de 1993, en el literal (d) de su artículo 2.24^{o35}.

De esta manera, concluye VIGNOLO, el ius puniendi estatal unitario ha vinculado a la potestad penal y a la administrativo sancionadora, mediante unos principios punitivos comunes de carácter constitucional que lo limitan en razón de su singular origen. Esto, indudablemente, ha servido de cimiento para que, en el último tiempo, el Tribunal Constitucional, ya bajo la vigencia de la Constitución de 1993, desarrolle esta categoría fundamental³⁶, incluyendo dentro de sus principios limitadores –como se verá en el siguiente apartado– al principio de culpabilidad.

Ahora bien, habiendo mencionado los antecedentes históricos que, a nivel constitucional, precedieron a que el máximo intérprete de la Constitución actual considerara incluida en ella el principio de culpabilidad como límite de la potestad punitiva; resulta menester revisar los antecedentes de las normas de rango infra constitucional más relevantes que rigieron el ordenamiento y establecieron disposiciones generales aplicables al procedimiento administrativo.

Así, es posible encontrar primero al Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado por Decreto Supremo No. 006-SC publicado en diciembre de 1967. Esta norma disponía, como su título lo indica, pautas generales para los procedimientos administrativos en el ámbito del Poder Ejecutivo, las entidades del subsector público independiente y los gobiernos locales; sin embargo, su aplicación se limitaba únicamente a los casos en los que no se opusiera a las leyes o reglamentos especiales de dichas entidades. En materia administrativo sancionadora, contenía únicamente disposiciones referidas a sanciones disciplinarias a los funcionarios y en ella no asomaban visos de establecer el principio de culpabilidad o de, siquiera, algún régimen de responsabilidad.

³³ En su momento, el Tribunal de Garantías Constitucionales le reconoció carácter de garantía penal a esta disposición constitucional, mediante la que se exigía la tipificación de manera expresa e inequívoca de los delitos. Asimismo, en otra oportunidad, el Tribunal de Garantías señaló que “los actos que violan las normas que regulan los bienes jurídicos vitales, dan lugar a lo que se denomina delito; acción típicamente antijurídica y culpable”. *Vid.* TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, *Jurisprudencia relevante del Tribunal de Garantías Constitucionales*, 1° ed., Lima: Tribunal Constitucional, 2018, pp. 113 y 153.

³⁴ ORLANDO VIGNOLO CUEVA, *Op. Cit.*, p. 14.

³⁵ VÍCTOR BACA ONETO, “El Procedimiento Administrativo Sancionador en el Derecho peruano”, *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador*, Buenos Aires: IJ Editores, 2023.

³⁶ *Ibidem*, p.12. En el mismo sentido, VÍCTOR BACA ONETO, “El Procedimiento Administrativo Sancionador...”, *Óp. Cit.*

Más tarde, a finales del año 1992, a través del Decreto Ley No. 26111 se le confirió rango de ley a este reglamento –pasó a ser la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos³⁷–, además de que se introdujeran otras modificaciones. No obstante, a pesar de esto último, tampoco se incluyeron disposiciones generales en materia de procedimiento administrativo sancionador, más allá de ciertas cuestiones dispersas vinculadas a sanciones disciplinarias.

Por otro lado, en junio de 1989, se publicó la Ley No. 25035, Ley de Simplificación Administrativa, cuyo objetivo era flexibilizar y hacer más accesible el procedimiento administrativo al ciudadano. No obstante, ni esta ley ni su reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 070-89-PCM, consideraron disposiciones aplicables en materia administrativo sancionadora. Lo mismo sucedió con el Decreto Legislativo No. 757, que en noviembre de 1991 aprobó la Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, cuyo Título IV –reglamentado por el Decreto Supremo No. 094-92-PCM– incluyó disposiciones en materia administrativa que tenían la finalidad de garantizar la seguridad jurídica de los inversores y agilizar los procedimientos en este ámbito. En ambos casos, sólo se incluyeron algunos artículos relativos a sanciones disciplinarias a los funcionarios públicos por incumplimiento de sus disposiciones.

Como puede observarse, las normas de mayor relevancia que precedieron³⁸ a la LPAG, que contenían disposiciones de aplicación general al procedimiento administrativo, no contemplaron la inclusión de dispositivos que regulen la potestad sancionadora de la Administración y, mucho menos, hicieron alguna alusión al principio de culpabilidad. Sin duda, esto evidenciaba el incipiente desarrollo del derecho administrativo sancionador en nuestro país en esas épocas.

En suma, en nuestro país, a nivel constitucional, fue en el siglo XX que empezó a formarse con claridad la noción de potestad punitiva unitaria que sentaría las bases para que, en virtud de dicha unidad, recién bajo la Carta Magna de 1993 se plantee la aplicación de los principios originados y más trabajados en el derecho penal, en el derecho administrativo sancionador. A nivel

³⁷ Con Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo No. 02-94-JUS, publicado el 31 de enero de 1994.

³⁸ La Sexta Disposición Complementaria y Final de la Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001, derogó expresamente al Decreto Supremo No. 006-67-SC, la Ley No. 26111 y su Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 002-94-JUS; así como la Ley No. 25035 y el Título IV del Decreto Legislativo No. 757.

legal, esto no se vio reflejado en las normas infra constitucionales del mencionado siglo, sino que se introdujo por primera vez con la entrada en vigor de la LPAG en 2001.

2.2. El principio de culpabilidad en la Constitución de 1993 según el Tribunal Constitucional

En primer lugar, es importante tener en cuenta que, a nivel constitucional, el principio de culpabilidad no se encuentra expresamente establecido. Sin embargo, ello no implica que no sea un principio reconocido y protegido por la norma de mayor jerarquía en nuestro ordenamiento. Al contrario, el Tribunal Constitucional³⁹, máximo intérprete de la Carta Magna, ha reconocido –antes de la emisión de las sentencias mencionadas en el Capítulo I– en múltiples ocasiones su estatus constitucional y su aplicación al derecho punitivo peruano⁴⁰.

En el Derecho penal, el Tribunal Constitucional ha interpretado que el principio de culpabilidad es un principio constitucional implícito que se origina como una exigencia de la cláusula del Estado Derecho⁴¹, cuya función es limitar la potestad punitiva del Estado. Por ese motivo, considera que no puede imponerse una pena por la sola existencia del resultado de lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos, sin que se haya analizado la presencia del dolo o culpa que permitan comprobar que el imputado buscó afectar voluntariamente dichos bienes. Es decir, el principio de culpabilidad es una garantía y un límite a la potestad punitiva estatal, que prohíbe la sanción penal por responsabilidad objetiva⁴².

A mayor abundamiento, el órgano supremo de interpretación constitucional ha afirmado que el principio de culpabilidad es uno de los pilares del derecho penal, que se ve materializado con la concurrencia de los siguientes elementos: la exigencia de dolo o culpa para sancionar; la

³⁹ La Constitución Política del Perú, en su artículo 201° establece que el Tribunal Constitucional es el órgano autónomo e independiente encargado del control de la Constitución. En ese mismo sentido, el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley No. 28301, confirma su rol como el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad.

⁴⁰ En el caso español sucede algo muy parecido en relación al reconocimiento constitucional del principio de culpabilidad. Véase ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos, 1996, pp. 52 y ss.

⁴¹ El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente No. 0008-2003-AI/TC, ha señalado que, de los artículos 3° y 43° de la Constitución, se desprende que el Estado peruano es un Estado social y democrático de derecho que se sustenta en los principios esenciales de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales. A mayor abundamiento, véase también ORLANDO VIGNOLO CUEVA, “La cláusula del Estado de Derecho, el principio de legalidad y la Administración pública. Postulados básicos y transformaciones”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, No. 131, 2011, pp. 790 y ss.

⁴² Sentencia recaída en el Expediente No. 0010-2002-AI/TC, fundamentos 62-64.

conciencia de antijuridicidad o de punibilidad de la conducta; la imputabilidad o capacidad de comportarse de acuerdo a derecho; y la exigibilidad o que se haya dado en una situación normal para la motivación del autor. Además, este principio garantiza que la sanción, al momento de su determinación y graduación, sea proporcional a la conducta realizada⁴³.

Asimismo, el Tribunal también ha considerado que, a pesar de no estar expresamente establecido, el principio de culpabilidad está constitucionalizado en tanto deriva de dos principios consagrados en la Constitución: El principio de legalidad en materia penal, contenido en el literal (d) del artículo 2.24°, y el principio de proporcionalidad de las penas, regulado en el último párrafo del artículo 200°.

Por el primer principio, de legalidad penal, se exige que el delito esté tipificado de forma clara e inequívoca por ley, y esto, a criterio del Tribunal, se origina a partir de que únicamente pueda sancionarse la conducta calificada como reprochable al sujeto que la realiza, siendo justo ahí donde convergen el principio de legalidad material y de culpabilidad, en tanto que este último implica calificar de reprochable una conducta humana que luego es tipificada legalmente como infracción susceptible de castigo⁴⁴.

Por el segundo principio, de proporcionalidad de las penas, se limita la facultad legislativa para establecer penas, de forma que estas obedezcan a una justa y adecuada proporción entre el delito que se comete y la pena recibida. Por ese motivo es que, para el Tribunal, este principio también origina del principio de culpabilidad, ya que la pena determinada por el legislador deberá corresponder con el nivel de reprobabilidad de la conducta infractora⁴⁵. Como puede observarse, desde la óptica del derecho penal, la reprobabilidad de la conducta tiene una especial relevancia para poder confirmar la consagración constitucional del principio de culpabilidad a partir de estos dos principios⁴⁶.

Por último, también desde el derecho penal, el máximo intérprete de la Carta Magna ha señalado que el principio de culpabilidad está recogido tácitamente en el literal (e) del artículo

⁴³ Sentencia recaída en el Expediente No. 00014-2006-AI/TC, fundamentos 25-26.

⁴⁴ Ibidem, fundamentos 28-31.

⁴⁵ Ibidem, fundamentos 32-35.

⁴⁶ Ibidem, fundamento 27.

2.24° del texto constitucional, que consagra el principio de presunción de inocencia, por el cual todos somos considerados inocentes hasta que judicialmente no se haya declarado lo contrario⁴⁷.

A juicio del Tribunal, el principio de culpabilidad es un principio implícito en la Constitución que limita la potestad punitiva estatal, cuya esencia reside en la posibilidad de haber actuado de manera distinta en el caso concreto⁴⁸. Siendo ello así, es en virtud del principio de presunción de inocencia a partir del cual, que la demostración de la culpabilidad es un requisito indispensable para sancionar penalmente a un individuo⁴⁹.

Ahora bien, en materia de derecho administrativo sancionador, desde hace no poco tiempo –primero en asuntos relacionados a procedimientos disciplinarios– que nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido que la imposición de sanciones por parte de la Administración es una manifestación de la potestad sancionadora que ostenta y que, por ello, para ser ejercida válidamente en el marco de un Estado de Derecho, debe respetar los mandatos constitucionales, sobre todo aquellos relativos a los derechos fundamentales procesales, como el debido proceso, y los principios constitucionales que lo conforman, como la legalidad, razonabilidad, entre otros⁵⁰.

En esa línea, el sumo intérprete constitucional ha sido claro al precisar –más de una vez– que los principios del derecho penal, tales como culpabilidad, tipicidad, legalidad, entre otros, no sólo se aplican a este ámbito, sino también al derecho administrativo sancionador⁵¹. Siendo ello así, con relación a específicamente el principio de culpabilidad, ha señalado que éste representa un límite a la potestad sancionadora estatal, ya sea penal o disciplinaria⁵², por lo que solo puede imponerse una sanción cuando se haya comprobado la responsabilidad subjetiva del infractor

⁴⁷ Sentencia recaída en el Expediente No. 06712-2005-HC/TC, fundamento 20.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Sentencia recaída en el Expediente No. 618-2005-HC/TC, fundamento 21. Al respecto, véase también la sentencia recaída en el Expediente No. 04415-2013-PHC/TC, fundamentos 2 y 4.

⁵⁰ Sentencia recaída en el Expediente No. 1003-1998-AA/TC, fundamento 6.

⁵¹ Sentencia recaída en el Expediente No. 2050-2002-AA/TC, fundamento 8. Esta interpretación ha sido posteriormente confirmada en los mismos términos en las sentencias recaídas en los Expedientes No. 2192-2004-PA/TC, No. 0156-2012-PHC/TC, No. 06343-2007-PA/TC, No. 3954-2006-PA/TC, No. 02250-2007-PA/TC, No. 00020-2015-PI/TC.

⁵² Esta distinción implica un primer reconocimiento implícito de una sola potestad punitiva estatal o *ius puniendi*. Por otro lado, como se mencionó en el párrafo inicial, las primeras sentencias del Tribunal Constitucional en materia administrativa sancionadora tratan sobre asuntos disciplinarios. No obstante, como sostiene la doctrina de forma mayoritaria, y como se explicará más adelante en este trabajo, la potestad disciplinaria es una de las manifestaciones de la potestad sancionadora de la Administración, por lo que lo expuesto es enteramente aplicable a esta última, en virtud de una relación género-especie.

respecto de un bien jurídico⁵³. Es decir, en palabras del Tribunal, “no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable”⁵⁴.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional ha señalado, esta vez de forma expresa, que tanto la potestad para imponer sanciones penales como la potestad administrativo sancionadora, derivan de un único *ius puniendi* –o potestad punitiva– del Estado y que, a pesar de sus innegables diferencias, es justamente por ello que, como se mencionó previamente, los principios del derecho penal son aplicables, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador⁵⁵.

En ese mismo pronunciamiento, específicamente, ha reconocido que la aplicación, protección y tutela del principio de culpabilidad en sede administrativo sancionadora implica que “la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente”⁵⁶. De esta manera, se consagra a cabalidad, sin dejar lugar a dudas, la aplicación del principio de culpabilidad a la potestad administrativo sancionadora, y se proscribe tajantemente la responsabilidad objetiva.

En suma, todo lo expuesto en esta sección permite afirmar que el principio de culpabilidad, pese a no encontrarse expresamente dispuesto en la Constitución, tiene carácter constitucional y se considera contenido en ella, de acuerdo a la interpretación del Tribunal Constitucional. Partiendo desde la concepción del derecho penal de este principio, el encargado de interpretar la Carta Magna ha considerado que el principio de culpabilidad es un límite a la potestad punitiva estatal que tiene protección constitucional, principalmente, porque se origina de la cláusula del Estado Derecho, pero también de los principios de legalidad penal, proporcionalidad de las penas y presunción de inocencia.

Ahora bien, a pesar de que el Tribunal haya partido desde el Derecho penal para conocer el contenido constitucional de este principio, posteriormente ha reconocido que tanto las sanciones

⁵³ Sentencia recaída en el Expediente No. 2868-2004-AA/TC, fundamento 21. Este pronunciamiento recoge lo expuesto en la sentencia del Expediente No. 0010-2002-AI/TC sobre la naturaleza del principio de culpabilidad en el Derecho Penal y lo adapta al Derecho Administrativo Sancionador. El mismo razonamiento ha sido usado en la sentencia recaída en el Expediente No. 01287-2010-PA/TC, fundamento 9.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Sentencia recaída en el Expediente No. 1873-2009-AA/TC, fundamento 11.

⁵⁶ *Ibidem*, fundamento 12.c.

penales como las administrativas son manifestaciones de la misma y única potestad punitiva (*ius puniendi*) del Estado, por lo que, en virtud de ello, los principios que la limitan, entre ellos, el principio de culpabilidad, son aplicables no sólo en materia penal, sino también –con matices– en materia administrativo sancionadora. Por tanto, para esta última, ha dispuesto que, en respeto al principio de culpabilidad, la infracción pasible de sanción administrativa sea imputada a título de dolo o culpa, proscribiendo la responsabilidad objetiva.

2.3. El principio de culpabilidad en el ordenamiento legal sancionador peruano

Habiendo realizado un análisis del tratamiento que la norma de mayor jerarquía, la Constitución, le da al principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora, deviene en absolutamente necesario remitirse a las normas legales –de menor rango pero inmediatamente por debajo de la Carta Magna– más relevantes del ordenamiento nacional con el mismo propósito, de forma que sea posible conocer el estado de su regulación antes de la emisión de las sentencias del Tribunal Constitucional comentadas en el Capítulo I. Para ello, indudablemente, corresponderá primero analizar a la LPAG, como norma que establece las disposiciones comunes y garantías mínimas que todo procedimiento administrativo, incluyendo el sancionador, deben respetar.

Posteriormente, con la finalidad de verificar el respeto a lo dispuesto por dicha ley por parte de la regulación específica sectorial, se examinará una muestra⁵⁷ de los ordenamientos sectoriales más conocidos y relevantes para corroborar si, bien aplican un régimen de responsabilidad objetiva habilitado por ley o decreto legislativo, o si, en su defecto, aplican la responsabilidad subjetiva para sancionar administrativamente. En tanto es, finalmente, a través de estas regulaciones que las diversas entidades de la Administración se guían para ejercer su potestad administrativa, será posible, de esta manera, conocer la tendencia actual del ordenamiento jurídico peruano en este aspecto, a saber, si realmente se aplica la responsabilidad objetiva excepcionalmente.

2.3.1. En la Ley del Procedimiento Administrativo General

La Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en abril de 2001, no contempló inicialmente la inclusión expresa del principio de culpabilidad. Considerando

⁵⁷ No es objetivo del presente trabajo emprender una revisión de todos los ordenamientos sancionadores sectoriales que existen, por la magnitud que dicha empresa significaría. Reconociendo ese límite, lo que se pretende es hacer un repaso de la configuración de un grupo de los ordenamientos más conocidos, con la finalidad de avizorar la orientación actual del sistema administrativo sancionador a nivel legal, en lo que concierne a la aplicación o no del principio de culpabilidad.

que, de acuerdo a BACA, este principio –conforme se desarrollará a profundidad en el capítulo siguiente– comprende en su contenido a los principios de personalidad de las penas, de imputación por el hecho, de exigencia de dolo o culpa, y culpa en sentido estricto o reprochabilidad subjetiva⁵⁸; es preciso advertir que la ley únicamente contenía, en el numeral 8 de su artículo 230°, al aún vigente principio de causalidad, por el que “la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”.

Es decir, en la versión primigenia de la ley sólo estaban reconocidos, como parte del principio de causalidad, los principios de personalidad de las penas, en virtud del cual se sanciona exclusivamente a quienes cometieron la conducta infractora; y el principio de imputación por el hecho, por el que se requiere la existencia de una acción u omisión para sancionar. Por esa razón, a decir del MINISTERIO DE JUSTICIA, parecía que la ley había establecido un régimen de responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora, que no exigía dolo o culpa como requisito para imponer una sanción⁵⁹.

Como es ampliamente conocido, fue recién a través del Decreto Legislativo No. 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, que modificó diversos artículos de la LPAG, que se introdujo expresamente el principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador peruano. No obstante, como bien ha precisado MORÓN, no debe soslayarse que lo que esta norma hizo fue positivizar un principio cuya existencia en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador ya había sido reconocida en uniforme y reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁶⁰, conforme se expuso en el apartado previo.

Así, se incluyó la culpabilidad como principio en el numeral 10 del artículo 230° de la ley, cuya redacción –actualmente vigente– establece textualmente que “la responsabilidad

⁵⁸ VÍCTOR BACA ONETO, “El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial referencia al caso peruano”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, No. 21, 2019, pp. 319 y ss.

⁵⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, 2° ed., Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017, p.27. En ese mismo sentido, RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272”, *Revista de Derecho Administrativo*, No. 17, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019, p. 68, anotan que en la práctica administrativa las autoridades rechazaban de forma unánime la aplicación de este principio alegando inexistencia de regla expresa.

⁶⁰ JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II, 14° ed., Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 452. Anteriormente, así lo señaló también en JUAN CARLOS MORÓN URBINA, “Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración pública en la ley peruana”, *Revista Advocatus*, No. 13, Lima: ADV Editores, 2005, p. 248.

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

Al respecto, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo No. 1272 ha indicado que esta inclusión implica el reconocimiento de una entidad propia al principio de culpabilidad en el ámbito administrativo sancionador, independientemente de lo establecido en el derecho penal. A su vez, se confirma que, a diferencia de lo que se podía pensar de forma previa a su inserción, que la responsabilidad administrativa es, por defecto, subjetiva, pero que puede, cuando así se establezca –expresa y no implícitamente– por ley o decreto legislativo, ser objetiva⁶¹.

De esta manera, en palabras de HUAPAYA y ALEJOS, siendo que el principio de causalidad ya consideraba en su contenido a los principios de personalidad de las penas y de imputación por el hecho; el principio de culpabilidad tal y como está establecido en la ley, recoge los principios de exigencia de dolo o culpa para sancionar, y el de culpabilidad en sentido estricto o reprochabilidad subjetiva, referido a las condiciones personales del autor de la infracción para conocer si concurre en causas de exculpación, como, por ejemplo, la incapacidad mental⁶².

Por lo tanto, con esta modificación a la LPAG, se buscó adoptar una postura más garantista que, en la línea de lo establecido por el Tribunal Constitucional, atribuya la responsabilidad de manera subjetiva, y no se limite, como lo hace la responsabilidad objetiva, únicamente a calzar los hechos en un tipo infractor y sancionar⁶³. Sin embargo, no se elimina a esta última, sino que, como señala MORÓN, se convierte en una figura de carácter –supuestamente, según se verá más adelante– excepcional, requiriéndose habilitación expresa por ley o decreto legislativo para su aplicación⁶⁴.

2.3.2. En los ordenamientos sancionadores sectoriales

Ciertamente, para los fines del presente trabajo, los ordenamientos sancionadores sectoriales, es decir, aquellos que contienen las disposiciones específicas en virtud de las cuales una entidad de la Administración Pública, podrán dividirse en dos grupos: Uno en el que se aplique la responsabilidad objetiva para sancionar a los administrados, y otro en el que esto no suceda,

⁶¹ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo No. 1272, p. 50.

⁶² RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272”, *Revista de Derecho Administrativo* No. 17, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019, pp. 68-69.

⁶³ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, *Óp. Cit.*, p. 29.

⁶⁴ JUAN CARLOS MORÓN URBINA, “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo...”, *Óp. Cit.*, p. 459.

porque, al no tener habilitación expresa por ley o decreto legislativo para ello, deba ceñirse a lo dispuesto por la LPAG y aplicar responsabilidad subjetiva en respeto del principio de culpabilidad.

Siendo ello así, a continuación se analizarán ambos grupos de ordenamientos sancionadores, con el ánimo de ofrecer un panorama que muestre cómo se encontraba su configuración hasta antes de la expedición de las sentencias del Tribunal Constitucional del Capítulo I, con el fin de esbozar una tendencia y, posteriormente, analizar el impacto que dichos pronunciamientos del supremo intérprete constitucional pueden tener a futuro en el derecho administrativo sancionador peruano.

2.3.2.1. Ordenamientos que disponen la aplicación de responsabilidad objetiva. En principio, considerando que, de acuerdo a lo dispuesto por la LPAG, así como lo argüido por los magistrados del Tribunal Constitucional que se mostraron en contra de declarar la inconstitucionalidad de la responsabilidad objetiva por considerar que, mientras esta tenga un carácter excepcional y cumpla con ser habilitada por ley o decreto legislativo, se respetarán las garantías fundamentales de los administrados ante la potestad sancionadora de la Administración, es menester iniciar la revisión de los ordenamientos sancionadores sectoriales con aquellos ordenamientos que disponen la aplicación de responsabilidad objetiva.

Sobre el particular, previamente es importante precisar que, a su vez, estos ordenamientos pueden ser separados en dos sub grupos: Uno en el que se encuentran aquellos ordenamientos en los que existe una ley o decreto legislativo que, como lo exige la LPAG, establece la responsabilidad objetiva expresamente; y otro en el que se ubican los ordenamientos en los que la interpretación de esa habilitación para sancionar objetivamente es problemática.

2.3.2.1.1. Ordenamientos con reconocimiento expreso de la responsabilidad objetiva.

i) Evaluación y fiscalización ambiental:

La Ley No. 28611, Ley General del Ambiente⁶⁵, es la norma actualmente vigente que tiene como objetivo ordenar las normas para la gestión ambiental en el país, por lo que en ella se encuentran establecidos los derechos y principios básicos para procurar un adecuado ejercicio del

⁶⁵ Publicada el 15 de octubre de 2005, esta ley derogó el Decreto Legislativo No. 613, que en 1990 aprobó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

derecho a un ambiente saludable, que deben ser respetados en la realización de todas las actividades humanas.

Esta norma, en su capítulo segundo, dispone un régimen de responsabilidad por el daño ambiental, en el que se configura un régimen fiscalización y control ambiental por el que las autoridades competentes pueden sancionar y disponer medidas correctivas cuando se infrinjan las normas ambientales. No obstante, de acuerdo a DE LA PUENTE y VARGAS, en el Perú, en la práctica, la responsabilidad ambiental no se rige por lo dispuesto en esta ley porque tiene defectos importantes que impiden que esto suceda, como vaguedad en sus disposiciones, así como falta de definiciones y de sistematización en su texto⁶⁶.

Sin perjuicio de ello, es de suma importancia señalar que fue a través de la Ley No. 29325, que se materializó propiamente el régimen fiscalización y control ambiental con la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), que tiene como fin asegurar que se cumpla con la legislación ambiental, y se encuentra a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que para cumplir con sus objetivos tiene reconocidas, entre otras, funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción.

La función de sanción, implica indudablemente que el OEFA ejerce potestad sancionadora en el ámbito de su competencia. Para ello, debe tener en cuenta que la determinación de la responsabilidad de los administrados en un procedimiento administrativo sancionador es objetiva, de acuerdo al artículo 18° de la ley que crea el SINEFA:

Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados **son responsables objetivamente** por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

⁶⁶ LORENZO DE LA PUENTE y VÍCTOR VARGAS, “Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente”, *Revista de Derecho Administrativo* No. 15, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015, p. 98. Para los autores, uno de los principales problemas de la defectuosa redacción de esta ley, es que se incluya en los artículos 144° y 145° supuestos de responsabilidad objetiva y subjetiva que pudiesen parecer que se refieren al régimen administrativo sancionador en este ámbito, pero que, a su juicio, no lo son, sino que estas disposiciones son relativas al derecho civil y tratan supuestos de responsabilidad civil por daños ambientales. Sin embargo, para autores como JUAN CARLOS MORÓN, “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo...”, *Óp. Cit.*, p. 459, el artículo 144° citado sí establece válida y expresamente un régimen responsabilidad administrativa objetiva en el sector medio ambiente.

De esta manera, es posible afirmar que, desde la entrada en vigencia de la Ley No. 29325, se ha consagrado expresamente un régimen que prioriza la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora en nuestro derecho ambiental⁶⁷. De hecho, esta es una de las ramas jurídicas en la que sancionar luego de corroborar únicamente la producción del resultado prohibido, está más aceptado y extendido.

ii) Contratación pública:

Así como en el derecho ambiental, otro de los ámbitos en el que se conoce que existe un régimen de responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora es conocido, es el de la contratación pública. La Ley No. 30225, Ley de Contrataciones del Estado⁶⁸, en su artículo 50.3° establece lo siguiente:

Artículo 50. Infracciones y sanciones administrativas

(...)

50.3. **La responsabilidad** derivada de las infracciones previstas en este artículo **es objetiva**, salvo en aquellos tipos infractores previsto en los literales a), b), h), y n) del numeral 50.1 del artículo 50. (...)

Es decir, en contratación pública se ha establecido por ley que, salvo algunas excepciones⁶⁹ en las que la responsabilidad es subjetiva –y, por ende, sí evalúan la culpabilidad del sujeto–, en la mayoría de infracciones la determinación de la responsabilidad necesaria para que el Tribunal de Contrataciones del Estado pueda sancionar, es objetiva.

Este régimen fue incluido de manera expresa en la Ley No. 30225, primero por el Decreto Legislativo No. 1341⁷⁰ que agregó al final del numeral 1 del artículo 50° un párrafo estableciéndolo

⁶⁷ No es un detalle menor el hecho de que ni en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 2952/2008-PE presentado por el Poder Ejecutivo, ni en los debates parlamentarios para la aprobación de la iniciativa legislativa, se hayan expresado o discutido las razones de la elección de un régimen de este tipo.

⁶⁸ Publicada el 11 de julio del 2014, con Texto Único Ordenado actualmente vigente aprobado por Decreto Supremo No. 082-2019-EF.

⁶⁹ Sólo cuatro de catorce. Estas son las siguientes: (a) Desistirse o retirar injustificadamente su oferta; (b) Incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco; (h) Negarse injustificadamente a cumplir las obligaciones derivadas del contrato que deben ejecutarse con posterioridad al pago; y (n) Presentar cuestionamientos maliciosos o manifiestamente infundados al pliego de absolución de consultas y/u observaciones.

⁷⁰ Publicado el 7 enero del 2017. En su exposición de motivos, señala que se incluye la responsabilidad objetiva, salvo para aquellos tipos infractores que admitan posibilidad de justificar la conducta, en línea con la modificación

para la determinación de la responsabilidad de las infracciones allí listadas, haciendo una salvedad para aquellos tipos infractores que admitan la posibilidad de justificar la conducta⁷¹. Luego, estas disposiciones fueron modificadas por el Decreto Legislativo No. 1444⁷², que introdujo el texto en su actual redacción.

Finalmente, puede también llamar la atención en la Ley No. 30225 que el artículo 50.10° incluya como uno de los criterios de graduación de la sanción a la ausencia de intencionalidad del infractor⁷³; sin embargo, esto de ninguna manera puede considerarse como una incorporación del principio de culpabilidad, puesto que en este caso la voluntad de llevar a cabo la conducta imputada no es un elemento para determinar la existencia de responsabilidad, como manda este principio, sino que únicamente será un criterio para graduar la sanción cuando la responsabilidad ya fue imputada.

iii) Banca, Seguros y AFP:

En nuestro país, la supervisión del sistema financiero, de seguros y privado de pensiones está a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), y se rige por la Ley No. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, norma que le atribuye la potestad de sancionar en las materias de su ámbito de competencia⁷⁴.

Esta potestad sancionadora ha sido desarrollada detalladamente –con autorización de la Ley No. 26702– mediante reglamentos aprobados por diversas resoluciones de Superintendencia, hasta la emisión del actual Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia de Banca,

realizada a la Ley del Procedimiento Administrativo General por el Decreto Legislativo No. 1272. Concretamente, siguiendo al artículo 229.2, que establece que los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las ahí previstas; y al artículo 230.10, que habilita a establecer un régimen de responsabilidad objetiva por ley o decreto legislativo.

⁷¹ El 30 de diciembre del 2022, mediante Resolución Ministerial No. 318-2022-EF/54, se publicó el proyecto de una nueva Ley de Contrataciones del Estado, en cuyo artículo 68.2° se mantiene el régimen de responsabilidad objetiva, buscando incluso volver a la redacción introducida por el Decreto Legislativo No. 1341 que establece la salvedad de aplicarla en aquellos tipos infractores que admitan la posibilidad de justificar la conducta.

⁷² Publicado el 16 de setiembre de 2018. La exposición de motivos del proyecto de decreto legislativo, no contempla una explicación sobre esta modificación, que implica un pase a una entera responsabilidad objetiva para la mayoría de infracciones en materia de contratación pública.

⁷³ Esta inclusión fue hecha por el Decreto Legislativo No. 1341, y la exposición de motivos tampoco detalla las razones específicas para la modificación.

⁷⁴ Ley publicada el 9 de diciembre de 1996, que atribuye la potestad sancionadora a la SBS en los artículos 356° y 361°.

Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones aprobado por Resolución de Superintendencia No. 2755-2018 de julio del 2018, que derogó la Resolución de Superintendencia No. 816-2005 y consagra un régimen de responsabilidad relativo, en tanto que aplica responsabilidad subjetiva para las infracciones tipificadas como leves, y responsabilidad objetiva para las calificadas graves o muy graves.

El régimen actual se implementó luego de que, tras la entrada en vigor de las modificaciones que el Decreto Legislativo No. 1272 introdujo en la LPAG, sobre todo, aquella referida a que el principio de culpabilidad permitiría establecer un régimen de responsabilidad objetiva por ley o decreto legislativo; se publicara en enero del 2017 el Decreto Legislativo No. 1349. Este tuvo como finalidad modificar una disposición complementaria final del Decreto Legislativo No. 1275, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales⁷⁵. No obstante, en su Primera Disposición Complementaria Final, dispuso lo siguiente:

Primera.- Reglas para los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones

En los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones se aplican las siguientes reglas:

a) Para las infracciones calificadas como leves, la responsabilidad administrativa es subjetiva.

b) Para el caso de las infracciones graves y muy graves, **la responsabilidad administrativa es objetiva.**

La Superintendencia reglamenta la debida aplicación de esta responsabilidad y su observancia en los procedimientos sancionadores. (...)

⁷⁵ La exposición de motivos señala que este decreto legislativo fue presentado en el marco de la Ley No. 30506, a través de la cual el Congreso delega al Poder Ejecutivo facultades para legislar en materia de modificaciones al marco normativo del procedimiento administrativo. Asimismo, se indica que la modificación concreta propuesta al régimen sancionador de la SBS, instaurando la responsabilidad objetiva para las infracciones graves y muy graves, se da porque la LPAG, a juicio del Poder Ejecutivo, no habría tomado en cuenta las particularidades del sector bajo su ámbito, y resulta necesario un procedimiento que, además de garantizar los derechos de los administrados, preserve la solvencia y correcto desarrollo de sus actividades.

Así, mediante el citado decreto legislativo, se habilitó un régimen de responsabilidad diferenciado para sancionar en materia de banca, seguros y AFP, que, a decir del Reglamento de Infracciones y Sanciones vigente, deberá analizar el dolo o culpa en la conducta infractora cuando se trate de infracciones leves; y considerar sólo la configuración de la conducta típica, independiente del dolo o culpa, para sancionar por la comisión de infracciones graves o muy graves.

iv) Propiedad Intelectual:

En el derecho de la propiedad intelectual, con la publicación a finales del 2016 del Decreto Legislativo No. 1309⁷⁶, que modificó el Decreto Legislativo No. 1075⁷⁷, que aprueba disposiciones complementarias a la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina que establece el Régimen Común sobre Propiedad Industrial, se consagró un régimen de responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora. Así, se incluyó al final del artículo 97° un segundo párrafo al respecto:

Artículo 97.- Actos de infracción.

Constituyen actos de infracción todos aquellos que contravengan los derechos de propiedad industrial reconocidos en la legislación vigente y que se realicen o se puedan realizar dentro del territorio nacional.

La responsabilidad administrativa derivada de los actos de infracción a los derechos de propiedad industrial **es objetiva**.

De esta manera, se introdujo un régimen de responsabilidad objetiva en el procedimiento sancionador por infracciones a la propiedad intelectual⁷⁸; que únicamente incluye la posibilidad de

⁷⁶ Publicado el 30 de diciembre de 2016, poco después de la publicación el 21 de diciembre de ese mismo año del Decreto Legislativo No. 1272 que introdujo el principio de culpabilidad al procedimiento administrativo sancionador, y habilitó la posibilidad de establecer un régimen de responsabilidad objetiva por ley o decreto legislativo.

⁷⁷ Publicada el 28 de junio de 2008, y vigente desde la entrada en vigor del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre la República del Perú y los Estados Unidos de América, es decir, a partir del 1 de febrero de 2009, de acuerdo al Decreto Supremo No. 009-2009-MINCETUR.

⁷⁸ La Exposición de Motivos del proyecto de decreto legislativo señala que la modificación para incluir la responsabilidad objetiva se hace de conformidad con el artículo 238° de la Decisión 486; no obstante, dicho artículo no contiene ninguna referencia a ese régimen. Además, en la sección de análisis costo beneficio del referido documento, se expone como justificación general de las modificaciones la necesidad de reducir el tiempo que demoran los procedimientos, evidenciando que este tipo de régimen se adopta por razones prácticas y de “eficiencia”.

considerar elementos volitivos para determinar y graduar la sanción, conforme dispone el artículo 121° del Decreto Legislativo No. 1075⁷⁹, más no para determinar la responsabilidad del infractor.

v) **Competencia desleal:**

A través del Decreto Legislativo No. 1044, publicado el 26 de junio de 2008, se aprobó en nuestro país la Ley de Represión de la Competencia Desleal que, como su título indica, tiene como finalidad reprimir los actos o conductas de competencia desleal que generen un efecto – real o potencial– de afectación o impedimento del adecuado funcionamiento del proceso competitivo. Esta ley, en su artículo 7° ha dispuesto lo siguiente:

Artículo 7.- Condición de ilicitud.-

7.1.- La determinación de la existencia de un acto de competencia desleal **no requiere acreditar conciencia o voluntad sobre su realización.**

7.2.- Tampoco será necesario acreditar que dicho acto genere un daño efectivo en perjuicio de otro concurrente, los consumidores o el orden público económico, bastando constatar que la generación de dicho daño sea potencial.

De esta manera, la redacción del artículo mencionado permite establecer la existencia en materia de competencia desleal de un régimen de responsabilidad objetiva que, para sancionar, no toma en cuenta la voluntad del infractor⁸⁰. Este tipo de régimen ha sido también confirmado por el Decreto Legislativo No. 1075 citado en el apartado anterior, cuyo artículo 98° dispone la responsabilidad objetiva para actos de competencia desleal que involucren o estén referidos a algún elemento de propiedad intelectual, en las modalidades de confusión y explotación de la reputación ajena⁸¹.

⁷⁹ Específicamente, el literal (g) de dicho artículo, hace referencia a “la mala fe en la comisión del acto infractor” como criterio para determinar y graduar la sanción.

⁸⁰ Así lo ha confirmado su Exposición de Motivos, señalando que “*la determinación de la existencia de un acto de competencia desleal no requiere acreditar conciencia o voluntad sobre su realización, estableciendo la responsabilidad objetiva de los agentes que infrinjan las disposiciones a la Ley*”. CHRISTIAN GUZMÁN NAPURI, “Introducción a la Represión de la Competencia Desleal en el Perú. Un análisis del Decreto Legislativo N° 1044”, *Revista de Derecho Administrativo*, No. 10, Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2011, p.247, considera que la instauración de un régimen de responsabilidad objetiva en materia de competencia desleal responde a la necesidad de reprimir la conducta indebida y desincentivar su comisión.

⁸¹ A diferencia del resto de supuestos de actos de competencia desleal, la determinación y sanción de estos últimos mencionados, por estar vinculados a propiedad intelectual, está a cargo de la Comisión de Propiedad Intelectual del INDECOPI, de acuerdo a la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo No. 1044.

vi) Protección de datos personales:

El derecho constitucional a la protección de nuestros datos personales, recogido en el artículo 2.6° de la Constitución, está desarrollado en la Ley No. 29733, Ley de protección de datos personales⁸², que tiene como fin garantizar su cumplimiento, a través de su adecuado tratamiento y respeto. Con ese objetivo, establece una serie de medidas, entre las que se encuentran los principios rectores en la materia, los derechos y obligaciones de los titulares de datos personales, y las conductas que constituyen infracciones pasibles de sanciones administrativas. En relación a este último punto, el artículo 38° de la ley dispone lo siguiente:

Artículo 38.- Tipificación de infracciones

Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, las cuales son tipificadas vía reglamentaria, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Sin perjuicio de las sanciones que en el marco de su competencia imponga la autoridad competente, esta puede ordenar la implementación de una o más medidas correctivas, con el objetivo de corregir o revertir los efectos que la conducta infractora hubiere ocasionado o evitar que ésta se produzca nuevamente.

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de las normas sobre protección de datos personales.

Como puede advertirse, en materia de sanción por incumplimiento de obligaciones vinculadas a las normas de protección de datos personales, existe un régimen de responsabilidad objetiva. Ahora bien, es importante tener en cuenta que la redacción actual del artículo 38° que lo establece, fue introducida recién a inicios del 2017 por el Decreto Legislativo No. 1353, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de la gestión de intereses⁸³.

⁸² Publicada el 3 de julio de 2011.

⁸³ Publicado el 7 de enero de 2017, poco después de la publicación del Decreto Legislativo No. 1272 el 21 de diciembre de 2016. Nótese que en su Exposición de Motivos, el proyecto de decreto legislativo no contempla una justificación para la implementación de este régimen. El reglamento de la ley, aprobado por Decreto Supremo No.

vii) Transporte y tránsito terrestre:

La Ley No. 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre⁸⁴, se encarga de establecer los lineamientos generales para el transporte y tránsito terrestre, entendiendo al primero como el desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías, y al segundo como el conjunto de dichos desplazamientos, aplicables en todo el territorio de la República. En concreto, al referirse a la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones en esta materia (infracciones), establece lo siguiente:

Artículo 24. Responsabilidad administrativa por infracciones

(...) 24.8 **La responsabilidad administrativa por incumplimiento de obligaciones es objetiva**, siendo aplicable de conformidad con lo señalado en el Reglamento Nacional correspondiente. Una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado puede eximir o atenuar su responsabilidad si logra acreditar alguna causal establecida en el artículo 255 del Texto Único de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Así, en el ámbito de transporte y tránsito terrestre, opera un régimen de responsabilidad objetiva por el cual sólo debe acreditarse la comisión del hecho y no es necesaria la observancia del principio de culpabilidad al momento de imputar responsabilidad por la comisión de una infracción, que debe aplicarse conforme a las especificidades establecidas en los reglamentos nacionales de cada subsector⁸⁵.

Ahora bien, es importante tener presente que, a pesar de encontrarse vigente desde 1999, la Ley No. 27181 consagró expresamente la responsabilidad objetiva en 2018, con las modificaciones hechas mediante Decreto Legislativo No. 1406⁸⁶. Según se detalla en la Exposición de Motivos de esta norma, esta inclusión se hizo atendiendo al requisito de que un régimen de responsabilidad

003-2013-JUS publicado el 22 de marzo de 2013, no hace ninguna alusión expresa a este régimen de responsabilidad.

⁸⁴ Publicada el 8 de octubre de 1999.

⁸⁵ El artículo 23 de la ley establece que los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente ley son los siguientes: (a) Reglamento Nacional de Tránsito; (b) Reglamento Nacional de Vehículos; (c) Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura; (d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte; (e) Reglamento Nacional de Cobro por Uso de Infraestructura Pública; (f) Reglamento de Jerarquización Vial; (g) Reglamento Nacional de Responsabilidad Civil y Seguros Obligatorios por Accidentes de Tránsito; y, (h) Reglamento Nacional de Ferrocarriles.

⁸⁶ Publicado el 12 de septiembre de 2018.

objetiva sea establecido por ley o decreto legislativo, porque la exigencia por defecto de la aplicación de la responsabilidad subjetiva generaba “*ineficiencia e ineficacia*” en el ejercicio de la potestad sancionadora por “*complejizar la actividad probatoria*” de la autoridad a cargo del procedimiento sancionador⁸⁷.

2.3.2.1.2. Ordenamientos con responsabilidad objetiva de interpretación problemática. El apartado anterior mostró una cantidad considerable de ordenamientos sancionadores sectoriales en los que se aplica un régimen de responsabilidad objetiva, habilitado por ley o decreto legislativo, para sancionar a los administrados; sin embargo, no son los únicos casos en los que esto sucede. A su vez, como se mencionó previamente, también existen sectores en los que las Administraciones se consideran autorizadas para atribuir responsabilidad administrativa de forma objetiva, pero que, de un análisis de la redacción de la ley o decreto legislativo habilitante, puede no desprenderse ello expresamente por ser, cuando menos, problemática dicha interpretación.

i) Tributación y aduanas:

Como es de amplio conocimiento, la encargada de fiscalizar y sancionar en materia de obligaciones tributarias y aduaneras en nuestro país, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), aplica un régimen objetivo para poder determinar la responsabilidad respecto de la comisión de conductas infractoras y sancionar en el ámbito de su competencia. En materia tributaria, la aplicación de dicho régimen está respaldada en el artículo 165° del Código Tributario⁸⁸, que dice textualmente lo siguiente:

Artículo 165°.- DETERMINACION DE LA INFRACCION, TIPOS DE SANCIONES Y AGENTES FISCALIZADORES

La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente con penas pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes y suspensión de licencias, permisos, concesiones o autorizaciones vigentes otorgadas por entidades del Estado para el desempeño de actividades o servicios públicos.

⁸⁷ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo No. 1406, pp. 9-10.

⁸⁸ Aprobado por Decreto Legislativo No. 816, publicado el 21 de abril de 1996, y con Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo No. 133-2013-EF del 22 de junio de 2013.

En el control del cumplimiento de obligaciones tributarias administradas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, se presume la veracidad de los actos comprobados por los agentes fiscalizadores, de acuerdo a lo que se establezca mediante Decreto Supremo.

Por su parte, para cuestiones aduaneras es aplicable el artículo 190° del Decreto Legislativo No. 1053, que aprueba la Ley General de Aduanas⁸⁹, con una redacción –sino idéntica– similar en ese extremo:

Artículo 190.- Determinación de infracciones

La infracción es determinada en forma objetiva y puede ser sancionada administrativamente con multas, comiso de mercancías, suspensión, cancelación o inhabilitación para ejercer actividades.

Al respecto, llama la atención que la literalidad del inicio de las disposiciones citadas se refiera a la “determinación de la infracción” y no, como sucede con todos los ordenamientos sancionadores que establecen este tipo de régimen, a la determinación de la responsabilidad en virtud de la cual se sanciona administrativamente. A pesar de ello, es justamente de esa parte de la que se vale la Administración para interpretar que está habilitada a sancionar en esos ámbitos, bajo un régimen de responsabilidad objetiva. Naturalmente, esta interpretación no sólo ha sido cuestionada sin éxito en ese sentido en numerosas oportunidades por los administrados en el marco del procedimiento sancionador, sino también por la doctrina⁹⁰, y hasta por importante jurisprudencia⁹¹.

⁸⁹ Publicado el 27 de junio de 2008.

⁹⁰ Así lo ha señalado MARIO MADAU MARTÍNEZ, “Aplicación de los principios de la potestad sancionadora contenidos en la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General en el ámbito tributario”, *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, No. 56, Lima: IPDT, 2013, p.232. Por su parte, BRAVO CUCCI ha indicado que, a pesar de que de una interpretación literal de la norma pueda obtenerse la posición de la Administración Tributaria, debería haberse seguido una interpretación sistemática de la norma, que sea conforme con los principios constitucionales que limitan la potestad sancionadora. JORGE BRAVO CUCCI, “Los principios aplicables a la potestad sancionadora”, *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, 55, Lima: IPDT, 2013, p.98.

⁹¹ La Corte Suprema se pronunció al respecto en la Casación No. 13233-2014 LIMA, que será abordada más adelante, discrepando con la interpretación de la Administración Tributaria y señalando que el artículo 165° del Código Tributario debía ser interpretado en forma coherente con las normas y principios constitucionales, así como los principios y normas legales correspondientes.

Ahora bien, con la entrada en vigor del Decreto Legislativo No. 1272 en diciembre de 2016 no sólo se introdujo el principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, sino también se modificó el numeral 2 del artículo II de la LPAG y se dispuso que las leyes que creen y regulen procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables. Esto, evidentemente, generó un conflicto con la norma IX del Título Preliminar del Código Tributario, que establece que en lo no previsto será posible aplicar normas distintas a las tributarias siempre que no se les opongan ni las desnaturalicen.

Siendo que el Código Tributario contenía medidas contrarias a lo establecido por la Ley del Procedimiento Administrativo General en materia sancionadora, días después de la publicación del Decreto Legislativo No. 1272, se publicó el Decreto Legislativo No. 1311⁹², que modifica el Código Tributario. Esta norma, en su Quinta Disposición Complementaria Final estableció la segunda habilitación legal de la que la Administración Tributaria se vale para imponer sanciones objetivamente en esta materia:

QUINTA.- Aplicación supletoria de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General modificada por el Decreto Legislativo N° 1272

Los procedimientos especiales seguidos ante la SUNAT, el Tribunal Fiscal y otras Administraciones Tributarias, se rigen supletoriamente por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272; no siéndoles aplicable lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo II del Título Preliminar de dicha Ley.

La SUNAT, el Tribunal Fiscal y otras Administraciones Tributarias **se sujetarán a los principios de la potestad sancionadora previstos en los artículos 168 y 171 del Código Tributario, no siéndole de aplicación lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley N° 27444,** Ley de Procedimiento Administrativo General, según modificatoria por el Decreto Legislativo N° 1272.

Como puede advertirse, esta disposición indica expresamente que, además de que la LPAG es supletoria al procedimiento tributario, en cuanto se refiere a los procedimientos sancionadores de la Administración Tributaria, no es de aplicación el artículo 230° de la citada ley, que contiene

⁹² Publicado el 30 de diciembre de 2016.

todos los principios que regulan de forma general el ejercicio de la potestad sancionadora de todas las Administraciones –entre ellos, el principio de culpabilidad–, y únicamente son de recojo los de los artículos 168° y 171° del Código Tributario, es decir, la irretroactividad de las normas tributarias que supriman o reduzcan sanciones por infracciones tributarias⁹³; los principios de legalidad, tipicidad, non bis in ídem, proporcionalidad y no concurrencia de infracciones⁹⁴.

De esta manera, luego de varios años en los que bajo una interpretación cuestionable del artículo 165° del Código Tributario se viniera aplicando un régimen de responsabilidad objetiva para sancionar, se dispuso su confirmación por Decreto Legislativo No. 1311 –método también cuestionable– que exoneró a la Administración Tributaria de respetar, entre otros, el principio de culpabilidad incorporado a la Ley de Procedimiento Administrativo General.

ii) Energía y minería:

En materia de energía y minería sucede algo muy parecido a lo descrito en relación al derecho tributario, y es que el encargado de regular, fiscalizar y sancionar en esas actividades, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), en el procedimiento administrativo sancionador aplica un régimen de responsabilidad objetiva de los sujetos infractores en su ámbito de competencia, en virtud de una habilitación legal que tiene una interpretación, cuando menos, problemática. Esta interpretación se hace respecto del artículo 1° de la Ley No. 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG)⁹⁵, que establece lo siguiente:

⁹³ A juicio de MARIO MADAU MARTÍNEZ, *Óp. Cit.*, pp.255 y ss., no existe justificación para que el Código Tributario se aparte del principio constitucional de retroactividad benigna en materia sancionadora, recogido también en el artículo 230.5° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que lo dispuesto en el artículo 168° del Código Tributario debería ser reformado de forma que respete dicho principio. Por otro lado, a nivel de jurisprudencia de la Corte Suprema, la Casación No. 9851-2017 Tacna consideró que es posible aplicar la retroactividad benigna en derecho tributario en los casos en los que la norma beneficiosa entre en vigencia antes de la imputación de responsabilidad en contra del administrado.

⁹⁴ El artículo 171° también incluye al final de su redacción la disposición de que la Administración Tributaria ejercerá su facultad de imponer sanciones de acuerdo con, además de los mencionados, “otros principios aplicables” por lo que, en ese sentido, para DÍAZ esto, en su momento, generó duda en la doctrina respecto a la posible aplicación del principio de responsabilidad subjetiva en materia tributaria. Sin embargo, esa duda se ha disipado en la actualidad, y se ha confirmado la existencia de un régimen de responsabilidad objetiva en materia tributaria. TALÍA DÍAZ RODRÍGUEZ, “¡Pero, no fue mi culpa! La responsabilidad objetiva en el Derecho Tributario Sancionador”. Disponible en línea:

<https://www.enfoquederecho.com/2020/01/13/pero-no-fue-mi-culpa-la-responsabilidad-objetiva-en-el-derecho-tributario-sancionador/> [consultado el 27 de enero de 2023]

⁹⁵ Publicada el 16 de abril de 2002.

Artículo 1.- Facultad de Tipificación

Toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás normas bajo el ámbito de competencia del OSINERG constituye infracción sancionable.

Sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo anterior, el Consejo Directivo del OSINERG se encuentra facultado a tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas así como a graduar las sanciones, para lo cual tomará en cuenta los principios de la facultad sancionadora contenidos en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente,

de acuerdo a la Escala de Multas y Sanciones del OSINERG, aprobada por el Consejo Directivo; la cual podrá contemplar, entre otras, penas pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre de establecimientos y paralización de obras.
(...)

Asimismo, dado que a la fecha de publicación de la Ley No. 27699 el regulador sólo tenía competencia en asuntos de energía, posteriormente entró en vigencia la Ley No. 28964⁹⁶, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, que justamente, como lo dice su nombre, le transfirió las competencias correspondientes para asuntos mineros, y cuyo artículo 13° señala lo siguiente:

Artículo 13.- Facultades del organismo competente

Para efectos de las funciones de supervisión y fiscalización de las actividades mineras, el Consejo Directivo del OSINERGMIN está facultado para tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas, así como a graduar las sanciones.

La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente

de acuerdo a la Escala de Multas y Sanciones que apruebe el Consejo Directivo del OSINERGMIN, la cual podrá contemplar entre otras, sanciones pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de equipos y maquinarias, cierre de establecimientos,

⁹⁶ Publicada el 24 de enero de 2007.

paralización de obras o labores y de funcionamiento de instalaciones, conforme se establece en la Ley N° 27699.

Así, es posible advertir que ambas leyes contienen exactamente la misma redacción, por lo que, al igual que en el derecho tributario, en este caso el OSINERGMIN interpreta que cuando la norma establece que la infracción es determinada objetivamente, le genera una habilitación para imponer sanciones objetivamente en materia de energía y minería, aun cuando no se refiera a que la responsabilidad –cosa muy distinta– por la infracción es objetiva⁹⁷.

Resulta todavía más llamativo que en ambas leyes citadas para justificar la responsabilidad objetiva, el texto de los artículos se esté refiriendo a la facultad de tipificación que se atribuye al OSINERGMIN. En ambos casos, incluso más allá de que el artículo 1° de la Ley No 27699 se denomine “facultad de tipificación”, el texto establece importantes cuestiones exigidas por el principio de tipicidad⁹⁸ aplicable a la potestad sancionadora, tales como que todo incumplimiento a las normas constituye infracción, o que dichas infracciones deben ser tipificadas por el OSINERGMIN.

Por ese motivo, es evidente que cuando las leyes en cuestión disponen que “la infracción es determinada objetivamente”, realmente se están refiriendo a uno de los tres aspectos recurrentes que, a criterio de MORÓN, deben concurrir para que se respete el principio de tipicidad mencionado. Específicamente, se refieren a la exigencia de suficiente certeza o exhaustividad para describir la conducta sancionable que constituye infracción. Es decir, la objetividad que se exige en la determinación de la infracción recae en la posibilidad de identificar con certeza y precisión la conducta que se considera ilícita para los fines públicos⁹⁹; por lo que, de ninguna manera podría

⁹⁷ Esta interpretación fue recogida y positivizada en el artículo 89° del Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG, aprobado por Decreto Supremo No. 054-2001-PCM publicado el 9 de mayo de 2001; así como en el artículo 24° del vigente Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN No. 208-2020-OS-CD publicado el 18 de diciembre de 2020, pero vigente desde 11 de junio de 2021, luego de la publicación de la Guía Metodológica para el Cálculo de la Multa Base. Nótese además que en ambas normas reglamentarias, los artículos 89° y 24°, respectivamente, señalan que lo que se determina objetivamente es la responsabilidad, mas no la infracción, como sucede con las leyes mencionadas.

⁹⁸ Regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la LPAG.

⁹⁹ JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II, 14° ed., Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 420. Sobre el principio de tipicidad, también se ha pronunciado en esa línea el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente No. 2192-2004-AA/TC.

considerar que esta habilita al OSINERGMIN a imponer sanciones a los administrados, aplicando un régimen de responsabilidad objetiva.

2.3.2.2. Ordenamientos que reconocen el principio de culpabilidad. Por otro lado, así como se presentan ordenamientos sectoriales que disponen la aplicación de responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora, existen ordenamientos en los que rige el principio de culpabilidad a cabalidad y, por ende, la responsabilidad es de tipo subjetiva. Esto se produce en virtud de lo dispuesto por la LPAG, que exige la habilitación por ley o decreto legislativo para establecer un régimen objetivo de responsabilidad administrativa, por lo que, en ausencia de esta en determinado ordenamiento, debe aplicarse la culpabilidad como regla general. En ese sentido, corresponde examinar ahora, a los ordenamientos en los que se contempla un régimen de responsabilidad subjetiva, así como determinar las diversas formas en la que esta se venía presentando hasta la emisión de las sentencias del Tribunal Constitucional del Capítulo I.

Así, a continuación se analizará una muestra de ordenamientos que no establecen un régimen de responsabilidad administrativa, y en los que, por ello, debe aplicarse la responsabilidad subjetiva. En estos, el principio de culpabilidad puede estar recogido y reconocido expresamente, disponiéndose la aplicación de un régimen de responsabilidad subjetiva, ya sea mediante una norma de rango legal o infra legal; o, en su defecto, si esto no sucede, debe aplicarse la regla por defecto (responsabilidad subjetiva) dispuesta en la LPAG.

i) En el derecho disciplinario:

El derecho disciplinario, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA en representación de la posición armónica de la doctrina, es una de las manifestaciones características de la potestad sancionadora de la Administración, a través de la cual se imponen sanciones a personas en virtud de la relación especial de sujeción que estas mantienen con la Administración, por haber infringido la disciplina interna que la rige¹⁰⁰.

En nuestro país, como correctamente ha precisado VIGNOLO, dentro del derecho disciplinario se han instaurado dos regímenes: El primero es un régimen disciplinario de extenso contenido, correspondiente al del servicio civil; mientras que el segundo es un régimen atípico

¹⁰⁰ EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 10, 1976, p. 400.

sustentado en los informes de control de la Contraloría General de la República, es decir, el régimen de responsabilidad administrativa funcional¹⁰¹.

Esta distinción resulta importante para conocer la regulación del principio de culpabilidad en el marco de las normas propias a cada uno de los sistemas instalados en nuestro derecho disciplinario. Así, en primer lugar, el servicio civil está regido por la Ley No. 30057, Ley del Servicio Civil¹⁰², que establece un régimen exclusivo para las personas que prestan servicios a las entidades públicas, organizado a través de un sistema administrativo de recursos humanos que ejecuta la política estatal en esa materia, y cuya rectoría está a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

No obstante, a pesar de que la Ley No. 30057 establece en su Título V un régimen disciplinario y la estructura del procedimiento sancionador, reconociendo la potestad sancionadora disciplinaria de las autoridades competentes, no se refiere de forma específica a los principios que rigen dicha potestad –donde está incluido el principio de culpabilidad–, así como tampoco establece expresamente un régimen de responsabilidad objetiva.

Por ese motivo, es que es posible considerar que en esta materia el principio de culpabilidad rige cabalmente –según lo dispuesto en la LPAG– y, por ende, el régimen de responsabilidad es subjetiva. En esa misma línea, el artículo 92° del Reglamento de la Ley No. 30057¹⁰³ ha recogido textualmente que:

(...) la potestad disciplinaria se rige por los principios enunciados en el artículo 230 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, sin perjuicio de los demás principios que rigen el poder punitivo del Estado.

Por otro lado, el régimen atípico del derecho disciplinario peruano está regulado por lo dispuesto en la Ley No. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría

¹⁰¹ ORLANDO VIGNOLO CUEVA, “Las transformaciones del Derecho Disciplinario peruano”. Disponible en línea: <https://ius360.com/las-transformaciones-del-derecho-disciplinario-peruano/> [consultado el 3 de marzo de 2023]. El autor ha indicado que esta duplicidad se produjo por la implementación progresiva del régimen del servicio civil, así como por la constante intervención de la Contraloría buscando que sus informes de control generen efectos punitivos sobre presuntos infractores que provienen de un heterogéneo grupo denominado “empleados del sector público”.

¹⁰² Publicada el 4 de julio de 2013.

¹⁰³ Aprobado por Decreto Supremo No. 040-2014-PCM, publicado el 13 de junio de 2014.

General de la República¹⁰⁴, que establece que cuando la Contraloría, en el marco de acciones de control ejecutadas, identifique casos de responsabilidad administrativa funcional, llevará a cabo las actuaciones necesarias para determinar la responsabilidad e imponer la sanción correspondiente.

Para dicho fin, el artículo 46° ha tipificado las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y, además, ha incluido lo siguiente:

“Artículo 46.- Conductas infractoras

Los funcionarios o servidores públicos incurren en infracción en materia de responsabilidad administrativa funcional, sujeta a la potestad sancionadora de la Contraloría General, por:

(...)

Las infracciones se cometen de forma intencional o por no haber tenido el cuidado que era necesario por diligencia debida. El perjuicio requerido en las infracciones es aquel efecto adverso, diferente a la transgresión de normas o principios, generado por la acción u omisión del funcionario o servidor público. (...)”

Así, la Ley No. 27785 ha establecido legalmente un régimen de responsabilidad subjetiva en materia sancionadora para infracciones relativas a responsabilidad administrativa funcional¹⁰⁵. En esa misma línea, el artículo 51° ha establecido que el procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional se sujeta a los principios de legalidad, debido procedimiento, así como al resto de principios que rigen la potestad administrativo sancionadora, conforme a lo desarrollado en el reglamento. Al respecto, el actual Reglamento del Procedimiento

¹⁰⁴ Publicada el 23 de julio de 2002. Es importante mencionar que fue mediante la Ley No. 29622, publicada el 7 de diciembre de 2010, que se amplió la potestad sancionadora de la Contraloría y se incorporaron por primera vez a la Ley No. 27785 las disposiciones relativas al procedimiento para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

¹⁰⁵ Sobre este punto, es importante tener en cuenta que la redacción actual del artículo 46° de la Ley No. 27785 se introdujo a través de la reciente Ley No. 31288, Ley que tipifica las conductas infractoras en materia de responsabilidad administrativa funcional y establece medidas para el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, de julio de 2021, que tuvo que entrar en vigor luego de que el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia recaída en el Expediente No. 00020-2015-PI/TC, declarara inconstitucional en su totalidad la redacción del artículo 46° que había introducido la Ley No. 30742 (marzo de 2018), por una serie de flagrantes violaciones al principio de tipicidad. Esa redacción también incluía que las infracciones podían ser determinadas de forma objetiva, si así lo establecía el reglamento.

Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional¹⁰⁶ reconoce expresamente la aplicación del principio de culpabilidad, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 4.- Principios

4.1 La potestad sancionadora de la Contraloría se rige por los principios siguientes: (...)

5. Culpabilidad

La responsabilidad administrativa funcional en el ámbito de la potestad sancionadora, recae en el funcionario o servidor público que, debiendo y pudiendo actuar de manera diferente, realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción.

No se puede determinar responsabilidad o imponer sanción por acción u omisión que no es directamente atribuible a la persona.

Para la determinación de responsabilidad se requiere que la infracción se haya cometido de forma intencional o con culpa por no haber actuado con el cuidado que era necesario por diligencia debida, salvo que la infracción permita establecer con claridad que ésta se comete únicamente a título intencional o culposo. En los casos en que la infracción requiere de un elemento de resultado para su comisión, aquel debe ser atribuible por lo menos a título de culpa.

Asimismo, se debe demostrar la existencia de una relación causal entre la conducta y el resultado imputado, estableciendo la vinculación de causa natural o fáctica entre ambos, seguida de criterios de imputación objetiva. (...)

Por lo anteriormente expuesto, entonces, es posible concluir que en las normas del derecho disciplinario peruano, tanto en el régimen del servicio civil, como en el de responsabilidad administrativa funcional, se ha consagrado la aplicación del principio de culpabilidad, de manera que no se encuentra permitida la aplicación de la responsabilidad objetiva.

¹⁰⁶ Aprobado por Resolución de Contraloría No. 166-2021-CG, publicada el 21 de agosto de 2021. Nótese, además, que el literal (h) del artículo 10º considera como circunstancia relevante para la graduación de la sanción la existencia de intencionalidad en la comisión de la infracción, siguiendo lo establecido por el literal (b) del artículo 48 de la Ley No. 27785.

ii) Recursos hídricos:

En materia de recursos hídricos, es la Ley No. 29338, Ley de Recursos Hídricos¹⁰⁷, la encargada de regular el uso y gestión de los recursos hídricos, es decir, del agua (superficial, subterránea, continental, marítima y atmosférica) y los bienes asociados a esta. Esta ley reconoce que la Autoridad Nacional del Agua es la encargada de ejercer la potestad sancionadora contra los administrados que cometan infracciones en el ámbito de su competencia.

Sin embargo, como sucede con la Ley del Servicio Civil antes mencionada, la Ley de Recursos Hídricos no hace una referencia expresa a la aplicación del principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora, ni tampoco habilita un régimen de responsabilidad objetiva. A pesar de ello, su Reglamento¹⁰⁸ sí establece, a través del artículo 282°, que “son aplicables al procedimiento sancionador los principios de la potestad sancionadora administrativa señalados en el artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444”. Por esa razón, puede afirmarse que el ordenamiento sancionador en materia de recursos hídricos contempla la aplicación del principio de culpabilidad, en tanto este se halla recogido en el artículo 230° de la LPAG.

iii) Fiscalización laboral:

La Ley No. 28806, Ley General de Inspección del Trabajo¹⁰⁹, introdujo la regulación nacional vigente en materia de inspecciones laborales y del procedimiento administrativo sancionador correspondiente a ese ámbito. Esta ley fue modificada posteriormente, en 2013, por la Ley No. 28806, que creó la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), actual encargada de imponer sanciones por infracciones a la normativa sociolaboral y a las normas específicas cuya cumplimiento le corresponde supervisar.

En la misma línea que el ejemplo previo, la Ley General de Inspección del Trabajo, al referirse al procedimiento administrativo sancionador no incluyó una referencia directa al principio de culpabilidad, a pesar de sí consagrar principios base en el artículo 44°, como la observación del debido proceso, economía y celeridad procesal, y pluralidad de instancia. No obstante, sí estableció que en lo no contemplado en sus disposiciones, regía lo dispuesto por la LPAG. De manera más

¹⁰⁷ Publicada el 31 de marzo de 2009.

¹⁰⁸ Aprobado por Decreto Supremo No. 001-2010-AG, publicado el 24 de marzo de 2010.

¹⁰⁹ Publicada el 22 de julio de 2006.

específica, el artículo 52° de su Reglamento¹¹⁰ señaló que, además de los principios del artículo 44° de la ley, se aplicaban al procedimiento sancionador “aquellos que regulan la potestad sancionadora, previstos en el artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444”.

En virtud de estas disposiciones, entonces, es posible afirmar que en materia sancionadora laboral se recoge la aplicación del principio de culpabilidad, al ser uno de los principios limitadores de la potestad sancionadora contenidos en el artículo 230° mencionado.

iv) Servicios de saneamiento:

En nuestro país, la prestación de los servicios de saneamiento, es decir, de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y disposición sanitaria de excretas, está supervisada por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). Para dicho fin, la Ley No. 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos¹¹¹, le ha reconocido, entre otras, potestad administrativa sancionadora que ejerce contra las empresas prestadoras de servicios de saneamiento que cometen infracciones. No obstante, ni dicha ley, ni tampoco el Decreto Ley No. 25965 mediante el que se creó esta entidad, establecen directamente un régimen de responsabilidad administrativa objetiva por lo que, en consecuencia, en este ordenamiento rige la responsabilidad subjetiva consagrada por la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sin perjuicio de ello, es importante advertir que el reconocimiento del régimen subjetivo en esta materia se hace a través del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, aprobado por Resolución de Consejo Directivo No. 003-2007-SUNASS-CD¹¹². Específicamente, el artículo 22° de esta norma recoge expresamente el principio de culpabilidad como aplicable a la función sancionadora de SUNASS, mientras que el artículo 30° señala que “*la responsabilidad de los administrados, por la comisión de las infracciones tipificadas en el presente reglamento es de carácter subjetiva*”. Estas disposiciones, sin embargo, se incluyeron recién mediante la Resolución de Consejo Directivo No. 004-2017-SUNASS-CD¹¹³, que aprobó cambios al Reglamento para

¹¹⁰ Aprobado por Decreto Supremo No. 019-2006-TR, publicado el 29 de octubre de 2006.

¹¹¹ Publicada el 29 de julio de 2000.

¹¹² Publicada el 18 de enero de 2007.

¹¹³ Publicada el 17 de febrero de 2017.

adecuarlo a lo establecido por el Decreto Legislativo No. 1272, que introdujo el principio de culpabilidad a la Ley del Procedimiento Administrativo General, ya que, previamente, la responsabilidad en este ámbito era objetiva.

v) Telecomunicaciones:

El Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) – creado mediante Decreto Legislativo N° 702–, en el ámbito de sus competencias sectoriales, tiene potestad sancionadora reconocida en la Ley No. 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, y con alcance definido en la Ley No. 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL. No obstante, ninguna de las normas de rango legal mencionadas, contiene una disposición expresa que establezca un régimen de responsabilidad objetiva por la comisión de infracciones que sanciona el OSIPTEL.

Esta ausencia, incluso, se ve confirmada en normas de rango infra legal como el Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo No. 008-2001-PCM, así como el vigente Reglamento de Fiscalización, Infracción y Sanciones, aprobado por Resolución de Consejo Directivo No. 087-2013-CD-OSIPTEL. Por ende, al no haber autorización expresa por ley o decreto legislativo para aplicar un régimen de responsabilidad objetiva, en el ámbito sancionador del OSIPTEL rige el principio de culpabilidad establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

2.4. El principio de culpabilidad para los Tribunales Administrativos

Habiendo, en el apartado anterior, hecho un repaso detallado de cómo se manifiesta la responsabilidad administrativa en nuestro ordenamiento sancionador, tanto desde la perspectiva de la norma común –la LPAG– como de ordenamientos sectoriales específicos; corresponde, naturalmente, analizar cómo es que los Tribunales Administrativos, órganos colegiados encargado de resolver generalmente en última instancia administrativa sobre los asuntos de su competencia, interpretan y aplican las normas mencionadas, a fin de conocer la tendencia que han mostrado en los años previos a la emisión de las sentencias del Tribunal Constitucional comentadas en el Capítulo I.

i) Tribunal de Fiscalización Ambiental:

En asuntos ambientales, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), como última instancia administrativa, ha confirmado la aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva aplicable a los administrados que incurran en infracciones, en virtud del cual a la autoridad administrativa le basta, para imputar responsabilidad, acreditar la realización del supuesto de hecho constitutivo de infracción por parte del administrado. A decir del TFA, este régimen tiene como fundamento no sólo la disposición del artículo 18° de la Ley No. 29325, Ley del SINEFA, que así lo establece, sino también el artículo 144° de la Ley General del Ambiente, que señala que la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva¹¹⁴.

A mayor abundamiento, el TFA, en reiteradas ocasiones, ha señalado que el establecimiento de este régimen en el derecho ambiental se sustenta en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por las cuales se postula que quien asume un riesgo donde existe peligrosidad, necesariamente debe hacerse cargo de los daños generados por dicha peligrosidad, aun cuando la conducta sea lícita, de manera que la responsabilidad por asumir ese riesgo le corresponda siempre a quien decide llevarlo a cabo, y no a la víctima o a la sociedad¹¹⁵.

En esa línea, una vez verificado el hecho infractor, el administrado sólo podrá eximirse de responsabilidad demostrando la ruptura de nexo causal que lo desvincule de la comisión de la infracción. Así, el TFA ha considerado que el principio de culpabilidad, dentro del régimen objetivo ambiental, será verificable cuando el administrado logre acreditar con pruebas los hechos excluyentes de su responsabilidad, es decir, su alcance se limitará exclusivamente a lo tutelado por el principio de causalidad¹¹⁶.

ii) Tribunal de Contrataciones del Estado:

El materia de contrataciones públicas, el Tribunal de Contrataciones del Estado (TCE), en el ámbito de sus competencias referidas a las infracciones que, de acuerdo a la Ley de Contrataciones del Estado, se sancionan de forma objetiva, ha establecido que, en estos casos, no

¹¹⁴ Resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental No. 208-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 24 de julio de 2018, No. 251-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 24 de mayo de 2019.

¹¹⁵ Resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental No. 230-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de agosto de 2018 y No. 208-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 24 de julio de 2018 .

¹¹⁶ Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental No. 019-2022/TFA-SE del 18 de enero de 2022.

resulta relevante hacer un juicio de valor sobre la conducta del administrado, dicho de otra forma, no es necesario indagar o acreditar su culpabilidad –el factor subjetivo– puesto que la norma sanciona directamente la comisión del hecho infractor¹¹⁷.

Asimismo, en ocasiones en las que los administrados han argumentado, como medio de defensa, que la responsabilidad objetiva es contraria al principio de culpabilidad y, por tanto, inconstitucional, el cuerpo colegiado ha señalado que no debe dejarse de lado que su actuación se encuentra enmarcada en lo dispuesto por el principio de legalidad, por el que la Administración debe siempre actuar de acuerdo a lo establecido en la ley, por lo que la aplicación de este tipo de determinación de responsabilidad no contraviene el ordenamiento jurídico en tanto la Ley de Contrataciones del Estado la ha previsto para la mayoría de infracciones tipificadas¹¹⁸.

Por otro lado, el TCE ha indicado que, *a contrario sensu* del criterio establecido para los casos en los que se aplica la responsabilidad objetiva, en aquellos en los que esta es de carácter subjetivo, sí deben analizarse aspectos como la falta de diligencia o negligencia, la impudencia y la intencionalidad del infractor para determinar su responsabilidad, porque en estos sí resulta necesario verificar el dolo o la culpa del administrado¹¹⁹.

Así, cuando se trata de infracciones respecto de las cuales la responsabilidad administrativa es objetiva, como por ejemplo, la presentación de información inexacta o falsa, el TCE ha establecido que para que se configure la infracción, únicamente basta comprobar la inexactitud o falsedad de la documentación, ya que, a su criterio, esta forma de atribución de la responsabilidad obliga a los proveedores, participantes, postores, contratistas y subcontratistas a adoptar los mecanismos de diligencia necesarios para garantizar la autenticidad y exactitud de los documentos antes de su presentación, sin posibilidad de poder argumentar en contrario si luego se produce la infracción¹²⁰.

¹¹⁷ Resoluciones del Tribunal de Contrataciones del Estado No. 2187-2019-TCE-S3 del 31 de julio de 2019 y No. 009-2020-TCE del 2 de enero de 2020 y No. 1846-2022-TCE-S5 del 23 de junio de 2022.

¹¹⁸ Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado No. 02731-2021-TCE-S1 del 10 de septiembre de 2021.

¹¹⁹ Resoluciones del Tribunal de Contrataciones del Estado No. 0299-2021-TCE-S4 del 1 de febrero de 2021, No. 1455-2022-TCE-S5 del 25 de mayo de 2022 y No. 1846-2022-TCE-S5 del 23 de junio de 2022.

¹²⁰ Ibidem.

No obstante, como se indicó previamente, en los casos que involucren las cuatro infracciones¹²¹ a las que les es inaplicable el régimen objetivo, debe tomarse en cuenta el factor subjetivo –principio de culpabilidad–, más aún cuando en estas, como acertadamente advierte LINARES, incluyen implícitamente a la culpabilidad en su tipificación al considerar palabras como “injustificadamente” y “maliciosamente” en su redacción, en tanto que estas son cuestiones que no pueden analizarse objetivamente, sino que para determinar su ocurrencia debe indiscutiblemente realizarse una valoración subjetiva de los hechos¹²².

Para el TCE, lo injustificado se ha entendido, como señala la autora citada, en el sentido de que no existe antijuridicidad o culpabilidad en la conducta del administrado puesto que se identifican causales de exoneración de responsabilidad tales como la imposibilidad física o jurídica, el caso fortuito o fuerza mayor, y la diligencia ordinaria. Siendo esta última la vinculada con el principio de culpabilidad, vale precisar que el cuerpo colegiado ha entendido que su manifestación de produce a través de la presencia tanto de la previsión de riesgos que puedan razonablemente surgir del proceso de contratación, como de la actuación oportuna ante la materialización de dichos riesgos, por parte de los administrados¹²³.

Luego, en cuanto a lo que implica que una de las infracciones requiera que la conducta típica sea maliciosa, es necesario advertir, coincidiendo con LINARES, que indudablemente su comisión se producirá a título de dolo¹²⁴. Siendo ello así, el TCE ha vinculado dicho término con conductas malintencionadas, contrarias a la buena fe procedimental o, de forma más precisa, de ejercicio abusivo del derecho¹²⁵. Sin embargo, ante la complejidad probatoria que trae consigo este tipo de conductas, es relevante señalar que el TCE ha mostrado, de forma sostenida, una posición en favor de garantizar el principio de presunción de licitud de los actos de los administrados y, por

¹²¹ Son las siguientes: (a) Desistirse o retirar injustificadamente su oferta; (b) Incumplir injustificadamente con su obligación de perfeccionar el contrato o de formalizar Acuerdos Marco; (h) Negarse injustificadamente a cumplir las obligaciones derivadas del contrato que deben ejecutarse con posterioridad al pago; y, (n) Presentar cuestionamientos maliciosos o manifiestamente infundados al pliego de absolución de consultas y/u observaciones.

¹²² MELISA LINARES PAZ SOLDÁN. El impacto regulatorio de la responsabilidad administrativa objetiva en la contratación pública. Tesis para obtener el título de abogado, Lima: Universidad de Lima, 2022, p. 223.

¹²³ Ibidem, pp. 226-230. En específico, en referencia a la previsibilidad de los riesgos, la autora analizó la Resoluciones del Tribunal de Contrataciones del Estado No. 0063-2016-TCE-S2 del 12 de enero de 2016, No. 1199-2019-TCE-S2 del 17 de mayo de 2019, y No. 0793-2022-TCE-S2 del 8 de marzo de 2022; mientras que en cuanto a la actuación oportuna se examinó la Resolución del Tribunal de Contrataciones del Estado No. 262-2017-TCE-S2 del 1 marzo de 2017.

¹²⁴ MELISA LINARES PAZ SOLDÁN. *Óp. Cit.*, p. 231.

¹²⁵ Ibidem, p. 232, refiriéndose a las Resoluciones del Tribunal de Contrataciones del Estado No. 00217-2022-TCE-S1 y No. 2870-2021-TCE-S1 del 20 de septiembre de 2021.

tanto, en contra de sancionarlos por la comisión de la infracción mencionada cuando no existan pruebas suficientes para hacerlo¹²⁶.

En suma, es posible confirmar que el TCE, en aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, ha venido manteniendo una tendencia que se adhiere al régimen mixto de responsabilidad consagrado por estas normas, en el que la responsabilidad objetiva corresponde a la mayoría de infracciones y, en lo concerniente a estas, no tomando en cuenta el factor subjetivo de culpabilidad; mientras que, en los casos excepcionales regulados por el régimen subjetivo, considerando dicho factor para la determinación de la responsabilidad administrativa.

iii) Tribunal Fiscal:

El Tribunal Fiscal (TF), en su calidad de segunda instancia administrativa para asuntos tributarios y aduaneros, ha confirmado la aplicación de un régimen de responsabilidad objetiva por la comisión de infracciones en estas materias bajo una interpretación del artículo 165° del Código Tributario que considera que, cuando esta norma señala que “*las infracciones se determinan en forma objetiva*”, se entiende que no es necesario que la Administración pruebe el dolo o culpa de los contribuyentes en tanto que no es relevante para la configuración de la infracción¹²⁷, y, por ende, se cumple el requisito exigido por la LPAG de contar con una ley o decreto legislativo para que se aplique este tipo de responsabilidad administrativo sancionadora¹²⁸.

Además, el TF ha sido claro al señalar, en reiterados pronunciamientos recientes, que, en virtud de la Norma IX del Título Preliminar del Código Tributario, que permite la aplicación supletoria de normas distintas a las tributarias únicamente en los casos no previstos en ese cuerpo normativo o en otras normas tributarias, siempre que no se les opongan o desnaturalicen; no deben aplicarse las disposiciones del procedimiento administrativo sancionador de la LPAG porque sí existe una regulación específica del procedimiento sancionador tributario en el Código Tributario¹²⁹. Aunado a ello, se considera también como sustento legal de esta posición, la

¹²⁶ Resoluciones del Tribunal de Contrataciones del Estado No. 0569-2019-TCE-S2 del 9 de abril de 2019, No. 1160-2019-TCE-S1 del 15 de mayo de 2019, y No. 2870-2021-TCE-S1 del 20 de septiembre de 2021.

¹²⁷ Resolución del Tribunal Fiscal No. 01634-2-2019 del 20 de febrero de 2019.

¹²⁸ Resolución del Tribunal Fiscal No. 02551-9-2019 del 15 de marzo de 2019.

¹²⁹ Resoluciones del Tribunal Fiscal No. 05708-11-2019 del 31 de mayo de 2019 y No. 07061-3-2020 del 20 de noviembre de 2020.

disposición de la LPAG que establece que dichas disposiciones son de aplicación supletoria para los procedimientos establecidos en leyes especiales¹³⁰.

Incluso, ha confirmado que los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional en las citadas sentencias recaídas en los Expedientes No. 003-2005-PI/TC y No. 2868-2004-AA/TC, referidos a que, para imputar responsabilidad por la comisión de una infracción, debe necesariamente tomarse en cuenta la conducta del administrado y el principio de culpabilidad –el factor subjetivo–, tampoco resultan de aplicación en el derecho sancionador tributario¹³¹.

Sin duda, la posición del TF en relación al régimen de responsabilidad sancionadora en muestra un cambio respecto de la que mantenía hacía finales del siglo pasado, a través de la cual procuraba garantizar el respeto al principio de culpabilidad, como sucedía en las Resoluciones No. 082-3-97 y No. 2727-4-96, precedentes a los que, en la actualidad, así como sucede con las mencionadas sentencias del Tribunal Constitucional, descarta como argumento de defensa por parte de los contribuyentes, en tanto que considera consagrado un régimen responsabilidad objetiva absoluta¹³².

iv) Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería:

En su calidad de última instancia administrativa para resolver recursos de apelación en materias de energía y minería del ámbito de su competencia, el Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería (TASTEM), ha confirmado, en más de una ocasión, que, en mérito a una interpretación del artículo 1° de la Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de OSINERGMIN, que establece que “*la infracción será determinada en forma objetiva*”, la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones es de carácter objetivo,

¹³⁰ Es relevante precisar que, en efecto, el artículo 247° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que las disposiciones del Capítulo III correspondiente al procedimiento sancionador son de aplicación supletoria para los procedimientos especiales, sin embargo, también señala expresamente que, todos los procedimientos, incluidos los tributarios, deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora.

¹³¹ Resolución del Tribunal Fiscal No. 10994-5-2019 del 28 de noviembre de 2019.

¹³² Resoluciones del Tribunal Fiscal No. 02436-3-2021 del 12 de marzo de 2021 y No. 10165-5-2021 del 17 de noviembre de 2021.

por lo que, no se aplica la responsabilidad subjetiva y, en consecuencia, no se evalúan elementos subjetivos en la determinación de la responsabilidad por la conducta infractora¹³³.

Adicionalmente, el TASTEM se ha pronunciado específicamente sobre lo sostenido en la Casación No. 13233-2014-Lima, en la que la Corte Suprema interpretó el sentido del artículo 165° del Código Tributario – con idéntica redacción al citado artículo 1° de la Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de OSINERGMIN relativo a que *“la infracción será determinada en forma objetiva”*–, considerando que lo que la máxima instancia judicial estableció, dirigiéndose a la autoridad tributaria y no a otra, fue que la determinación objetiva de la infracción se refería a la forma en la que se debe determinar esta, es decir, *“tomando en consideración los elementos del tipo fijados en la norma legal, que pueden incluir elementos objetivos y subjetivos, siendo que la intencionalidad debe ser evaluada cuando forme parte de la descripción de la conducta sancionada”*. Siendo ello así, en tanto que, a su criterio, las infracciones tipificadas que son sancionadas por OSINERGMIN no contemplan elementos subjetivos en el tipo, sino sólo objetivos, conforme al régimen de responsabilidad objetiva, no correspondía atender al criterio expuesto¹³⁴.

v) Tribunal del Servicio Civil:

El Tribunal del Servicio Civil (TSC), como encargado de solucionar las controversias que se presenten entre las entidades incluidas en el ámbito de la Ley No. 28175, Ley Marco del Empleo Público, conoce en última instancia administrativa recursos de apelación sobre diversas materias vinculadas al servicio civil¹³⁵. Este Tribunal ha confirmado la aplicación cabal del principio de culpabilidad como parte del ejercicio de la potestad sancionadora. Al respecto, siguiendo a los profesores MORÓN y GÓMEZ TOMILLO, ha señalado que, en razón de este principio, una sanción solo debe aplicarse si se ha acreditado que el administrado actuó de forma doloso o negligente, proscribiendo la posibilidad de sancionar aquellos comportamientos en los que no concurren el

¹³³ Resoluciones del Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería No. 093-2018-OS/TASTEM-S2 del 10 de abril de 2018, No. 093-2019-OS/TASTEM-S2 del 11 de marzo de 2019, No. 033-2020-OS/TASTEM-2 del 3 de febrero de 2020 y No. 116-2020-OS/TASTEM-S2 del 22 de junio de 2020.

¹³⁴ Resolución del Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería No. 523-2018-OS/TASTEM-S2 del 28 de diciembre de 2018.

¹³⁵ Artículos 2 y 3 del Reglamento del Tribunal del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo No. 008-2010-PCM.

dolo o la imprudencia, es decir, que no es aceptable la responsabilidad objetiva en materia disciplinaria¹³⁶.

Así, el TSC ha afirmado drásticamente que no basta, para determinar responsabilidad disciplinaria, con que la Administración pruebe que el sujeto sometido a procedimiento disciplinario ha realizado una conducta tipificada como falta, sino que será igualmente necesario que se acredite la existencia del elemento subjetivo mencionado. Además, ha precisado que la verificación de dicho elemento, debe llevarse a cabo luego de que la Administración haya confirmado que el administrado haya realizado u omitido la conducta típica, en otros términos, después de cumplir con el principio de causalidad¹³⁷.

Sobre este último, el cuerpo colegiado, citando a MORÓN, ha considerado que exige el cumplimiento del principio de personalidad de las sanciones, por el cual la atribución de responsabilidad respecto de la comisión de una infracción debe corresponder a quien llevó a cabo la conducta típica y, de ninguna manera, a otros por un hecho ajeno¹³⁸.

Por tanto, es posible afirmar que el TSC viene respetando, en asuntos relativos a las materias disciplinarias de su competencia, el principio de culpabilidad de manera integral, exigiendo el cumplimiento del principio de personalidad de las sanciones (causalidad), y la acreditación de existencia del aspecto subjetivo –dolo o culpa– en la conducta del sujeto, antes de atribuirle responsabilidad administrativa y disponer la aplicación de una sanción.

vi) Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas:

En materia de recursos hídricos, es el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas (TNRCH) el competente para atender, como última instancia administrativa, las reclamaciones y recursos planteados contra los órganos –desconcentrados y de línea– de la Autoridad Nacional del Agua¹³⁹. En este ámbito, como se ha confirmado previamente, es de

¹³⁶ Resolución del Tribunal del Servicio Civil No. 002153-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala del 20 de septiembre de 2019.

¹³⁷ Resoluciones del Tribunal del Servicio Civil No. 002153-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala del 20 de septiembre de 2019, No. 001547-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala del 11 de septiembre de 2020, No. 000380-2021-SERVIR/TSC-Primera Sala del 26 de febrero de 2021.

¹³⁸ Resolución del Tribunal del Servicio Civil No. 002883-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 19 de diciembre de 2019.

¹³⁹ Artículo 3º del Reglamento Interno del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua, aprobado por Resolución Jefatural No. 096-2014-ANA.

aplicación un régimen de responsabilidad subjetiva por no existir habilitación legal expresa para imposición de sanciones objetivamente; sin embargo, en la práctica, el TNRCH viene desconociendo ello y permitiendo la sanción de administrados únicamente luego de verificar la realización de la conducta típica.

Sobre el particular, en diversos pronunciamientos, el TNRCH ha señalado que, en virtud de los principios de causalidad y culpabilidad, la responsabilidad debe atribuirse a quien realiza la conducta típica; y que la responsabilidad es subjetiva, salvo que por ley o decreto legislativo se disponga lo contrario. No obstante, al momento de resolver, el colegiado no toma en cuenta esto último, y únicamente asocia ambos principios mencionados, limitándolos al concepto de causalidad expuesto. Es decir, solo procura acreditar que la sanción recae en quien cometió la conducta infractora en tanto ello demuestra la “culpabilidad” del administrado, pero no analiza el factor subjetivo que un régimen de responsabilidad subjetiva exige para la determinación de responsabilidad administrativa¹⁴⁰.

Incluso, el TNRCH ha mostrado expresamente esta postura al, citando textualmente lo establecido por el profesor MORÓN sobre el principio de culpabilidad, optar por referirse exclusivamente al extremo de este que exige no hacer responsable a un administrado por hechos que le son ajenos y atribuibles a terceros, a saber, la personalidad de las sanciones que, como es conocido, en nuestro ordenamiento está regulado en el principio de causalidad, y dejando de lado el resto de sus componentes, sobre todo el referido a la exigencia de dolo o culpa¹⁴¹. Entonces, resulta evidente que el TNRCH, a través de equiparar al principio de culpabilidad con el de causalidad, viene aplicando responsabilidad administrativa objetiva de forma ilegal, incumpliendo con una garantía de los administrados frente a la potestad sancionadora de la Administración.

2.5. Corte Suprema del Poder Judicial

Luego de haber repasado brevemente los antecedentes históricos que, sobre el principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora, precedieron a la actual Constitución de 1993, así como lo que esta, a certero juicio del Tribunal Constitucional, dispone al respecto, y cómo este

¹⁴⁰ Resoluciones del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas No. 1393-2019-ANA/TNRCH del 29 de noviembre de 2019, No. 1418-2019-ANA/TNRCH del 6 de diciembre de 2019, No. 1440-2019-ANA/TNRCH del 11 de diciembre de 2019.

¹⁴¹ Resoluciones del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas No. 283-2021-ANA/TNRCH del 7 de mayo de 2021 y No. 067-2022-ANA-TNRCH del 2 de febrero de 2022.

principio ha sido recogido en el ordenamiento legal sancionador –general y sectorial– y aplicado por los Tribunales Administrativos; es sumamente indispensable tener en consideración lo que la Corte Suprema, en su calidad de máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial, ha señalado sobre el asunto.

En nuestro país, como apuntan HUAPAYA y ALEJOS, es común que se critiquen las decisiones del Poder Judicial sin haber hecho el esfuerzo de llevar a cabo un estudio serio de la jurisprudencia que –aunque de difícil acceso– existe en estos temas¹⁴². Al respecto, se suele señalar que tanto ello, como también que los trabajos académicos la mayoría de las veces pasen por alto a la jurisprudencia, se debe a que, entre otras razones, existiría un déficit en la publicidad de sus sentencias que impedirían que cumpla el rol que está llamada a asumir¹⁴³.

En este contexto, siguiendo a los autores citados, es imprescindible, con la finalidad de hacer un análisis académico serio, referirse a la más relevante jurisprudencia¹⁴⁴ que recientemente se ha pronunciado sobre el asunto bajo análisis, que, por lo demás, es fuente del procedimiento administrativo según el numeral 2.7 del artículo V del Título Preliminar de la LPAG. Sobre todo porque, a diferencia de lo que puede suceder en otros asuntos, la Corte Suprema ha emitido importantes sentencias en las que analiza el principio de culpabilidad –y el de causalidad– en materia administrativo sancionadora, lo que hace necesario su estudio y, de ser el caso, crítica¹⁴⁵.

Así, una de las primeras referencias jurisprudenciales de la materia en los últimos años, se produjo a raíz de un caso sucedido antes de las modificaciones que introdujo el Decreto Legislativo No. 1272 en el ordenamiento, en el que la Corte Suprema decidió que, en atención al principio de especialidad de la norma, las disposiciones sobre el tipo de responsabilidad administrativa – subjetiva u objetiva– de un régimen sancionador aprobado por ordenanza municipal, así como la manera en la que ésta responsabilidad se atribuía, primaban sobre lo dispuesto en la LPAG y, en específico, el principio de causalidad, aun cuando sean opuestas a este último¹⁴⁶. Esto, sin duda,

¹⁴² RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272”, *Revista de Derecho Administrativo*, No. 17, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019, p. 73.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 54.

¹⁴⁴ Para dicho fin, además de una labor del autor de búsqueda y análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema, también ha sido de vital importancia el reciente trabajo de JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *La Ley del Procedimiento Administrativo General en su jurisprudencia*, 1° ed., Lima: Gaceta Jurídica, 2022.

¹⁴⁵ RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad...”, *Óp. Cit.*, p. 54.

¹⁴⁶ Casación No. 10058-2012 Lima Norte, publicada el 30 de abril de 2015. A través de esta sentencia, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, confirmó la sanción de la Municipalidad de Lima a una empresa por

demostraba lo necesaria que era una reforma como la mencionada, así como la postura en nuestro sistema jurídico, de preferencia hacia los regímenes de responsabilidad objetiva.

Más adelante, la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, revirtió este criterio para pasar a confirmar que el principio de causalidad implicaba la determinación fehaciente de la responsabilidad del autor. Precisamente, indicó que, si bien la observancia del principio de legalidad es necesaria para la imposición de una sanción, no es suficiente por sí misma, en tanto que también lo es la del resto de principios que rigen la potestad sancionadora establecidos en la LPAG y, en específico, el principio de causalidad, por el cual la responsabilidad debe atribuirse a quien realiza la conducta infractora, para lo que debe existir suficiente mérito probatorio¹⁴⁷.

Por otro lado, también antes de los cambios del Decreto Legislativo No. 1272, en un proceso vinculado a asuntos aduaneros, la Corte Suprema señaló que la responsabilidad en materia tributaria y aduanera es eminentemente objetiva, lo que implicaba que se limitaba a verificar la existencia del supuesto de hecho de la infracción tipificada, sin necesidad de tomar en cuenta la voluntad o intencionalidad con la que el sujeto infractor hubiese actuado. Sin embargo, precisó que ello no puede invalidar la aplicación de los principios de causalidad y presunción de licitud, rectores de la potestad sancionadora de la Administración pública. Así, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, aseguró que, en virtud del primero, no se impute responsabilidad a un administrado por hechos que materialmente no son atribuibles a su conducta, más aún cuando estos fueron probadamente realizados por un tercero, mientras que, por el segundo, se presume siempre, salvo evidencia en contrario, que los administrados actúan conforme a la ley¹⁴⁸.

la comisión de la conducta infractora consistente en la instalación de afiches sin autorización. La recurrente alegó que, en virtud del principio de causalidad, la responsabilidad por la infracción debía recaer sobre quien tuviese la culpa (responsabilidad subjetiva) por la instalación de los afiches, o bien caer sobre los individuos que llevaron a cabo esa acción. Sin embargo, la Sala señaló que el régimen sancionador de la municipalidad establecía que la responsabilidad se atribuía directamente a las personas jurídicas aun cuando la infracción la cometa una persona natural con la que tenga algún tipo de vínculo, por lo que, en tanto esta disposición interpretativamente estableció un régimen de responsabilidad objetiva, y que la empresa recurrente había repartido afiches a sus clientes (distribuidores de sus productos), la responsabilidad podía caer sobre el recurrente, no siendo ni siquiera necesario determinar la identidad de las personas que colocaron los afiches porque el vínculo requerido para sancionar quedaba probado con la relación comercial en virtud de la cual le entregaban los afiches para que los colocaran donde decidieran.

¹⁴⁷ Casación No. 768-2016 Lima, publicada el 30 de abril de 2018, considerando noveno.

¹⁴⁸ Casación No. 5905-2012 Lima, publicada el 30 de diciembre de 2015, considerandos séptimo y octavo.

Posteriormente, la Corte Suprema se pronunció respecto del sentido en el que debía interpretarse la antes citada norma contenida en el artículo 165° del Código Tributario, específicamente el extremo que establece que la infracción tributaria “debe determinarse de manera objetiva”. Al respecto, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, fue clara al confirmar que, contrario a lo que suelen considerar la SUNAT o el Tribunal Fiscal, en coherencia con las normas y principios constitucionales y legales, no se puede interpretar que esta disposición estipula un régimen de responsabilidad objetiva en materia tributaria, sino únicamente que la autoridad debe actuar de manera objetiva en la determinación de la infracción, es decir, obedeciendo al principio de seguridad jurídica y reduciendo el grado de discrecionalidad administrativa que pueda surgir en la aplicación del régimen sancionador¹⁴⁹.

Entonces, a decir de la Sala, la parte analizada del artículo 165° del Código Tributario significa que “las infracciones administrativas tributarias se determinan tomando en consideración los elementos del tipo fijados en norma legal, que pueden incluir elementos objetivos y subjetivos, de tal forma que la intencionalidad subjetiva debe ser evaluada cuando forme parte de la descripción de la conducta sancionada, a efectos de garantizar el principio de tipicidad, legalidad y responsabilidad en materia sancionatoria en el marco del Estado Constitucional de Derecho”¹⁵⁰.

Siendo ello así, al imponer una sanción, las autoridades no pueden tomar como justificación una disposición de este tipo –que no sólo existe en el ordenamiento tributario, sino también en el de energía y minería–, para dejar de considerar el elemento subjetivo de la conducta infractora, cuando este forme parte de los elementos de la infracción; en tanto que dicho dispositivo no lo excluye para determinar la responsabilidad del administrado, sino únicamente se refiere a la forma objetiva en la que debe obrar la Administración para determinar la infracción¹⁵¹.

De esta manera, de acuerdo a lo señalado por HUAPAYA y ALEJOS, a pesar de no referirse a “culpabilidad” expresamente, la Corte Suprema reconoce este principio mucho antes de que el Decreto Legislativo No. 1272 lo haga, dando así un importante paso en la incorporación

¹⁴⁹ Casación No. 13233-2014 Lima, emitida el 17 de mayo de 2016.

¹⁵⁰ Ibidem, numeral 2.4 del considerando segundo.

¹⁵¹ Ibidem, numeral 3.2 del considerando tercero.

jurisprudencial de esta garantía propia del Estado Constitucional de Derecho, y exigiendo que la responsabilidad objetiva se establezca de forma expresa e indudable¹⁵².

Sin embargo, la Corte Suprema no pudo mantener en el tiempo el avance logrado con la inclusión del criterio antes mencionado. Al contrario, en una sentencia posterior, señaló que el artículo 165° del Código Tributario estipulaba que para que se configure una infracción en materia tributaria, era suficiente con constatar su comisión, verificando si los hechos se subsumían dentro de la tipificación prevista, sin necesidad de evaluar el aspecto subjetivo, como el dolo o la culpa, del administrado para que se produzca¹⁵³.

Siguiendo este razonamiento, fue como la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, cambió el criterio de la Corte Suprema, para pasar a reconocer jurisprudencialmente la responsabilidad objetiva en materia tributaria, en virtud de la cual “la Administración Tributaria, para probar la configuración de una infracción y aplicar la sanción correspondiente a la misma, solo deberá demostrar la ocurrencia del hecho debidamente tipificado como infracción, no correspondiendo que se aplique el principio de culpabilidad o cualquier otro principio que implique el análisis de la conducta del infractor, o la intención del mismo, como causal eximente de la responsabilidad (...)”¹⁵⁴.

En otra oportunidad, en una importante sentencia en la que reencausa la defensa de la aplicación del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador, la Corte Suprema ha señalado que en esta materia se requiere culpabilidad como regla general para imponer una sanción, a la que entiende “no sólo como responsabilidad por el hecho y como el principio de personalidad de las penas, sino también como exigencia de dolo o (como regla general) de culpa”¹⁵⁵. La Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente arriba a esta afirmación luego de reconocer que la potestad administrativo sancionadora, aquella por la que se imponen castigos –en la mayoría de las veces, consistentes en la privación de un bien o derecho, o el pago de una multa– que tienen como fin reprimir la vulneración de las normas de Derecho Administrativo, está sometida por el legislador a una serie de principios cuyo sustento son las garantías propias del

¹⁵² RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad...”, *Óp. Cit.*, p. 73-74.

¹⁵³ Casación No. 4544-2015 Lima, publicada el 4 de octubre de 2018, literal (d) del considerando octavo.

¹⁵⁴ *Ibidem*, literal (f) del considerando octavo.

¹⁵⁵ Casación No. 1396-2014 Lima, emitida el 28 de abril de 2016, considerando décimo quinto.

Estado de Derecho¹⁵⁶, es decir, las reglas del *ius puniendi* del Estado aplicables tanto al Derecho penal como al administrativo sancionador¹⁵⁷.

Sin embargo, la Sala hizo una precisión que no debe ser pasada por alto, al indicar que, como una excepción al principio de culpabilidad, las sanciones por la comisión de infracciones de mera inobservancia se imponen de forma objetiva, en tanto que esta inobservancia constituye la antijuridicidad, que se produce sin ningún tipo de culpa. En su opinión, siguiendo al profesor Alejandro Nieto, esto sucede como “una consecuencia lógica de la admisión de las infracciones de peligro abstracto puro en el Derecho administrativo, ilícitos de desobediencia, en los cuales el legislador ya calificó el riesgo, sin necesidad de que se haga una valoración real de su verificación en el supuesto concreto”¹⁵⁸. De esta manera, concluye que, excepcionalmente, a las infracciones de mera inobservancia podrían no aplicarse las garantías del *ius puniendi* estatal que se exigen para las infracciones en las que se produce un daño real o potencial a un determinado bien jurídico. Dicha excepción, en tanto no podría darse en el Derecho penal, se encuentra justificada, a su juicio, en la especialidad del Derecho administrativo sancionador; a partir de la cual, incluso, establece que deben evaluarse los casos de responsabilidad subsidiaria y solidaria, y de las personas jurídicas, en los que sí es exigible la culpabilidad, pero adaptada a su particular naturaleza¹⁵⁹.

Posteriormente, no se puede decir que la Corte Suprema haya tomado un rumbo jurisprudencial fijo o definido para fortalecer la acogida al principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, sino todo lo contrario. Así, en un caso en el que la cuestión controvertida pertenecía al ámbito de la contratación pública, específicamente, consistía en la comisión de la infracción de incumplir injustificadamente con la obligación de perfeccionar un contrato¹⁶⁰; la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria volvió a dar un paso hacia atrás en el reconocimiento del principio de culpabilidad en materia sancionadora.

A diferencia de la mayoría de conductas tipificadas como infracciones en la Ley de Contrataciones del Estado, en las que la responsabilidad se atribuye de manera objetiva, como se

¹⁵⁶ Ibidem, considerando quinto.

¹⁵⁷ Ibidem, considerando décimo quinto.

¹⁵⁸ Ibidem, considerando décimo cuarto.

¹⁵⁹ Ibidem, considerando décimo quinto.

¹⁶⁰ Casación No. 9886-2017 Lima, publicada el 1 de junio de 2020.

detalló previamente, en la mencionada infracción aplica la responsabilidad subjetiva¹⁶¹, por lo que sí debe analizarse la culpabilidad del administrado. No obstante, al momento de interpretar los requisitos necesarios para que efectivamente se configure el tipo infractor, y, en concreto, lo que se entiende por “injustificado”, la Tercera Sala señaló que “en la Vigésimo Tercera Edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se señala lo siguiente como definición del término ‘justificado’: “conforme a justicia o razón”, por lo que entendemos que se configurará la infracción en tanto el agente no suscriba el contrato sin tener un motivo que se ajuste a la justicia y a la razón, en el entendido de que se trate de un motivo suficiente, ajeno a su sola voluntad, que origine un impedimento real, grave e insuperable, pues de poder ser subsanado con un accionar diligente, no configuraría un supuesto justificable y, por ende, correspondería la sanción del agente.”¹⁶².

A decir de HUAPAYA y ALEJOS, este estándar establecido por la Tercera Sala “resulta ambiguo, demasiado exigente y desconoce los alcances reales del principio de culpabilidad”¹⁶³. Esto sucede porque el razonamiento expuesto concibe de forma muy estricta el principio de culpabilidad, y lo entiende como sinónimo de causalidad –principios de personalidad de las penas e imputación por el hecho–, dejando de lado los principios esenciales de exigencia de dolo o culpa y reprochabilidad subjetiva que también componen la culpabilidad¹⁶⁴.

Particularmente, los autores citados consideran que, cuando la Corte Suprema utiliza los términos “impedimento insuperable” y “ajeno a su voluntad”, interpreta que la exoneración de la responsabilidad por la infracción en cuestión, se producirá únicamente cuando se acredite la ruptura del nexo causal por fuerza mayor, lo que establece un estándar de diligencia demasiado alto y genera que la aplicación de la culpabilidad se limite sólo a la causalidad. Indudablemente, ello constituye un retroceso respecto de la aplicación y comprensión del principio de culpabilidad¹⁶⁵.

¹⁶¹ La infracción se encuentra tipificada en el literal (b) del artículo 50.1° del Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones del Estado, y en el artículo 50.3° se dispone que la responsabilidad derivada de las infracciones previstas en el artículo 50° es objetiva, salvo para los tipos infractores previstos en los literales (a), (b), (h), y (n) del artículo 50.1°.

¹⁶² Casación No. 9886-2017 Lima, considerando noveno.

¹⁶³ RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Un retroceso en la aplicación del principio de culpabilidad”. Disponible en línea: <https://www.enfoquederecho.com/2020/07/13/un-retroceso-en-la-aplicacion-del-principio-de-culpabilidad-a-proposito-de-una-reciente-sentencia-de-la-corte-suprema/> [consultado el 4 de febrero de 2023].

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

Sin embargo, en una siguiente oportunidad, al abordar un asunto de suma relevancia como es la aplicación del principio de culpabilidad en las personas jurídicas, la Corte Suprema confirmó que la responsabilidad administrativa será subjetiva también en estos casos, para lo cual habrá que tomar en cuenta el criterio del déficit de organización. En virtud de este criterio, si una persona jurídica ha demostrado falta de previsión o no haber adoptado acciones efectivas para no cometer conductas infractoras, entonces habrá incurrido en negligencia reprochable, en razón de que no implementó las medidas necesarias para observar y cumplir adecuadamente las normas que rigen su actividad. Por ende, ante la eventual comisión de una infracción, no será capaz de acreditar una organización diligente a través de la cual haya hecho lo posible en su alcance para no cometer dicha infracción que se le imputa, y podrá ser considerado culpable y sancionado¹⁶⁶.

En suma, un análisis de la jurisprudencia más relevante de la Corte Suprema referida a la aplicación del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, permite concluir que, en los últimos años, la defensa de este último por parte del máximo órgano jurisdiccional no ha sido constante ni uniforme y, al contrario, ha atravesado por vaivenes caracterizados por pasos hacia atrás¹⁶⁷ luego de que se produjeran avances importantes. Así, luego de haber cuestionado la interpretación que la Administración tributaria hacía de su habilitación para sancionar objetivamente, ha retrocedido para avalarla; o, en diversas ocasiones en las que ha tratado los alcances del principio de culpabilidad, lo ha asociado y limitado al de causalidad; y, las veces en las que sí reconoció el principio de culpabilidad en su real dimensión, optó por dejar abierta la puerta para la aplicación de la responsabilidad objetiva, o exigió un estándar de diligencia muy alto que impedía que este opere.

¹⁶⁶ Casación No. 16808-2019, emitida el 18 de agosto de 2020, numeral 6.6 del considerando sexto.

¹⁶⁷ Esto, naturalmente, es algo que también viene sucediendo en instancias inferiores. Por ejemplo, a través de la Resolución No. 4 del 23 de junio de 2023, recaída en el Expediente No. 743-2016, la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de Lima, en un asunto en materia de telecomunicaciones, señaló que el hecho de que se haya reconocido la aplicación del principio de culpabilidad a la potestad punitiva de la Administración no significa que la exigencia del dolo y la culpa sea aplicada en el Derecho administrativo sancionador como lo es en el Derecho penal, dado que ambas ramas tienen fines distintos, y, por esa razón, tienen diferencias sustanciales. Así, recurriendo nuevamente a la diferencia entre los fines de ambos ordenamientos sancionadores, la Sala buscó justificar que para atribuir la responsabilidad administrativa al demandante no era necesario determinar la concurrencia de dolo o culpa en su conducta puesto que “la diligencia promedio que las empresas operadoras de telecomunicaciones, implica dar cumplimiento a la normatividad vigente que las regula, por lo que, esperando que actúe en fiel cumplimiento de la normatividad que rige el sector de comunicaciones, imponiéndose un deber de diligencia ordinaria a todos los partícipes en ese ámbito”, de manera que, a su juicio, “al encontrarse acreditado que ha incumplido sus obligaciones; se determina que la conducta del demandante se circunscribe a un escenario de culpa inexcusable”.

Sin perjuicio de ello, también es prudente rescatar que, dentro de todo, ha mostrado visos de una vocación para incluir a dicho principio en posteriores análisis jurisdiccionales en asuntos vinculados al derecho administrativo sancionador –como sucedió, por ejemplo, con la reciente aplicación del criterio del déficit de organización para la determinación de culpabilidad de las personas jurídicas–, por lo que, por esa razón, resulta sumamente relevante, de cara al futuro, la posición que adopte por el Tribunal Constitucional al respecto.



Capítulo III

La naturaleza y aplicación del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador

3.1. El punto de partida: La noción de sanción y la unidad del *ius puniendi* estatal

Como es ampliamente conocido, el Estado puede imponer castigos o –de forma más precisa– sanciones a las personas por la realización de conductas que ha establecido como prohibidas en la comunidad política sobre la que ejerce su autoridad. En ese sentido, siguiendo la lógica propuesta por BACA¹⁶⁸ para tratar este asunto, es preciso, primero, referirse al elemento central de la cuestión y definirlo: la sanción. Así, de acuerdo a GARCÍA DE ENTERRÍA, una sanción es un mal infligido como consecuencia de una conducta ilegal, que tiene un fin aflictivo¹⁶⁹.

A decir de GARCÍA AMADO, esta posibilidad, reconocida por el Derecho, que tiene el Estado de establecer un castigo e imponerlo –sancionar– a los ciudadanos, recibe el nombre de *ius puniendi* o poder punitivo. Específicamente, este *ius puniendi* se manifiesta de dos maneras: subjetiva y objetiva. Por la primera se entiende a la facultad que aquellos que detentan el poder estatal tienen reconocida por el ordenamiento jurídico para aplicar castigos; mientras que, la segunda se refiere al grupo de normas sancionadoras establecidas y su aplicación arreglada al resto de normas del sistema jurídico¹⁷⁰.

Tradicionalmente, estos castigos se han asociado con las penas que imponen los jueces penales, sin embargo, no son éstos los únicos que pueden sancionar, puesto que, en otros ámbitos, es posible ser castigado con multas –y sanciones de otra índole– por alguna entidad pública.

¹⁶⁸ VÍCTOR BACA ONETO, “El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial referencia al caso peruano”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, No. 21, 2019, p. 315.

¹⁶⁹ EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 10, 1976, p. 399. En la misma línea, VÍCTOR BACA ONETO, *Óp. Cit.*, p. 315, señala que es “una medida con un fin aflictivo”. Asimismo, MANUEL REBOLLO PUIG, “El contenido de las sanciones”, *Revista Justicia Administrativa*, Valladolid: Lex Nova, 2001, pp. 153-156, establece que la sanción es un castigo y que, para que realmente lo sea, debe tener fin aflictivo, es decir, alterar perjudicialmente la situación jurídica de quien lo sufre, con el objetivo de lograr dicho cometido.

¹⁷⁰ JUAN ANTONIO GARCÍA AMADO, “Sobre el *ius puniendi*: Su fundamento, sus manifestaciones y sus límites”, *Revista Documentación Administrativa* No. 280-281, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2008, p.17.

Reconociendo esta realidad, debe precisarse que la Administración pública¹⁷¹, como señala COSCULLUELA, también tiene atribuida la potestad de castigar la comisión de determinadas conductas prohibidas, denominadas infracciones administrativas, por parte de los administrados¹⁷². A esta atribución se le conoce como potestad administrativo sancionadora y, como ha indicado ESTEVE PARDO, tiene alcances diversos que, naturalmente, dependerán de qué Administración se trate, pero que, en cualquier caso, implica el ejercicio de un poder punitivo o afflictivo¹⁷³.

Ambos autores reconocen que esta potestad ha planteado problemas y cuestionamientos que surgen a partir de considerarla incompatible con el principio de separación de poderes que rige el Estado de Derecho. Y es que, de este principio se deriva que la potestad punitiva sobre las personas debía ser ejercida exclusivamente por los tribunales jurisdiccionales, en tanto que, son estos los que, por su diseño y función originaria, procuran también el respeto de las garantías que protegen a los individuos frente a ella¹⁷⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que actualmente el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración está ampliamente aceptado y extendido. Esto obedece a diversas razones que, para ESTEVE PARDO, más que justificaciones, son meramente explicaciones de su existencia e imprescindibilidad, que pueden clasificarse en tres grupos: históricas, constitucionales y prácticas. La primera de ellas, sostiene que la existencia de la potestad administrativo sancionadora ha sido una constante en la historia. Desde el Antiguo Régimen, hasta el Estado de Derecho, los órganos de la Administración han contado con funciones materialmente judiciales para la represión de infracciones. Por otro lado, las razones constitucionales señalan que las Constituciones han reconocido y reconocen, explícita o implícitamente, la existencia de la potestad sancionadora de la Administración¹⁷⁵. Por último, y quizás las más utilizadas, las razones prácticas apuntan a que la cantidad de normas y la diversidad de sectores existentes, genera que exista un

¹⁷¹ Este trabajo se adhiere a la definición de Administración pública postulada por ANTONIO ABRUÑA PUYOL, *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano*, 1° ed., Lima: Palestra Editores, 2010, p. 67, que la entiende como una organización del poder público que actúa con potestad administrativa.

¹⁷² LUIS COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, 29° ed., Pamplona: Thomson Reuters Civitas, 2018, p. 609.

¹⁷³ JOSÉ ESTEVE PARDO, *Lecciones de Derecho Administrativo*, 8° ed., Madrid: Marcial Pons, 2018, p. 395.

¹⁷⁴ LUIS COSCULLUELA MONTANER, *Op. Cit.* y JOSÉ ESTEVE PARDO, *Op. Cit.*

¹⁷⁵ En nuestro país, por ejemplo, esto ha sido reconocido en las sentencias del Tribunal Constitucional que recaen en los siguientes expedientes: No. 1003-1998-AA/TC, No. 2050-2002-AA/TC, No. 2192-2004-PA/TC, No. 0156-2012-PHC/TC, No. 06343-2007-PA/TC, No. 3954-2006-PA/TC, No. 02250-2007-PA/TC, No. 00020-2015-PI/TC, No. 2868-2004-AA/TC, No. 1873-2009-AA/TC.

número considerable de infracciones que los tribunales de justicia no pueden detectar ni castigar, por lo que es necesario que la Administración esté habilitada para hacerlo¹⁷⁶.

Siendo ello así, resulta entonces que el Estado, en ejercicio de su potestad punitiva, puede imponer castigos no sólo a través de los tribunales penales, sino también legítimamente mediante las Administraciones públicas. Naturalmente, esto conduce a cuestionarse si es que existen similitudes o diferencias esenciales entre las sanciones penales y las administrativas. Para dicho objetivo, corresponde remitirse a lo establecido por GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES al respecto, quienes dividen las teorías sobre este asunto en tres grupos: Las teorías diferenciadores o cualitativas, las eclécticas o mixtas, y las teorías unitarias¹⁷⁷.

En primera instancia, las **tesis diferenciadoras o cualitativas** se caracterizan por señalar que, entre el ilícito penal y administrativo, existen diferencias sustanciales o, dicho de otro modo, cualitativas, por lo que se trata de fenómenos de naturaleza jurídica distinta. Inicialmente, sostenían –posición ya en declive¹⁷⁸– que los delitos acarreaban un juicio ético o moral, mientras que las infracciones administrativas sólo implicaban la desobediencia del ordenamiento administrativo¹⁷⁹.

Así, pueden encontrarse posiciones como, principalmente, la del profesor NIETO que postula que el Derecho administrativo sancionador está vinculado directamente con el Derecho público, por lo que la potestad sancionadora que ejerce la Administración emana de este último y no de un poder punitivo único del Estado del que, como postulan otras tesis, también nacería la

¹⁷⁶ JOSÉ ESTEVE PARDO. *Óp. Cit.*, pp. 396-398.

¹⁷⁷ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, 2º ed., Pamplona: Aranzadi, 2010, pp. 71-83, al establecer la división de las teorías en tres grupos, a diferencia de la clasificación que suele ser usada por la doctrina, evitan usar la denominación de “cuantitativas”, que hace referencia a que no existen diferencias sustanciales entre delito e infracción, sino que estas sólo son de grado; porque consideran –criterio que compartimos– que esta presume que existe una correlación entre delitos e infracciones administrativas que no necesariamente existe.

¹⁷⁸ El profesor JORGE DANÓS ORDÓÑEZ, “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”, *Revista Ius Et Veritas*, Pontificia Universidad Católica del Perú, No. 10, 1995, p. 149, identifica con precisión que “existe en España otra corriente doctrinal que defiende la diversidad sustancial entre sanciones administrativas y penales, porque entiende que responden a orígenes diversos y finalidades distintas, pero es manifiestamente minoritaria porque la tesis dominante ha sido confirmada por la Constitución Española de 1978 que adopta un tratamiento unitario del fenómeno sancionador. Más aun, esa ha sido la tónica general en el derecho europeo (...) han dispuesto la aproximación del derecho administrativo sancionador al derecho penal, tendencia que ha sido reforzada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que (...) declaró que (...) las contravenciones administrativas participan de la misma naturaleza que las infracciones penales”.

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 72 y ss.

potestad penal¹⁸⁰. Por ello, afirma que la diferencia entre ambos radica en que, mientras que el Derecho penal tiene carácter retributivo, es decir, las penas son una forma de responsabilidad para remediar una conducta dañosa; el Derecho administrativo sancionador es de tipo preventivo, ya que únicamente buscan corregir la conducta para mantener el orden y el respeto al ordenamiento administrativo¹⁸¹.

En esa misma línea, complementa CASINO, que, mientras en el Derecho penal se castiga por haberse lesionado un bien jurídico, lo que implica una conducta materialmente antijurídica, y es justamente el delito el fundamento de la pena impuesta; en el Derecho administrativo sancionador el castigo se produce para no perturbar el interés público o colectivo, por lo que la infracción administrativa no es la causa de la sanción, puesto que lo es la oportunidad de la organización administrativa para corregir el comportamiento contrario a las normas administrativas¹⁸².

Por otro lado, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES apuntan que, en los últimos tiempos, esta tesis ha resurgido de forma más consistente, apelando a los diversos objetos del Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador, a partir de las formulaciones de los profesores SILVA SÁNCHEZ¹⁸³ y GARCÍA CAVERO¹⁸⁴—ambos desde la óptica del Derecho penal— a, que, en palabras de este último, abogan por una diferencia sustancial entre el delito y la infracción administrativa sustentada en que, mientras las normas administrativas aseguran expectativas vinculadas al funcionamiento de sectores del tráfico social con el objetivo de que estos no colapsen, las normas penales protegen expectativas normativas originadas de la identidad normativa esencial de la sociedad¹⁸⁵.

¹⁸⁰ ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5° ed., Madrid: Tecnos, 2012, p. 47. Por otro, también se presentan posiciones como la de ALEJANDRO HUERGO LORA, “Las sanciones administrativas en el marco del law enforcement”, en *La proyección del Derecho Administrativo Peruano*, 1° ed., Lima: Palestra Editores, 2019, pp. 527 y ss., que critica la tesis de la unidad del ius puniendi y propone dejar de aplicar las sanciones administrativas en todos los casos con las mismas garantías, para pasar a operar con ellas distinguiendo en función de su gravedad, aplicando ciertas garantías en tanto que tengan un especial nivel de gravedad.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 126. Véase también MIGUEL CASINO RUBIO, “La potestad sancionadora de la Administración y vuelta a la casilla de salida”, *Revista Documentación Administrativa* No. 2, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, pp. 6-7.

¹⁸² MIGUEL CASINO RUBIO, *Óp. Cit.*, p. 7.

¹⁸³ *Vid.* JESÚS MARÍA SILVA SÁNCHEZ, *La expansión del Derecho Penal. Aspecto de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2° ed., Buenos Aires: B de F, 2006.

¹⁸⁴ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES. *Óp. Cit.*, p. 75.

¹⁸⁵ PERCY GARCÍA CAVERO, *Derecho Penal Económico. Parte General*, 1° ed., Lima: Grijley, 2007, p. 70.

Finalmente, ambos autores partidarios de esta teoría, han advertido cuestiones que, desde su punto de vista, ponen en tela de juicio la solidez de argumentar la identidad sustancial entre delitos e infracciones administrativas, como que en el Derecho administrativo sancionador se opere con criterios de persecución e imputación más flexibles que en el Derecho penal¹⁸⁶; o que, en este último, el sometimiento se produzca ante un juez, a diferencia de lo que sucede en el ámbito administrativo sancionador¹⁸⁷.

Por su parte, las **tesis eclécticas o mixtas**, son aquellas que niegan la existencia de diferencias sustanciales entre delitos e infracciones administrativas –siguiendo lo planteado por las mayormente denominadas tesis cuantitativas–, pero que considera que, llegado cierto punto, sobre todo al comparar las infracciones administrativas con los delitos más graves, sí existe una diferencia de carácter cualitativo¹⁸⁸.

Siguiendo esa lógica, principalmente autores como ROXIN, sostienen que si bien, generalmente no existen diferencias esenciales entre ambos fenómenos punitivos, hay un punto en el que la diferencia cuantitativa –esto es, de grado– se convierte en cualitativa o sustancial¹⁸⁹. Sin embargo, como es de preverse, esta tesis ha sido cuestionada por, precisamente, no establecer un criterio que permita determinar cuándo se produce esta conversión, lo que ha llevado a la doctrina a afirmar que se trataría de, en realidad, una tesis cualitativa; así como otras críticas¹⁹⁰.

De otra parte, se encuentra la **tesis unitaria**, que, como ha confirmado el formidable trabajo de los profesores GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES, es la actualmente mayoritaria –y la que, como indica el título del presente apartado, asume este trabajo–, postula que las sanciones penales y administrativas, son esencial y sustancialmente idénticas, en tanto que son manifestaciones de la potestad punitiva que ostenta el Estado para tutelar bienes jurídicos¹⁹¹. Es decir, en palabras de

¹⁸⁶ Ibidem.

¹⁸⁷ JESÚS MARÍA SILVA SÁNCHEZ, *Óp. Cit.*, p. 102.

¹⁸⁸ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 80.

¹⁸⁹ CLAUS ROXIN, *Derecho Penal. Parte general*, 1º ed., Madrid: Civitas, 1997, p. 41 citado por MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 80.

¹⁹⁰ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 82.

¹⁹¹ Ibidem, p. 90. En la doctrina nacional, en ese mismo sentido, *Vid.* RAMÓN HUAPAYA, LUCIO SÁNCHEZ POVIS y OSCAR ALEJOS, “El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo”, en *El Derecho Administrativo como instrumento de servicio al ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*, Lima: Palestra Editores, 2018, p.585.

REBOLLO PUIG, existe una esencial identidad ontológica o de naturaleza entre delitos e infracciones administrativas, así como una esencial, con matices, unidad de régimen jurídico¹⁹².

Al respecto, en opinión del profesor CASSAGNE, esta idéntica sustancia de las sanciones penales y administrativas obedece a la naturaleza represiva que ambas tienen, sin que sea realmente relevante que las sanciones administrativas suelen tener menor gravedad que las penales, por lo que, en ese sentido, el Derecho administrativo sancionador no es autónomo, sino que se sujeta al Derecho punitivo del Estado, del que también forma parte el Derecho penal. Así, sostiene, como también lo hace una parte importante de la doctrina, que la diferencia entre ambas es, en principio, una cuestión de grado o cuantitativa¹⁹³.

Sobre el particular, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES han precisado que, si bien es posible que se asocien como equivalentes las tesis unitarias y las denominadas cuantitativas, su clasificación ha preferido usar la primera, en tanto que, a su juicio, la segunda implica asumir –de forma errada o inexacta– que necesariamente siempre existe una correlación entre delitos e infracciones administrativas. Dicho de otro modo, no descartan acoger la tesis cuantitativa como equivalente a la unitaria, siempre y cuando quede claro que esta última no acepta que la diferencia entre delito e infracción administrativa sea siempre y en todo caso de grado¹⁹⁴.

Habiendo hecho esa aclaración, los autores citados señalan que la tesis unitaria se sustenta en argumentos de carácter incuestionable que, desde múltiples perspectivas, confirman su validez respecto de las demás teorías¹⁹⁵. Para los fines de este trabajo, sin perjuicio de reconocer la importancia de todas, resulta preciso detenerse en aquella vinculada a la finalidad que persiguen

¹⁹² MANUEL REBOLLO PUIG, “Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador”, en *Derecho Administrativo Sancionador*, 1° ed., Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 51.

¹⁹³ JUAN CARLOS CASSAGNE, *Derecho Administrativo*, Tomo II, 1° ed., Lima: Palestra Editores, 2010, pp. 562-563.

¹⁹⁴ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 93.

¹⁹⁵ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, pp. 93 y ss. señalan que, si bien resulta claro desde una perspectiva histórica, no sólo son razones de esa índole las que avalan a la tesis unitaria. Así, desde un punto de vista temporal, la identidad cualitativa entre delito e infracción permite explicar la fluidez entre el Derecho penal y administrativo sancionador; o, desde una perspectiva espacial, se puede confirmar que, mientras en determinados territorios unas conductas son reprimidas por el Derecho penal, en otros lo son con el Derecho administrativo sancionador. Asimismo, desde un criterio jurídico positivo, es posible verificar que la línea que separa el delito de la infracción administrativa es determinable matemática o cuantitativamente, donde las conductas más graves son sancionadas por el Derecho penal, y aquellas de menor entidad, por el Derecho administrativo sancionador. Además, desde el punto de vista de las consecuencias asociadas a delitos e infracciones, también se evidencia la identidad sustancial entre ambas ya que las dos pueden llevar aparejado el reconocimiento del comiso o de responsabilidad civil, así como que esta es la única razón por la cual está prohibido acumular sanciones penales y administrativas por los mismos hechos.

ambos ordenamientos, y en la correspondiente a las consecuencias jurídicas asociadas a los delitos e infracciones.

En principio, es fundamental reconocer que tanto el Derecho penal como el Derecho administrativo sancionador persiguen, como se indicó previamente, la tutela de bienes jurídicos, ya que no hacerlo podría llevar a un ejercicio arbitrario de la potestad punitiva¹⁹⁶. Como señala CEREZO MIR, “desde el núcleo del Derecho penal hasta las últimas faltas penales o infracciones administrativas, discurre una línea continua de un ilícito material que se va atenuando, pero que nunca llega a desaparecer del todo”¹⁹⁷.

De esta manera, en palabras de CASSAGNE, no resulta plausible argumentar –como lo hace la tesis cualitativa– que ambas ramas se distinguen porque, mientras que el delito encontraría su naturaleza en el daño o situación de peligro, concreto y mensurable, generado a un bien jurídico; las infracciones administrativas implicarían únicamente la afectación a intereses de tipo administrativo por la violación del deber de obedecer o coadyuvar que tienen los administrados con la Administración pública¹⁹⁸. Y es que, en esa misma línea, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES establecen que es innegable que existe un gran número de infracciones administrativas que protegen bienes jurídicos centrales o trascendentales, por lo que no puede predicarse que la tutela de estos sea exclusiva del Derecho penal y que el Derecho administrativo sancionador se encuentre relegado a la protección de bienes jurídicos periféricos¹⁹⁹.

Bajo esta premisa, tampoco es posible hacer una diferenciación tajante, como lo hace CUETO, entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador, sobre la base de atribuirle al primero una finalidad enteramente represiva que, en la defensa de bienes jurídicos, también reprocha –con una carga moral o ética, según DE PALMA DEL TESO²⁰⁰– al individuo que comete el delito; y de limitar al segundo a un fin meramente preventivo por el cual se busca proteger el

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ JOSÉ CEREZO MIR, *Límites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, ADPCP, 1975, p. 159, citado por ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 27.

¹⁹⁸ JUAN CARLOS CASSAGNE, *Derecho Administrativo...*, *Óp. Cit.*, p. 461.

¹⁹⁹ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES. *Óp. Cit.*, pp. 92-93.

²⁰⁰ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 41.

cumplimiento del ordenamiento, sin necesidad de ejercer un reproche sobre el responsable de la infracción²⁰¹.

En ese sentido, como correctamente ha señalado BACA, resulta plausible afirmar contundentemente que la finalidad preventiva no es exclusiva del Derecho administrativo sancionador, puesto que esta también es perseguida por el Derecho penal; y que, como ha sido establecido antes, se puede imponer una sanción administrativa si se afectan o ponen en riesgo bienes jurídicos, en tanto que la antijuridicidad también es un componente de la infracción²⁰².

Ahora bien, sobre este punto, es indispensable detenerse a hacer una precisión necesaria, que implica atender a un elemento central del Derecho administrativo sancionador: la infracción. Como aseveran REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO, la sanción administrativa se impondrá únicamente si se ha cometido una infracción administrativa, que se define como una acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico (antijurídica)²⁰³, que está tipificada como tal en una ley y a la que se le atribuye una sanción (típica), pero que también exige el requisito de la culpabilidad (culpable). Así, entonces, como el delito, la infracción es una acción u omisión antijurídica, típica y culpable²⁰⁴.

En relación a este último componente de culpabilidad, BACA ha precisado que, en tanto que la comisión de la infracción trae como consecuencia un castigo, la conducta realizada debe ser reprochable²⁰⁵, ya que, citando a GALLARDO, no es suficiente el desvalor del resultado o la lesión del bien jurídico, sino que es necesario el desvalor de la acción²⁰⁶, lo que implica que esta ha debido

²⁰¹ MIRIAM CUETO PÉREZ, “Los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Tipicidad y responsabilidad”, *Revista Documentación Administrativa*, No. 280-281, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2008, p.106.

²⁰² VÍCTOR BACA ONETO, “El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial referencia al caso peruano”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, No. 21, 2019, p. 315.

²⁰³ MANUEL REBOLLO PUIG, “Antijuridicidad”, en *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, 2010, pp. 119 y ss., señala que la consideración de la antijuridicidad como componente de la infracción implica el abandono de la tesis diferenciadora de los delitos e infracciones administrativas, que consideraban que la inexistencia de la antijuridicidad en estas se sustituía por una “antiadministratividad”, o una simple contradicción con el ordenamiento administrativo, al que suponían distinto y separado del ordenamiento jurídico general, bajo la premisa de que su vulneración no implica lesión de los bienes protegidos por este último, sino sólo de los intereses administrativos.

²⁰⁴ MANUEL REBOLLO PUIG y MANUEL IZQUIERDO CARRASCO, “Lección 7. Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres generales y garantías materiales”, en MANUEL REBOLLO PUIG, DIEGO VERA (Dir.) y ELOÍSA CARBONELL (Coord.), *Derecho Administrativo*, Tomo II, 3° ed., Madrid: Tecnos, 2018.

²⁰⁵ En esa misma línea, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Óp. Cit.*, p. 414.

²⁰⁶ MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO, *Los principios de la potestad sancionadora administrativa. Teoría y práctica*, Madrid: Iustel, 2008, p. 154, citado por VÍCTOR BACA ONETO, *Óp. Cit.*, p. 318.

ser cometida con dolo o, cuando menos, culpa, ya que no se podría castigar a quien hizo todo correctamente²⁰⁷. A su vez, a diferencia de lo que sostienen autores como DE PALMA DEL TESO, el profesor BACA deja en claro que este reproche que conllevan las sanciones –penales o administrativas– es jurídico, y no ético o moral²⁰⁸.

De esta manera, entonces, no cabe argüir una distinción entre las sanciones penales y administrativas por la finalidad que puede atribuírseles que persiguen. Al final, ambas son la consecuencia de haber realizado conductas calificadas como antijurídicas, típicas y culpables –delitos e infracciones– que persiguen la tutela de bienes jurídicos determinados. En buena cuenta, ambas son castigos, en tanto que su esencia es de naturaleza aflictiva. Por tanto, como en estos casos el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador acuden a formas de reacción idénticas, es decir, a la punición, entendida como la restricción de derechos a causa de una acción ilícita precedente, desde una perspectiva de las consecuencias jurídicas vinculadas a los delitos e infracciones, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES confirman su identidad sustancial²⁰⁹.

Así, considerando los argumentos antes expuestos, se comprueba la unidad del poder punitivo del Estado o *ius puniendi* que postula la tesis unitaria. Es a partir de esta identidad entre las sanciones penales y administrativas, y de los delitos e infracciones, que, como afirma la mayoría de la doctrina, este se encuentra sometido a unos principios comunes que lo limitan y garantizan los derechos de los individuos.

3.2. La aplicación de los principios del *ius puniendi* estatal al Derecho administrativo sancionador

En virtud de la demostrada unidad del poder punitivo estatal tratada en los párrafos precedentes, el profesor REBOLLO PUIG, así como la mayoría de la doctrina, ha reconocido la sujeción de los ordenamientos penal y administrativo a una serie de principios y reglas generales que, naturalmente, son comunes entre estas dos manifestaciones del ordenamiento punitivo²¹⁰. Esta unidad esencial, evidenciada ya sea que el poder punitivo sea ejercido por los jueces o por la

²⁰⁷ VÍCTOR BACA ONETO, *Óp. Cit.*, p. 318.

²⁰⁸ *Ibidem.*, p. 315.

²⁰⁹ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES. *Óp. Cit.*, pp. 109 y ss.

²¹⁰ MANUEL REBOLLO PUIG, “Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador”, en *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, 2010, pp. 322 y ss.

Administración, que conduce a la aplicación de dichos principios, no puede llevar a establecer una identificación total de ambos ordenamientos, sino justamente a una comunidad de principios²¹¹.

Al respecto, surgen cuestionamientos válidos, como el de HUERGO LORA, quien advierte que si se acepta sin más que las sanciones administrativas guardan una relación de identidad sustancial con las penales y que, por ello, se disponga que las potestades penales y administrativo sancionadoras se rijan por los mismos principios; no existirá límite que pueda separar los ámbitos que corresponden a cada uno de estos ordenamientos, y este estará marcado por el arbitrio del legislador²¹², lo que sería desproporcionado e inconstitucional, sobre todo si ilícitos de leve gravedad son tipificados como delitos²¹³.

Indudablemente, en la práctica se observa que realmente depende del legislador si determinada conducta es sancionada como delito o infracción administrativa. De hecho, en palabras del profesor NIETO, “en la medida que se trata de dos figuras normativas (...) están a la libre disposición del legislador, que puede calificar a su arbitrio una acción como delito o como infracción, de tal manera que puede hacer lo que ayer eran infracciones administrativas, se conviertan mañana en delitos (...), y lo que eran ilícitos penales se convierten pronto en infracciones administrativas”²¹⁴.

Por esa razón, se han ensayado desde la doctrina, diversas explicaciones que permitan determinar el límite entre lo que puede ser calificado como delito o como infracción administrativa pero, como identifica ALARCÓN, aquella que ha tenido mayor acogida ha sido el principio de intervención mínima o *última ratio* del Derecho penal que, si bien inicialmente propugnaba que éste se limite a proteger los bienes jurídicos de mayor valor de los ataques más graves, actualmente, aboga por un carácter subsidiario, no del Derecho penal en general, sino de la pena privativa de libertad²¹⁵.

²¹¹ MANUEL REBOLLO PUIG y MANUEL IZQUIERDO CARRASCO, *Óp. Cit.*

²¹² ALEJANDRO HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, 2007, pp. 30 y ss., citado por RAMÓN HUAPAYA, LUCIO SÁNCHEZ POVIS y OSCAR ALEJOS, *Óp. Cit.*, p.586, y por MANUEL GÓMEZ TOMILLO e IÑIGO SANZ RUBIALES. *Óp. Cit.*, pp. 109.

²¹³ ALEJANDRO HUERGO LORA, “Ponencia sobre Derecho penal y administrativo”, en II Seminario Interuniversitario de Teoría y Método del Derecho Público, celebrado en la Universidad Autónoma, Madrid, el 29 de noviembre de 2013, p. 1, citado por LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR, Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, No. 195, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 154.

²¹⁴ ALEJANDRO NIETO, *Óp. Cit.*, p. 128.

²¹⁵ LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR, *Óp. Cit.*, pp. 155-156.

En respuesta a la utilización de dicho principio como límite útil para distinguir lo que por el legislador debe ser considerado como un delito o una infracción, la profesora ALARCÓN ha considerado –de forma correcta, en nuestra opinión– que debe corregirse el alcance que se le ha atribuido, fundamentalmente porque circunscribirlo al ordenamiento penal atenta contra una garantía propia del Estado de Derecho para el ejercicio del *ius puniendi*, y la vacía de contenido²¹⁶. Así, el principio de mínima intervención debería aplicar para todo el Derecho punitivo –penal y administrativo– y, por ende, ser la sanción o castigo, en general, la *última ratio*²¹⁷.

De esta manera, HUAPAYA, SÁNCHEZ y ALEJOS señalan que el cuestionamiento formulado es válido, pero que, definitivamente, de este no puede deducirse la existencia entre las sanciones y las infracciones penales y administrativas por las notables similitudes entre estas²¹⁸. Por esa razón, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES confirman que, en efecto, reconocer la indudable identidad sustancial entre las sanciones penales y administrativas, pero sin desconocer las particularidades que el ordenamiento administrativo sancionador tiene respecto del penal²¹⁹, trae como consecuencia práctica más resaltante, como adelantamos, la aplicación *mutatis mutandis* al Derecho administrativo sancionador de los principios y garantías que se predicán del Derecho penal²²⁰.

En ese mismo sentido, CASSAGNE considera que la unidad del derecho punitivo y las garantías propias del Estado de Derecho, conducen a la aplicabilidad a las infracciones de los principios propios del Derecho penal que, si bien provienen de este, su fundamento se encuentra

²¹⁶ Ibidem, p. 158, advierte que a menudo es utilizada como fundamento para ampliar la potestad sancionadora administrativa en detrimento de la potestad penal, ya que siendo los legisladores quienes deciden en base a su mero arbitrio qué conducta es sancionada como delito o como infracción administrativa, si, en virtud de una subsidiariedad exclusivamente de las sanciones penales, se incrementan las infracciones administrativas, los ilícitos seguirán siendo los mismos, o quizás más, pero ya no castigados por los jueces, sino por la Administración pública, lo que implica menores garantías para los involucrados.

²¹⁷ Ibidem, pp. 158-159.

²¹⁸ RAMÓN HUAPAYA, LUCIO SÁNCHEZ POVIS y OSCAR ALEJOS, *Óp. Cit.*, p.587.

²¹⁹ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 109, apuntan a aquellas diferencias relativas a la competencia, régimen de recursos, entre otras.

²²⁰ Ibidem, p. 110. A su vez, JORGE DANÓS ORDÓÑEZ “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”, *Revista Ius Et Veritas*, Pontificia Universidad Católica del Perú, No. 10, 1995, p. 150, advierte que ello no implica el traslado indiscriminado de los principios consagrados por el Derecho penal hacia el Derecho administrativo sancionador, sino que se trata de una aplicación con matices. Por su parte, RAMÓN HUAPAYA, LUCIO SÁNCHEZ POVIS y OSCAR ALEJOS, *Óp. Cit.*, p.587, consideran necesario hacer una remisión al Derecho penal para aplicar garantías indispensables para tutelar la “libertad humana”, en tanto que esta no puede recibir un menor nivel de protección con la Administración que el que recibe por los jueces penales, y, además, porque esta rama del derecho se encuentra dogmáticamente más desarrollada que la del Derecho administrativo sancionador.

en los preceptos y garantías constitucionales, nominadas e innominadas²²¹. Con mayor precisión, BACA afirma que esto no significa que los principios penales se apliquen al ámbito sancionador, sino que son principios del poder punitivo estatal por mucho tiempo estudiados –por razones históricas– con mayor profundidad en esa rama del ordenamiento, también aplicables en otras manifestaciones, como la potestad sancionadora de la Administración²²².

Así, por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ consideran a los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad, derecho de presunción de inocencia, y prescripción como los principios que rigen el derecho administrativo sancionador, limitando la potestad sancionadora de la Administración y garantizando el respeto de los derechos de los administrados frente a ella²²³. Por su parte, para CASSAGNE, los principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad resultan fundamentales²²⁴ para el derecho administrativo sancionador, sin que en ellos se agoten las garantías del administrados, en tanto que también se incluyen la interdicción de la analogía, la irretroactividad de las normas y la aplicación de la ley más beneficiosa, la presunción de inocencia, la proporcionalidad, el *non bis in ídem*, y la prescripción²²⁵.

En el ordenamiento nacional, estos principios están reconocidos en el artículo 248° de la LPAG, que incluye como rectores de la potestad sancionadora ejercida por todas las entidades de la Administración, a los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso y continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad y non bis in ídem. Para la identificación inicial de estas normas, como recoge MORÓN en la línea de lo que venimos sosteniendo, durante la confección del anteproyecto de la LPAG no se partió de transponer los principios del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador, sino que, más allá de las similitudes, se partió desde la seguridad jurídica y los derechos

²²¹ JUAN CARLOS CASSAGNE, *Óp. Cit.*, p. 569.

²²² VÍCTOR BACA ONETO, *Óp. Cit.*, p. 316.

²²³ EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 11° ed., Madrid: Thomson Civitas, 2008, pp. 174 y ss.

²²⁴ En la doctrina nacional, RAMÓN HUAPAYA, LUCIO SÁNCHEZ POVIS y OSCAR ALEJOS, *Óp. Cit.*, p. 587, coinciden señalando que, en su opinión, hay una distinción entre las garantías de carácter sustancial, como tipicidad, culpabilidad, causalidad, non bis in ídem, entre otras; y las llamadas garantías procedimentales, es decir, aquellas que encuentran su fundamento esencial en el derecho de defensa.

²²⁵ JUAN CARLOS CASSAGNE, *Óp. Cit.*, pp. 569 y ss. En este punto, conviene también traer a colación posturas como la de JOSÉ CID MOLINÉ, Garantías y sanciones (Argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas)", *Revista de Administración Pública*, No. 140, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996, p. 146, que, a pesar de considerar que las garantías que deben aplicarse a las sanciones penales y administrativas deben ser distintas, reconoce que es necesario que sean comunes a ambas los principios de legalidad material, proporcionalidad, humanidad y culpabilidad.

fundamentales de los administrados –con reconocimiento constitucional y en tratados internacionales– como la base común del ordenamiento punitivo²²⁶.

A mayor abundamiento, MORÓN advierte que, desde su versión primigenia, esta serie de principios –así como las demás normas del capítulo del procedimiento sancionador– buscaban establecer un régimen común para todas las actuaciones sancionadoras de las distintas entidades administrativas; sin embargo, ello no sucedió así puesto que, al contrario, tras la entrada en vigor de la LPAG se aumentaron los procedimientos sancionadores especiales²²⁷, para continuar con lo que en su momento advirtió DANÓS: regular el derecho administrativo sancionador de forma dispersa por normas de diverso rango, que transgredían los principios constitucionales más básicos que fundamentan los principios listados²²⁸.

Por esa razón, el camino hacia considerar a estos principios como comunes a todas las entidades administrativas que ejerzan potestad administrativa tomó recién dicho rumbo con mayor claridad, a raíz de las modificaciones del Decreto Legislativo No. 1029²²⁹ en el año 2008, que, entre otras, introdujo disposiciones sumamente relevantes como la correspondiente a que los procedimientos sancionadores especiales necesariamente deberán observar los principios de la potestad sancionadora administrativa listados en la Ley, así como respetar la estructura y garantías generales establecidas para el procedimiento sancionador, y, además, no imponer condiciones menos favorables a estas en perjuicio de los administrados²³⁰. Posteriormente, esta tendencia se ha reiterado con los cambios que generó el Decreto Legislativo No. 1272 en el año 2016 respecto de, entre otros, los mencionados principios del régimen administrativo sancionador.

Así las cosas, resulta evidente, entonces, que la unidad del ius puniendi estatal genera la aplicación de una serie de normas comunes –denominadas principios– al ejercicio de las potestades penal y administrativa, que tienen como finalidad limitarlas y servir como garantía de los administrados frente a su despliegue. No obstante, dada su notoria trascendencia, llegado este punto

²²⁶ JUAN CARLOS MORÓN URBINA, “Los principios delimitadores ...”, *Óp. Cit.*, p. 228.

²²⁷ JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II, 14^o ed., Lima: Gaceta Jurídica, 2019, p. 393.

²²⁸ JORGE DANÓS ORDÓÑEZ, “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración ...”, *Óp. Cit.*, p. 150.

²²⁹ Publicado el 24 de junio de 2008.

²³⁰ JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *Óp. Cit.*

deviene en necesario, además, reparar brevemente en una cuestión de no poca importancia: la naturaleza jurídica de su carácter de “principios”.

Sobre el particular, VIGNOLO ha señalado que, aunque es difícil la tarea de sintetizar la naturaleza jurídica de un principio, puede reconocerse que son productos sustantivos creados atendiendo a una doble causa, dado que expresan un orden de valores propio del Derecho natural, o del orden político desde los términos concretos de la experiencia tópica²³¹. Por su parte, HUAPAYA y ALEJOS establecen que los principios se distinguen, primero, por su carácter fundamental, es decir, ellos mismos constituyen la justificación axiológica de otros dispositivos normativos, sin requerir ésta para sí mismos; y, segundo, por ser particularmente indeterminados, a saber, tener un supuesto de hecho abierto, no ligado a hechos concretos que desenlacen la consecuencia jurídica correspondiente²³².

En ese sentido, puede afirmarse que, en términos generales, los principios reflejan valores. Sin embargo, como bien advierte VIGNOLO de forma general²³³, y HUAPAYA y ALEJOS en específico respecto del Derecho administrativo sancionador, actualmente existen muchos principios que no merecen la condición de tales, en tanto que no lo son en sentido estricto, o, cuando menos, no tienen suficiente relevancia jurídica. A pesar de ello, concordamos con los últimos citados en que, a pesar de que no todos los listados como principios del procedimiento administrativo sancionador en la LPAG, estrictamente lo son, es valioso precisar que esa categoría les ha sido conferida atendiendo a una intención de reconocerles especial importancia²³⁴.

²³¹ ORLANDO VIGNOLO CUEVA, *La dogmática del principio de subsidiariedad horizontal. Liberalización de sectores y el surgimiento de la Administración Pública regulatoria en Perú*, 1° ed., Lima: Palestra Editores, 2019, pp. 82 y ss. Con mayor detalle, el autor propone que cuando se presenten como principios determinadas figuras, se les aplique un filtro que permita corroborar su condición de tal, por el que se evalúe si gozan de la condición de ser parte del acervo común de la mayor parte de civilizaciones, y que puedan, en virtud de su antigüedad y aceptación, ser concebidos como principios ideológicamente neutros.

²³² RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora ...”, *Óp. Cit.*, p. 55. De forma complementaria, los autores, a manera de ejemplo, señalan que “el principio de irretroactividad en materia sancionadora no es un propiamente un principio, sino una regla que, a su vez, se justifica en los principios de legalidad y seguridad jurídica. Lo mismo puede decirse del principio de taxatividad que exige la claridad y precisión en la descripción de los supuestos que constituyen infracción, regla que también encuentra justificación en la seguridad jurídica. En ambos casos, además, se aprecia que no existe una indeterminación en la formulación normativa. Por ejemplo, la regla de la irretroactividad manda a los poderes públicos a no aplicar una norma que haya entrado en vigencia con posterioridad a la comisión del hecho infractor (con la excepción legal de la retroactividad favorable al infractor). El supuesto de hecho de la norma está determinado y cerrado”.

²³³ ORLANDO VIGNOLO CUEVA, *Óp. Cit.*, p. 81.

²³⁴ RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, *Óp. Cit.*, p. 55.

Por tanto, en palabras de HUAPAYA y ALEJOS, incluso si es que no se pudiese llegar a considerar como principios propiamente dichos, a alguno de los principios de la potestad sancionadora estipulados en la LPAG, deben, bajo cualquier circunstancia, observarse como normas esenciales al momento del ejercicio de dicha potestad, justamente porque representan valores jurídicos trascendentales para el ordenamiento jurídico y social, porque, de lo contrario, el acto de sanción devendría en nulo²³⁵. Y es que, como atinadamente sintetiza el profesor VIGNOLO, los principios constituyen cosas justas por naturaleza, cuya existencia, valor práctico y carácter fundante en el Derecho no pueden ser negados por constituir su razón suprema y espíritu informador²³⁶.

3.3. El principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora

3.3.1. La naturaleza del principio de culpabilidad

Entre la serie de principios que limitan la potestad sancionadora de la Administración pública, se encuentra uno que muy frecuentemente es considerado como fundamental, pero sobre el que, también a menudo, existe poca claridad conceptual. Nos referimos al principio de culpabilidad, objeto central de análisis del presente trabajo.

En efecto, el principio de culpabilidad, como ha señalado MUÑOZ MACHADO, es de aplicación a todo el Derecho punitivo estatal por lo que, por esa razón, implica una garantía de los administrados que debe respetarse tanto en materia penal como administrativo sancionadora. Indudablemente, sin que este requisito concorra, no es posible imponer una sanción administrativa por la comisión de una conducta ilícita²³⁷. No obstante, como ha manifestado DE PALMA DEL TESO de forma cabalmente extrapolable a nuestra realidad jurídica, “si buscamos en nuestra Constitución un precepto en el que se recoja expresamente el principio de culpabilidad, no lo encontraremos.

²³⁵ Ibidem.

²³⁶ ORLANDO VIGNOLO CUEVA, *Óp. Cit.*, p. 83. A mayor abundamiento, puede revisarse sobre la naturaleza de los principios lo señalado por FRANCISCO LÓPEZ MENUDO, “Los principios generales del procedimiento administrativo”, *Revista de Administración Pública*, No. 129, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992, pp. 22 y ss.

²³⁷ SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General IV. La actividad administrativa*, 1º ed., Madrid: Iustel, 2011, p. 985.

Sin embargo, tras el examen de la doctrina del Tribunal Constitucional no cabe duda de que este principio deriva directamente de nuestra Norma Suprema²³⁸.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha reconocido, como consecuencia lógica de establecer la unidad de la potestad punitiva estatal de la que emanan la potestad penal y la administrativo sancionadora, que el principio de culpabilidad es una garantía de carácter constitucional²³⁹. Su origen ha sido explicado a partir de otros principios constitucionales como la cláusula del Estado de Derecho²⁴⁰, que, como sostiene DE PALMA DEL TESO, le impone límites al ejercicio del ius puniendi estatal, con el objetivo de mantener el equilibrio entre el interés público y las garantías de los administrados²⁴¹. De esta se desprende también que este principio, en el marco de un Estado Derecho, busca tutelar el derecho a la dignidad y a la seguridad jurídica que tienen los individuos²⁴².

Asimismo, el máximo intérprete constitucional ha relacionado al principio de culpabilidad con el principio de legalidad penal y con el principio de proporcionalidad²⁴³, a los que DE PALMA DEL TESO agrega el de presunción de inocencia, también reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional²⁴⁴. Siendo ello así, entonces, en el ordenamiento nacional se ha reconocido la naturaleza de garantía constitucional limitante del poder punitivo del Estado que tiene el principio de culpabilidad, aplicable plenamente al procedimiento administrativo sancionador.

A pesar de lo anterior, como advierte MORÓN, el término “culpabilidad” es usado para hacer referencia a diversos conceptos dentro del Derecho administrativo sancionador, entre los que destacan, por ejemplo: (i) uno de los tres elementos –junto con la antijuridicidad y la tipicidad– integrantes de la infracción; (ii) sinónimo de reprochabilidad ante una acción desaprobada; (iii) equivalente al concepto de responsabilidad, es decir, la carga que se asume como consecuencia de

²³⁸ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 52.

²³⁹ Ver apartado 2.2 del Capítulo II del presente trabajo.

²⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 0010-2002-AI/TC.

²⁴¹ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *Óp. Cit.*, p. 54. Se adhiere a la fundamentación expuesta por la autora, FERNANDO NAVARRO CARDOSO, *Infracción administrativa y delito: Límites a la intervención del derecho penal*, 1º ed., Madrid: Colex Editores, 2001, pp. 49 y ss.

²⁴² *Ibidem*. En esa misma línea, *Vid.* MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo Sancionador ...*, *Óp. Cit.*, p. 374.

²⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 00014-2006-AI/TC.

²⁴⁴ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *Óp. Cit.*, p. 55. Ver también la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 06712-2005-HC/TC.

la comisión de una conducta infractora; (iv) un requisito o condición para la imposición de la sanción; y, (v) sinónimo de voluntariedad o imputabilidad del administrado²⁴⁵.

Atendiendo a esa situación, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES postulan que el principio de culpabilidad se debe entender como un “principio complejo” que agrupa a varios principios, es decir, se incluyen en éste distintos límites del ius puniendi que establecen exigencias para la legítima imposición de una sanción. Así, como también lo hace BACA en la doctrina nacional²⁴⁶, los profesores españoles indican que el principio de culpabilidad comprende los siguientes cuatro principios: (i) personalidad de las penas o sanciones; (ii) responsabilidad o imputación por el hecho; (iii) imputación subjetiva o exigencia de dolo o culpa; y (iv) tipicidad subjetiva o de culpabilidad en sentido estricto²⁴⁷. Son estos principios los que representan el contenido y alcance concreto del principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora, que trataremos a continuación.

3.3.2. El contenido del principio de culpabilidad

En el ordenamiento administrativo sancionador nacional, como ha sido desarrollado en extenso en el capítulo precedente, el Tribunal Constitucional ya había reconocido la plena aplicación del principio de culpabilidad en el ámbito administrativo sancionador. No obstante, dicho principio recién fue introducido –y con ello positivizado– a la LPAG, a fines del año 2016, a raíz de las modificaciones del Decreto Legislativo No. 1272. Este cambio comprendió que, dentro de los principios de la potestad sancionadora de la Administración, se incluya que “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”²⁴⁸.

Al respecto, es importante precisar que, si bien es cierto que la inclusión del principio de culpabilidad en nuestro derecho positivo del ámbito administrativo sancionador es reciente, la LPAG ya contemplaba, desde su versión original, a los principios de personalidad de las penas o sanciones y de imputación por el hecho, bajo la denominación de “principio de causalidad”, en virtud del cual “la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa

²⁴⁵ JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *Comentarios a la Ley ...*, Óp. Cit., pp. 454-455.

²⁴⁶ VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, Óp. Cit., p. 318. También en el Perú, RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora ...”, Óp. Cit., p. 68.

²⁴⁷ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo Sancionador ...*, Óp. Cit., pp. 374 y ss.

²⁴⁸ Numeral 10 del artículo 248° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

constitutiva de infracción sancionable”²⁴⁹. Por esa razón, para efectos de este trabajo, se analizarán ambos principios, que originalmente forman parte del principio de culpabilidad²⁵⁰, como parte del principio de causalidad, en la tanto que consideramos que este último debería entenderse como incluido dentro del primero.

3.3.2.1. El “principio de causalidad”. Como señalamos previamente, este principio del ordenamiento sancionador peruano, comprende los principios mejor conocidos bajo la denominación de principio de personalidad de las penas, y el principio de imputación por el hecho, cuyo contenido se desarrolla a continuación.

3.3.2.1.1. El principio de personalidad de las penas. El principio de personalidad de las penas o sanciones implica que, como lo sostiene la unanimidad de la doctrina, el castigo recaiga sobre el individuo que ha cometido la acción u omisión materia de infracción. De forma más específica, en palabras del profesor REBOLLO PUIG, únicamente puede sancionarse por actos propios, es decir, por acciones (lo que se hizo) u omisiones (lo que, debiendo hacerse, no se hizo) propias tipificadas como infracción o como forma de participación punible²⁵¹, ya que, como precisa CANO CAMPOS, sólo de esta manera pueden las sanciones configurar reproches por la conducta de su autor²⁵². Así, coincidiendo con GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES, en virtud de este principio no se podrá responsabilizar a un sujeto por hechos ajenos²⁵³.

Por su parte, DE PALMA DEL TESO señala que este principio se configura como un condicionante inicial para el despliegue de la potestad sancionadora de la Administración, incluso antes del inicio del procedimiento sancionador, porque será a partir de este que deba determinar frente a qué administrado lo hace, ya que sin este análisis previo no podrían analizarse el resto de exigencias que la culpabilidad atañe²⁵⁴. Es justamente esta la razón por la cual, en la mayoría de

²⁴⁹ Numeral 8 del artículo 248° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

²⁵⁰ En su momento, no mucho después de la entrada en vigor de la Ley del Procedimiento Administrativo General, JUAN CARLOS MORÓN URBINA, “Los principios delimitadores ...”, *Óp. Cit.*, p. 248, reconoció que el principio de causalidad exigía la personalidad de las sanciones y que, además, se conectaba con el principio de culpabilidad del infractor, para ese momento ya introducido en el ámbito administrativo sancionador por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

²⁵¹ MANUEL REBOLLO PUIG, “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación de los responsables de las infracciones”, en *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid: Iustel, 2015, p. 845.

²⁵² TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico”, *Revista Documentación Administrativa*, No. 284-285, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, p. 94.

²⁵³ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 374.

²⁵⁴ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 65.

casos, la doctrina suele estudiarlo en primer lugar de entre los demás componentes del principio de culpabilidad.

Asimismo, para la autora, la eventual inaplicación de este principio lleva a desvirtuar la finalidad de prevención del Derecho administrativo sancionador, ya que si no se sanciona a aquellos que participaron en la conducta infractora, no podría adaptarse a las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean el hecho y, por ende, cumplir con la finalidad de prevención general y especial²⁵⁵. Al respecto, REBOLLO PUIG disiente señalando –acertadamente, a nuestro juicio– que, más que en la prevención, el verdadero fundamento del principio de personalidad de las sanciones se encuentra en la función retributiva que se cumplirá únicamente si el castigo previsto para una acción u omisión se impone a quien la realice (o no, en caso de la omisión). Y es que, por el carácter de castigo y retribución por el acto ilícito de la sanción, este principio se relaciona con los valores de la justicia y dignidad humana. Siendo ello así, no cabe sancionar a un administrado por un hecho ajeno, por más que ello fuese útil para la prevención, puesto que, lógicamente, sería una injusticia y contrario a la dignidad²⁵⁶.

Ahora bien, una de las cuestiones que comúnmente suele surgir cuando se trata la naturaleza del principio de personalidad de las sanciones²⁵⁷, es aquella referida al fin de la vida del sujeto infractor, es decir, al fallecimiento de la persona física o la disolución de la persona jurídica. Para estos casos, DE PALMA DEL TESO indica que, en tanto que el principio de personalidad es propio de la potestad punitiva estatal unitaria, no hace falta recurrir al Derecho penal para establecer con claridad que el fin de la vida del infractor marca la extinción de la responsabilidad e impide su transmisibilidad²⁵⁸.

²⁵⁵ Ibidem, p. 78.

²⁵⁶ MANUEL REBOLLO PUIG, “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad ...”, *Óp. Cit.*, pp. 846-847. El autor, incluso, pone en duda que sea correcto afirmar que el principio de personalidad de las penas o sanciones tenga su fundamento en el principio de culpabilidad, o que sea una concreción de éste último. Señala que ello se podría entender sólo en el caso de que se haga referencia al principio de culpabilidad en sentido amplísimo, puesto que, de lo contrario, son distintos y no se fundamentan mutuamente, lo que prueba evidenciando la posibilidad de que se vulnere uno sin que pase lo mismo con el otro. Sobre el particular, debemos precisar que, sin perjuicio de reconocer la validez de su posición, en este trabajo nos adherimos, justamente, a una comprensión muy amplia del principio de culpabilidad.

²⁵⁷ La otra la referida a la responsabilidad solidaria, que será tratada en un siguiente apartado.

²⁵⁸ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p.79, y también la misma autora en “La culpabilidad”, *Revista Justicia Administrativa*, número extraordinario, Valladolid: Lex Nova, 2001, p. 42.

En específico, en el supuesto de que se produzca el fallecimiento de la persona física infractora, la profesora DE PALMA DEL TESO sostiene que ello implica la extinción de su responsabilidad punitiva y, por ende, su consiguiente intransmisibilidad²⁵⁹. Sobre el particular, BACA precisa que si la persona física infractora fallece durante la tramitación del proceso contencioso administrativo contra el acto administrativo que agotó la vía administrativa a través de la cual se impuso una sanción pecuniaria, se deberá considerar que dicha deuda es un pasivo que se incorporó a su patrimonio, del cual debe ser descontado. Este criterio también aplicará, lógicamente, si el acto que impone la sanción quedó firme o fue confirmado judicialmente con efectos de cosa juzgada; lo que no implicará que se herede la sanción, puesto que esta, finalmente, puede ser rechazada por los herederos si los pasivos resultan mayores que los activos²⁶⁰.

Por otro lado, como apuntan BACA y ORTEGA, es una realidad que en el Derecho administrativo sancionador los infractores son mayormente personas jurídicas, y la extinción de estas, a diferencia de las personas físicas, en general, suele producirse por mecanismos intencionales. En tanto esto último podría llevar a que sea menos complicado para ellas liberarse de responsabilidad administrativa, ambos autores apuntan que, por ello, se producen matices importantes en la regla de extinción de la responsabilidad, generando que, en algunos casos, los sucesores universales del patrimonio de la persona jurídica se responsabilicen por las sanciones que esta deba²⁶¹.

En consecuencia, considerando lo hasta aquí expuesto, en virtud del principio de personalidad de las sanciones, en palabras de DE PALMA DEL TESO, no es posible desdoblarse autoría y responsabilidad en el Derecho administrativo sancionador, y la responsabilidad punitiva debe originarse, sin lugar a dudas, de la autoría de los hechos que constituyen la infracción

²⁵⁹ Ibidem.

²⁶⁰ VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 319.

²⁶¹ VÍCTOR BACA ONETO y EDUARDO ORTEGA SARCO, “La extinción de la responsabilidad sancionadora administrativa en los supuestos de fusiones, aplicada a la contratación pública”, *Revista Derecho y Sociedad*, No. 45, Lima: Asociación Civil Derecho y Sociedad, 2015, pp. 296 y ss. Los autores hacen una explicación pormenorizada de las formas en las que se puede producir la transmisión de responsabilidad en los casos de extinción de la persona jurídica, considerando, por un lado, el mecanismo de disolución y liquidación y, por otro, el de las fusiones y escisiones. Asimismo, precisan que la transmisión de la responsabilidad variará dependiendo de si se trata de una sanción pecuniaria o personal, y que, además, las consecuencias de la extinción también diferirán según la ocasión en la que esta se produzca. Para mayor detalle al respecto, se sugiere revisar la publicación referida, así como también, desde el derecho español, a ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, pp. 85-88.

administrativa²⁶². Así, como señala con contundencia REBOLLO PUIG, nadie deberá ser castigado por la conducta infractora de otro, incluso si esta persona también llevó a cabo una acción antijurídica, típica y culpable, y aunque esta tenga cierta relación con la conducta del otro, siempre deberá ser sancionado por su propia conducta y no una ajena²⁶³.

3.3.2.1.2. El principio de imputación por el hecho. En virtud del principio de imputación por el hecho, como señala CANO CAMPOS, sólo podrán imponerse sanciones por hechos o conductas, sin que exista la posibilidad de hacerlo por la personalidad o forma de ser del infractor²⁶⁴. Con mayor detalle, DE PALMA DEL TESO establece que su utilidad se despliega al momento de determinar el grado de culpabilidad del imputado en la comisión del ilícito, impidiendo que la sanción sea más grave que el hecho cometido. Así, es un principio de doble aspecto: positivo y negativo. Mientras el primero exige establecer la sanción considerando el grado de culpabilidad del sujeto, el segundo proscribte que la sanción se determine en atención a la personalidad del infractor²⁶⁵.

En el ordenamiento nacional, como hemos indicado oportunamente, este principio se encuentra contenido en el denominado “principio de causalidad” –junto con el principio de personalidad de las sanciones²⁶⁶– que, en palabras de MORÓN URBINA, implica que para aplicar una sanción a un administrado, deba producirse un hecho u omisión que necesariamente esté tipificada como infracción, de manera que se satisfaga una relación de causa – efecto, que vincule a la conducta con la consecuencia sancionadora prevista, ya que de lo contrario no podría imponerse castigo alguno. Es esto último lo que justamente caracteriza al así denominado principio de causalidad²⁶⁷.

²⁶² ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, pp. 88 y ss.

²⁶³ MANUEL REBOLLO PUIG. “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad ...”, *Óp. Cit.*, p. 846. A mayor abundamiento, el autor deja en claro que este principio suprime la posibilidad de que, cometida una infracción, se castigue a un administrado por ser titular de la cosa con la que o en la que un tercero la cometió, así como otras formas de transgredir la personalidad de las sanciones. Sobre este punto, saltan ineludiblemente a la vista las sanciones de tránsito vehicular, en las que como explica a detalle TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, pp. 94 y ss., a menudo se castiga por la omisión de un deber de garante; casos en los cuales, como indica VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 320, se produce una inversión de la carga de la prueba, en virtud de la cual el imputado debe probar su cumplimiento del deber o, en su defecto, su conducta diligente.

²⁶⁴ TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, p. 94.

²⁶⁵ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 59.

²⁶⁶ No es extraño que tanto el principio de personalidad de las sanciones como el de imputación por el hecho suelen ser considerados como una unidad, por ejemplo, véase TOMÁS CANO CAMPOS, *Óp. Cit.*

²⁶⁷ JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *Comentarios a la Ley ...*, *Óp. Cit.*, p. 444.

Ahora bien, como advierte el profesor BACA, este principio demanda especial atención ante dos supuestos concretos, como son (i) la regulación de la reincidencia; y, (ii) los casos en los que una infracción conlleva, además de la sanción, una pérdida de puntos. En relación a la reincidencia, regulada como factor de graduación de la sanción en el literal (e) del artículo 248.3° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, ha afirmado que, en su opinión, no afecta al principio de imputación por el hecho ni al principio de *non bis in ídem*, siempre que en todos los casos se sancione la comisión de un nuevo hecho infractor²⁶⁸.

En esa línea, debe tenerse en cuenta, como apunta RAMÍREZ TORRADO, que la reincidencia no está incluida dentro del “círculo propio” del *non bis in ídem*, en tanto que no se considera que se sancione nuevamente el mismo hecho, a pesar de que sea la misma persona la que transgrede la misma norma, ya que lo que genera una sanción más gravosa es la violación del ordenamiento en diversas ocasiones, impidiendo así que pueda concurrir la identidad de hecho sancionado que el principio en cuestión exige²⁶⁹. Bajo esta premisa, entonces, sí es posible aplicar la reincidencia como factor de graduación de la sanción, lo que definitivamente no implica que sea aceptable, como indica BACA, sancionar como infracción autónoma más grave la acumulación o repetición de infracciones²⁷⁰, dado que en ese supuesto no habría una conducta o hecho nuevo, y se vulnerarían flagrantemente los principios de imputación por el hecho y *non bis in ídem*.

Finalmente, en vinculación con esto último, también se presentan cuestionamientos contra las medidas por las cuales la comisión de una infracción, además de la imposición de una sanción, trae también aparejada una pérdida —o, en otros casos, acumulación— de “puntos” que puede posteriormente, a su vez, generar la revocación de un título habilitante. En particular, se le suele atribuir a esta consecuencia (perder el título habilitante) carácter de sanción, lo que despierta suspicacias porque, si así fuese, no tendría un hecho concreto que lo haya causado y, por ende, podría predicarse significar una violación al principio de imputación por el hecho.

Al respecto, el profesor CANO CAMPOS, uno de los que ha analizado con mayor exhaustividad este asunto, centrado especialmente en el descuento de puntos que se ejecuta, en distintos países, luego de cometer una infracción de tránsito y ser sancionado, ha concluido que, en

²⁶⁸ VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, Óp. Cit., p. 324.

²⁶⁹ MARÍA LOURDES RAMÍREZ TORRADO, “El non bis in ídem en el ámbito sancionador”, *Revista de Derecho de la Universidad del Norte*, No. 40, Barranquilla: Universidad del Norte, 2013, pp. 21 y ss.

²⁷⁰ VÍCTOR BACA ONETO, Óp. Cit.

términos generales, tanto la retirada de puntos como la eventual pérdida de la licencia de conducir encajan dentro de la noción de sanción administrativa; sin embargo, respecto de la segunda ha precisado que no se trataría de una nueva sanción, sino más bien de la materialización de las sanciones previas consistentes en la acumulación de puntos. De esta manera, entonces, pese a su naturaleza sancionatoria, no se vulneraría el principio de imputación por el hecho²⁷¹.

3.3.2.2. El principio de imputación personal o de culpa en sentido estricto. El principio de imputación personal o de culpa en sentido estricto, también conocido como de reprochabilidad subjetiva, por la forma en la que está dispuesto nuestro ordenamiento nacional –que considera al principio de personalidad de las sanciones y al de imputación por el hecho como integrantes del principio causalidad–, de acuerdo a HUAPAYA y ALEJOS, se considera incluido, junto al principio de tipicidad subjetiva o exigencia de dolo o culpa, que se desarrollará en el apartado a continuación, en el principio de culpabilidad de la Ley del Procedimiento Administrativo General²⁷².

En virtud de este principio, como ha señalado CANO CAMPOS, se exige para sancionar que la conducta sea pasible de ser atribuida o reprochada a su autor, en tanto que este reúne las condiciones subjetivas –por ejemplo, las físicas y mentales para las personas naturales– que le permiten un acceso o una motivación normal a las normas de conducta prescritas por el ordenamiento²⁷³, es decir, en palabras de GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES, se cierra el paso a la sanción cuando no concurra la nota de la culpabilidad²⁷⁴.

No obstante, para autores como DE PALMA DEL TESO, en tanto, desde su opinión, no se puede concebir la culpabilidad como reprochabilidad en el Derecho administrativo sancionador – a diferencia de lo que sucede en el Derecho penal–, la Administración no puede dirigir reproches a las personas, sino solamente debe enfocarse en lograr su finalidad de prevención de las conductas infractoras. Así, difiere con la posición doctrinaria que asocia a la culpabilidad con reprochabilidad,

²⁷¹ TOMÁS CANO CAMPOS, ¿Es una sanción la retirada de puntos del permiso de conducir?, *Revista de Administración Pública*, No. 184, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 108 y ss.

²⁷² RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272”, *Revista de Derecho Administrativo*, No. 17, Círculo de Derecho Administrativo, 2019, p. 68.

²⁷³ TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, p. 85.

²⁷⁴ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 377. Ambos profesores advierten que este principio se enfrenta al problema de la falta de unidad que hay en torno a él. Además, refieren que el entendimiento de la culpabilidad expuesto proviene del profesor SANTIAGO MIR PUIG, que sostenía que para poder considerar a un sujeto culpable, “debe poder atribuírsele normalmente un hecho doloso o imprudente, como producto de una motivación racional normal”.

y sostiene que no es posible entender al principio de culpabilidad en sentido estricto como el “principio de atribuibilidad normal”, por el cual es culpable el autor de un hecho antijurídico en tanto que ha actuado, como mencionó CANO CAMPOS, en condiciones de normal motivabilidad²⁷⁵.

Sin perjuicio de ello, consideramos, siguiendo a MORÓN URBINA, que la culpabilidad en sentido estricto implica necesariamente el análisis de la capacidad de imputación del administrado, en el que se examinan sus condiciones individuales para determinar si permiten la aplicación de una sanción, por lo que, en algunos casos, está vinculado a los eximentes de responsabilidad contemplados en la Ley del Procedimiento Administrativo General²⁷⁶. Por tanto, como ha afirmado BACA, si una persona tuviese la posibilidad de probar, en mérito a una condición subjetiva, que no es imputable, no debería ser sancionado²⁷⁷.

3.3.2.3. El principio de tipicidad subjetiva o de exigencia de dolo o culpa. Como hemos afirmado previamente, la imposición de una sanción administrativa, es decir, de un castigo por parte de la Administración pública, sólo corresponde si se ha cometido una infracción administrativa, que está definida como una conducta activa u omisiva antijurídica, típica y culpable. En virtud de este último elemento, además, será necesario que la conducta sea reprochable, ya que no tiene sentido que se castigue –inflija un daño– a alguien que actuó correctamente, por lo que constituye un requisito indispensable que haya mediado dolo o culpa en su conducta. Es decir, en términos generales, siguiendo a CANO CAMPOS, que el accionar del sujeto haya estado dirigido a generar el hecho infractor (dolo), o que este se haya producido por no observar el deber de cuidado necesario (culpa)²⁷⁸.

Este razonamiento recibe su fundamento en la idea ampliamente desarrollada al inicio de este capítulo: En tanto castigos, las sanciones penales y administrativas guardan identidad esencial y su imposición emana de un poder punitivo único del Estado (*ius puniendi*), que está sometido a

²⁷⁵ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 60. Para esta autora, el contenido del principio de culpabilidad abarca exclusivamente los principios y garantías de (i) personalidad de las sanciones, (ii) imputación por el hecho, y, (iii) exigencia de dolo o culpa.

²⁷⁶ Por ejemplo, el numeral (c) del artículo 255° reconoce como eximente de responsabilidad administrativa a “la incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción”.

²⁷⁷ VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 331.

²⁷⁸ TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, p. 85. También JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *Comentarios a la Ley ...*, *Óp. Cit.*, p. 455, los define como “que la acción haya sido cometida con la presencia de un elemento subjetivo: se haya querido o deseado cometer la infracción, o se haya cometido la infracción a partir de un actuar imprudente”.

un conjunto de garantías de carácter constitucional que lo limitan frente a las personas. Así, siendo que en el Derecho penal, para la imposición de una pena debe haberse cometido un delito doloso o culposo, en el Derecho administrativo sancionador, en la infracción por la que se castigará deberá haber concurrido un comportamiento, igualmente, doloso o culposo.

En ese orden de ideas, DE PALMA DEL TESO ha señalado que la exigencia de dolo o culpa termina constituyendo el núcleo esencial del principio de culpabilidad en el ámbito administrativo sancionador²⁷⁹. Por su parte, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES afirman, desde el ordenamiento español, que la consideración del dolo o culpa como elementos necesarios para imponer una sanción es una de las ideas menos cuestionadas en el Derecho administrativo sancionador²⁸⁰. Al respecto, es importante precisar que en nuestro ordenamiento nacional, esta exigencia se considera incluida en el principio de culpabilidad contenido en el numeral 10 del artículo 248° de la LPAG, que establece que “la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”²⁸¹.

Ahora bien, resulta necesario reparar primero en que, si bien las sanciones administrativas y penales emanan de un mismo poder punitivo, sometido a garantías limitadoras comunes, el dolo y la culpa no tienen la misma consideración en ambos casos. Como advierte MUÑOZ MACHADO, en el Derecho penal, el dolo es un requisito de concurrencia casi imprescindible para que se configure el tipo penal, puesto que la culpa o imprudencia se utilizan en casos excepcionales, cuando así lo disponga la ley²⁸²; mientras que en el Derecho administrativo sancionador, en cambio, la culpa es el requisito común y suficiente para sancionar, y el dolo es de índole excepcional e,

²⁷⁹ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 109.

²⁸⁰ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 378.

²⁸¹ Como hemos indicado previamente, este principio fue introducido al ordenamiento positivo con las modificaciones del Decreto Legislativo No. 1272 publicado en diciembre del 2016; sin embargo, su consideración como parte del Derecho administrativo sancionador había sido aceptada años atrás jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional. Asimismo, cabe señalar que sobre la parte vinculada a la “responsabilidad objetiva” nos referiremos a profundidad en el siguiente capítulo.

²⁸² Así lo señala, por ejemplo, desde el Derecho penal comparado, HANS-HEINRICH JESCHECK, “El principio de culpabilidad como fundamento y límite de la punibilidad en el Derecho Alemán y Español”, *Eguzkilorre: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, No. 9, País Vasco: Instituto Vasco de Criminología, 1995, p. 33.

incluso, de la misma forma que sucede en el ordenamiento peruano²⁸³, es un elemento para la graduación de las sanciones²⁸⁴.

De esta manera, como señala DE PALMA DEL TESO, en el Derecho administrativo sancionador, la imprudencia (o culpa) es el punto de partida de las prohibiciones, mientras que el dolo es un fenómeno derivado de que la acción no se haya cometido imprudentemente, generando así que en este ámbito se castigue la imprudencia en todas sus formas²⁸⁵. Asimismo, no es un detalle menor que advierte, además de la autora, MORÓN URBINA que, a diferencia del Derecho penal, en el que generalmente los delitos son de lesión, en el ámbito administrativo sancionador la mayoría de las infracciones son de peligro –o incluso de peligro abstracto– porque no exigen un resultado²⁸⁶. Por ende, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES apuntan que la existencia de culpa, o alternativamente dolo, es condición necesaria y suficiente para que se configure la infracción administrativa²⁸⁷.

Entonces, corresponde pasar a analizar con mayor detenimiento y detalle la naturaleza y contenido de la culpa y el dolo en el derecho administrativo sancionador.

3.3.2.3.1. La culpa. La doctrina coincide en definir a la culpa o imprudencia como la desatención o inobservancia de un deber legal de cuidado. Es decir, como ha señalado DE PALMA DEL TESO, actúa con culpa quien no guía su accionar con la diligencia que le es exigible y, sin dolo, incurre en una conducta considerada infracción²⁸⁸. En ese sentido, para IZQUIERDO CARRASCO, será posible identificar una conducta culposa cuando la acción finalmente ejecutada, sea distinta de la que se debería haber llevado a cabo si se seguía el deber de diligencia que era necesario observar²⁸⁹.

Siendo ello así, en palabras de GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES, la culpa es un concepto valorativo, no definido legislativamente, que finalmente debe ser determinado por la

²⁸³ En el numeral 3 del artículo 248° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que consagra el principio de razonabilidad o proporcionalidad de la potestad administrativo sancionadora, se contempla en el literal (g), como criterio de graduación de una sanción, “la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor”.

²⁸⁴ SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo ...*, Óp. Cit., p. 987.

²⁸⁵ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad ...*, Óp. Cit., p. 128.

²⁸⁶ JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *Comentarios a la Ley ...*, Óp. Cit., p. 455

²⁸⁷ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 387.

²⁸⁸ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad ...*, Óp. Cit., p. 140.

²⁸⁹ MANUEL IZQUIERDO CARRASCO, “La culpabilidad y los sujetos responsables”, en *Derecho Administrativo Sancionador*, 1° ed., Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 303.

Administración competente, por lo que, para identificar una infracción culposa, deben tomarse en cuenta los siguientes criterios:

1. Debe haberse inobservado el deber objetivo de cuidado, que, a su vez, se desdobra en el deber de cuidado interno y el externo. En virtud del primero, el sujeto está obligado, como presupuesto del actuar diligente, a advertir la presencia del peligro; mientras que, por el segundo, tiene el deber de comportarse conforme a la percepción de peligro que implica el primero.

2. Como consecuencia de la inobservancia anterior, debe haberse producido un resultado prohibido que sea subsumible en un hecho típico, considerando que en el ámbito administrativo sancionador no siempre es necesaria la producción de un resultado de lesión –como sí sucede en el Derecho penal– sino que, en muchos casos, es suficiente con la generación de una situación de peligro²⁹⁰.

3. Por último, debe haberse inobservado el deber subjetivo de cuidado, lo que implica examinar las características específicas del autor para individualizar el reproche y, como indica GALLARDO, que además se tenga en cuenta, ya sea que el peligro pueda ser previsible para el sujeto en concreto, o que a este le sea exigible su conocimiento²⁹¹.

²⁹⁰ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, pp. 426-427.

²⁹¹ MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO, *Los principios de la potestad sancionadora administrativa. Teoría y práctica*, Madrid: Iustel, 2008, pp. 163 y ss. Sobre el particular, es importante detenerse en este punto para apuntar que MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, han precisado que en tanto que la inobservancia del deber objetivo de cuidado forma parte del juicio de tipicidad, junto con la producción del resultado prohibido a consecuencia de dicha inobservancia que también es encuadrable en el tipo, constituyen elementos de la tipicidad subjetiva, mientras que cuestionan considerar dentro de ella la inobservancia del deber subjetivo de cuidado, que, a su juicio, es parte del juicio de culpabilidad porque implica referirse a las características individuales del autor para saber si vulneró o no dicho deber, bajo el parámetro de diligencia que le sería exigido a él y no otro. Sin perjuicio de entender que la expuesta es la posición mayoritaria de la doctrina, señalan que esa inclusión supone un importante quebranto para la protección de bienes jurídicos, ya que “ésta requiere que una acción que no respete el deber generalmente exigido de cuidado se estime como antijurídica, con independencia de que en el caso concreto pueda prescindirse de la pena o de la sanción, si el sujeto alcanzó el grado de cuidado que subjetivamente le era exigible”. Por su parte, VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 326, si bien se refiere a la consideración de la inobservancia del deber subjetivo de GALLARDO, considera que la tipicidad subjetiva configura la actuación negligente que constituye un requisito del tipo infractor, por lo que es un juicio de reproche objetivo dirigido a la conducta y no al autor. Asimismo, desde la opinión de RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora ...”, *Óp. Cit.*, p. 69, debe precisarse terminológicamente que el análisis de la exigencia de dolo o culpa debe hacerse bajo la denominación de “principio de imputación subjetiva” en vez de “tipicidad subjetiva”, en tanto que esta última proviene del Derecho penal, y es menos exacta teniendo en cuenta que nuestro ordenamiento a adoptado la denominación de “principio de culpabilidad” que, como explicaron en RAMÓN HUAPAYA, LUCIO SÁNCHEZ POVIS y OSCAR ALEJOS, “El eximente de responsabilidad ...”, *Óp. Cit.*, p. 589, implica analizar “las exigencias vinculadas no al hecho infractor objetivamente considerado, sino al sujeto imputado: desde la exigencia de dolo o culpa (responsabilidad subjetiva) hasta la imputación por hecho propio (causalidad)”. En vista de la complejidad y amplitud de lo que significa la empresa de responder a esta cuestión, y

A mayor abundamiento, en la misma línea de los criterios expuestos previamente, el profesor IZQUIERDO CARRASCO ha distinguido al deber de diligencia o cuidado en dos concepciones, objetiva y subjetiva. Por un lado, la concepción objetiva de la diligencia se centra en el carácter razonable y prudente que se espera generalmente de una conducta ante determinada situación, y conlleva una valoración sobre las consecuencias que objetivamente se podían prever²⁹². Por su parte, la concepción subjetiva se concentra en el nivel de conocimientos, experiencia y previsibilidad de la persona, considerando que una parte importante de las infracciones administrativas tienen destinatarios específicos, y no la ciudadanía en general, a los que se demanda cualidades y conocimientos especiales²⁹³.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante precisar que la culpa o imprudencia puede presentarse en las conductas de los individuos de distintas formas. A nivel manera general, la doctrina ha acogido mayoritariamente la categorización de la culpa atendiendo al criterio de la gravedad de la imprudencia o la intensidad de la norma de cuidado²⁹⁴, que distingue desde la culpa levísima, pasando por la culpa leve imprudencia simple, hasta la culpa lata o imprudencia grave.

Así, la imprudencia grave o temeraria se presenta cuando se vulneran las normas de cuidado que correspondería respetar a la persona menos diligente, es decir, las normas más elementales de previsión y cuidado. Luego, la culpa simple es aquella que se generará cuando no se observen las normas de cuidado y atención que seguiría una persona promedio diligente. Por último, la culpa levísima implicará haber omitido cumplir con los deberes o normas de diligencia que atendería la persona más diligente²⁹⁵.

por no ser objetivo de este trabajo, siguiendo a MANUEL IZQUIERDO CARRASCO, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, p. 209, consideramos que, si bien se discute actualmente si los elementos de dolo o culpa forman parte de la tipicidad o de la culpabilidad, lo cierto es que sí es pacífica la aceptación de su necesaria concurrencia de cualquiera de los dos (dolo o culpa) para poder sancionar.

²⁹² No obstante, en opinión del autor, ese juicio de previsibilidad objetiva es insuficiente teniendo en cuenta que existen diversas actividades que producen resultados lesivos para bienes jurídicos tutelados, sin que ello implique que su realización es imprudente, por lo que debe conectarse con los deberes de cuidado que las normas administrativas establecen a los sectores en particular.

²⁹³ MANUEL IZQUIERDO CARRASCO, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, pp. 303 y ss. Además, precisan que, eventualmente, las cualidades o conocimientos especiales de la concepción subjetiva, podrán adquirir carácter objetivo si son impuestos normativamente.

²⁹⁴ La otra categorización de la culpa sigue el criterio del contenido psicológico de la acción imprudente, y la clasifica en consciente e inconsciente.

²⁹⁵ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 429, y ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, pp. 141-142.

Al respecto, DE PALMA DEL TESO acota que el grado de diligencia impuesto por el ordenamiento administrativo sancionador dependerá de factores como (a) el tipo de actividad, exigiendo más diligencia mientras más riesgosa sea la actividad realizada; (b) que sean actividades a desarrollar por profesionales especialistas en ellas; o, (c) que se trate de actividades que requieran autorización administrativa previa, que implican asumir obligaciones específicas así como un estándar de máxima diligencia en su ejecución²⁹⁶.

Por último, siguiendo a BACA, luego de haber delimitado conceptualmente los alcances y naturaleza de la culpa, es conveniente precisar que se encuentran excluidos de ella los supuestos de error invencible, es decir, aquellos que no se hubieran podido evitar aun siguiendo una conducta diligente, en la medida que el error vencible, que podría haberse evitado siguiendo el cuidado debido, sería un error de carácter imprudente, por lo que excluiría el dolo y no la culpa, permitiendo entonces que se genere la configuración de la infracción²⁹⁷.

3.3.2.3.2. El dolo. Como se ha indicado anteriormente, en el Derecho administrativo sancionador la mayoría de infracciones se refiere a conductas imprudentes, mientras que las conductas dolosas guardan una relación de subsidiariedad respecto de las primeras. Por ello, en caso de que no concurra la culpa, pero sí lo hiciese el dolo, definitivamente existiría una infracción que, además, por la naturaleza de éste, recibiría una sanción más grave. Así, en términos generales, siguiendo a IZQUIERDO CARRASCO, puede afirmarse que el dolo implica un comportamiento consciente y voluntario para llevar a cabo el tipo objetivo en el que consiste la infracción.

A mayor abundamiento, cabe precisar que la doctrina administrativista, influida por la penalista, considera, principalmente, dos concepciones de dolo: como *dolus malus* y dolo natural. La primera, del *dolus malus*, comprende el conocimiento y voluntad de realizar la conducta, así como la conciencia de su antijuridicidad. No obstante, es la segunda la mayoritaria a nivel

²⁹⁶ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, Óp. Cit., p. 142.

²⁹⁷ VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, Óp. Cit., p. 327, además, advierte que en el ordenamiento peruano, el literal (e) del artículo 257.1° de la Ley del Procedimiento Administrativo General contempla como eximente de responsabilidad “el error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal”, que no diferencia entre los tipos de error (vencible e invencible) mencionados, y peca en exceso por no restringir el eximente sólo a los supuestos de invencibilidad. De esta manera, en su opinión, el error inducido por la Administración generalmente implicará un error invencible para el administrado, mientras que es discutible que una disposición confusa o ilegal pueda generarlo, por lo que se deberá acreditar el carácter invencible del error.

doctrinario, correspondiente al dolo natural, que, más restrictiva, implica sólo conocer y querer realizar la conducta típica²⁹⁸.

De esta manera, entonces, el dolo tiene una doble composición que incluye, por un lado, el elemento intelectual, por el que se conocen los hechos; y, por el otro, el elemento volitivo, que implica tener la voluntad de llevarlos a cabo. Naturalmente, es necesaria la concurrencia simultánea de ambos elementos para calificar de dolosa una conducta. Asimismo, no debe soslayarse que será el elemento volitivo el que indudablemente distinga a las conductas culposas de las dolosas²⁹⁹.

Finalmente, así como la culpa, el dolo también puede manifestarse de diversas formas. De acuerdo a los profesores GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES, la clasificación más común es aquella que distingue al dolo directo o de primer grado, al dolo indirecto o de segundo grado, y al dolo eventual³⁰⁰. Así, señalan que en el dolo directo se buscará la realización de la infracción intencionalmente; y se diferenciará del dolo indirecto porque en este último no se perseguirá como objetivo la ejecución de la infracción, sino que se tendrá un fin distinto, pero conociendo que la materialización del resultado típico irá atado necesariamente a él; mientras que el dolo eventual – de problemática configuración– se presentará cuando, dudando el sujeto sobre la posibilidad de que se produzca la infracción, lleve de todas maneras a cabo la conducta pensada³⁰¹.

En consecuencia, como ha afirmado CANO CAMPOS, definitivamente el Derecho administrativo sancionador puede prescindir del dolo o la culpa como elemento necesario para entender configurada una infracción pasible de sanción. Y es que, quien conduce su accionar cumpliendo las normas de cuidado impuestas por el ordenamiento, y sin buscar incurrir en una conducta típica, no puede ser sancionado porque al no crear ningún riesgo proscrito no está llevando a cabo ningún comportamiento infractor³⁰².

²⁹⁸ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 146.

²⁹⁹ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 402.

³⁰⁰ Proveniente del Derecho penal, como puede observarse en HANS-HEINRICH JESCHECK, “El principio de culpabilidad como fundamento ...”, *Óp. Cit.*, p. 33.

³⁰¹ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 403.

³⁰² TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, p. 94.

3.4. Supuestos controvertidos de aplicación del principio de culpabilidad

3.4.1. Personas jurídicas

En el Derecho administrativo sancionador es una cuestión ampliamente aceptada que las personas jurídicas puedan ser sujetos infractores y, de hecho, hasta podría decirse que son mayoría en comparación con las personas naturales. No obstante, un asunto que sí ha sido discutido, y en palabras de ZÚÑIGA, ha representado la mayor dificultad para conciliar la esencial identidad entre delitos e infracciones administrativas, es el vinculado a la exigencia de dolo o culpa para sancionar a las personas jurídicas infractoras³⁰³, porque podía cuestionarse seriamente que tuviesen voluntad a partir de la cual pueda determinarse su culpabilidad.

Al respecto, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ha señalado contundentemente que, en el ámbito administrativo sancionador, la reprochabilidad de las conductas antijurídicas recae no sólo en las personas físicas, sino también, en general de forma distinta a lo que sucede en el Derecho penal, en las personas jurídicas, a las que se extiende la denominada capacidad de culpabilidad³⁰⁴. De esta manera, como han señalado IZQUIERDO y REBOLLO, el principio de culpabilidad se adapta a las personas jurídicas, por lo que de ninguna manera puede predicarse la exclusión de este principio respecto de estas, lo que incluye la determinación en ellas de la concurrencia de dolo o culpa³⁰⁵.

Así, para poder esclarecer definitivamente a nivel doctrinario la naturaleza de la aplicación del principio de culpabilidad en las personas jurídicas, de una parte, REBOLLO PUIG ha postulado que debe aplicarse la teoría del órgano para determinar la existencia de dolo o culpa en la actuación infractora de una persona jurídica, en virtud de la cual, dado que la actuación de las personas jurídicas se produce mediante órganos formados por una o varias personas físicas, estas últimas le imputan su voluntad, dentro de ciertos límites. Bajo ese razonamiento, las personas jurídicas no son sancionadas por infracciones cometidas por sus dirigentes, sino que absolutamente por sus

³⁰³ LAURA ZÚÑIGA RODRIGUEZ, “Relaciones entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador. ¿Hacia una administrativización del Derecho penal o una “penalización” del Derecho administrativo sancionador?”, en *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos*, Vol. 1, 1º ed., Cuenca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, p. 1442.

³⁰⁴ EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, “El problema jurídico de las sanciones ...”, *Óp. Cit.*, p. 412.

³⁰⁵ MANUEL IZQUIERDO CARRASCO y MANUEL REBOLLO PUIG. “Lección 7. Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres generales y ...”, *Óp. Cit.*

propios hechos., por lo que carece de sentido hablar de dos voluntades o culpas diferentes, ya que únicamente se trata de la correspondiente a la persona jurídica³⁰⁶.

Es decir, las personas físicas que son titulares de los órganos de las personas jurídicas son únicamente ello, por tanto, la voluntad que estas expresen en el seno de dichos órganos, siguiendo la teoría de las personas jurídicas, es aquella que corresponde estrictamente a la persona jurídica. Siendo ello así, son las personas jurídicas las que realizan, en primera persona, conductas típicas con voluntad y culpa propias, por las que pueden ser sancionadas³⁰⁷. De esta manera, entonces, resulta claro que, bajo este entendimiento, es perfectamente posible la aplicación del principio de personalidad de las sanciones y de la exigencia de dolo o culpa para las personas jurídicas.

Asimismo, en aplicación de este criterio, es importante tener en cuenta, entre otros, que se considerarán acciones de la persona jurídica sólo aquellas que involucren a las personas físicas titulares de verdaderos órganos, y no la de otros sujetos, quedando así descartada la posibilidad de imputar responsabilidad por conductas dolosas o culposas de sus empleados, o de cualquier otro sujeto, incluso cuando sea titular de una unidad organizativa interna, puesto que lo realmente relevante es el vínculo orgánico. Además, debe observarse que si los titulares de los órganos de dirección de la persona jurídica actuaron dolosamente, la infracción será imputada a la persona jurídica a título de dolo, sin que exista la posibilidad de atribuirla como culposa por no haber elegido o vigilado adecuadamente a sus directivos³⁰⁸.

No obstante, el planteamiento expuesto no ha estado exento de críticas, desde nuestra perspectiva, válidas. En principio, se ha apuntado que pasa por alto el hecho de que no siempre será un administrador o titular de un órgano directivo quien cometa un acto por el cual se le pueda imputar una conducta, cuando menos culposa, a la persona jurídica. En segundo lugar, se ha advertido, ciertamente, que presenta la dificultad de que, en no pocos casos, no sea posible realmente identificar a la persona física a partir de la cual se ha producido la conducta infractora, a fin de determinar el nivel de culpabilidad. Por último, se ha señalado también que no en todos los

³⁰⁶ MANUEL REBOLLO PUIG, “Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores”, *Revista Ius Et Veritas*, No. 53, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016, p. 226.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 227. Coincide también BLANCA LOZANO CUTANDA, “La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo (A propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre)”, *Revista de Administración Pública*, No. 129, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990, pp. 211 y ss. En la doctrina nacional se adhieren a este razonamiento RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora ...”, *Óp. Cit.* pp. 70 y ss.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 228.

casos el dolo o la culpa de un administrador o titular del órgano, puede ser trasladado a la persona jurídica³⁰⁹.

Ante ello, surgen posiciones como la del profesor GÓMEZ TOMILLO, partiendo desde el hecho de que la exigencia de culpabilidad debe mantenerse respecto de las personas jurídicas que cometan una infracción, que esta debe darse atendiendo al criterio de defectos o déficit de organización, esto es, que una conducta pueda ser materia de reproche cuando la persona jurídica no adoptó las medidas suficientes y necesarias para asegurar una realización ordenada, sin incurrir en infracciones, de sus propias actividades³¹⁰.

De acuerdo a este planteamiento, al que nos adherimos por encontrar razonable, se podrá comprobar que la noción de culpabilidad se encontrará adecuada a la naturaleza de la persona jurídica y, al contrario de la tesis inicialmente expuesta, no dependerá de la voluntad o culpa de las personas físicas que mantienen vínculos orgánicos de dirección. Esto se corrobora, por ejemplo, en los casos en los que la conducta infractora ejecutada por la persona jurídica no se deba o tenga una correspondencia en la actuación de una persona física concreta, sino que se habrá originado por una serie de eventos individuales –dolosos o culposos– de personas físicas que forman parte de su estructura³¹¹. Siendo ello así, este criterio no atraviesa por los mismos problemas por los que se criticaba al primero previamente mencionado.

Entonces, en palabras del autor, el juicio de culpabilidad de la persona jurídica será complejo, e implicará el examen de una variedad de elementos, tal y como sucede para las personas

³⁰⁹ MANUEL GÓMEZ TOMILLO, “Responsabilidad penal de las personas jurídicas y Derecho administrativo sancionador. Especial consideración de criterios político-legislativos de atribución de responsabilidad”, *Revista Académica*, Vol. 85 No. 1, Recife: Faculdade de Direito do Recife, 2013, pp. 77 y ss.

³¹⁰ MANUEL GÓMEZ TOMILLO, “Imputación objetiva y culpabilidad en el Derecho penal de las personas jurídicas. El sistema español”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, No. 25, Castilla y León: Junta de Castilla y León, 2011, pp. 67 y ss. Sobre el particular, es necesario añadir que el autor precisa que, respecto de las personas jurídicas, el dolo y la culpa son elementos que, por haber sido diseñados para personas físicas, no pueden extrapolarse respecto de ellas en los mismos términos. Por ende, sin que se pueda prescindir del dolo o la culpa, al entender que la culpabilidad de la persona jurídica al cometer un delito o infracción se materializa como defecto de organización, estos conceptos (dolo y culpa) deberán tener consideración en el ámbito de la culpabilidad en sentido estricto (si es dolosa, será más reprochable y menos si es que, en cambio, es culposa) y no en la tipicidad subjetiva, como generalmente sucede con las personas físicas. Es a esto a lo que se refería VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 331, cuando, al referirse a la culpabilidad en sentido estricto, indicó que “en relación a las personas jurídicas, este elemento [reprochabilidad subjetiva] adquiere especial importancia en la medida que (...) el análisis respecto del déficit de organización es un análisis respecto de la culpa, y no respecto del principio de tipicidad subjetiva”. Por ser una cuestión que excede al objetivo de este trabajo, no pretendemos abordarla, sin que ello implique que lo mencionado no deba ser tenido en cuenta.

³¹¹ *Ibidem*, p. 72.

naturales pero sin que se trate de los mismos por su diferente naturaleza, que se ajusten a su realidad³¹². Por tanto, siguiendo lo también sostenido por BACA en esa línea, llegado a este punto será posible que la persona jurídica excluya su responsabilidad administrativa una vez que logre acreditar –en tanto está en condiciones de hacerlo y que, a decir de GÓMEZ TOMILLO, la carga de la prueba recae sobre quien alega ausencia de culpabilidad– que no incurrió en déficit de organización, esto es, su adecuada organización, momento en el que son de utilidad las normas y programas de cumplimiento normativo o *compliance*³¹³.

Naturalmente, estos últimos deberán haber sido adoptados antes de la comisión de la infracción y, además, cumplir con ser realmente idóneos para prevenir incurrir en dichas conductas. Este mecanismo recibe su fundamento, entre otros, en el hecho de que, si se concibe la culpabilidad de la persona jurídica como déficit de organización, esta no existirá si se demuestra que se adoptaron las medidas necesarias –reflejadas en el programa de cumplimiento– para hacer todo lo posible para evitar infringir las normas que le son aplicables. Es claro que no se podría reprochar a quien hizo todo bien³¹⁴.

³¹² MANUEL GÓMEZ TOMILLO, “La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: Especial referencia a los programas de cumplimiento”, *Revista de Administración Pública*, No. 203, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017, pp. 73 y ss., expone estos elementos de forma detallada y pormenorizada.

³¹³ *Ibidem*, p. 68, y VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 338. También puede revisarse en ese sentido, a nivel de la doctrina nacional, a VERÓNICA ROJAS MONTES, “La responsabilidad administrativa subjetiva de las personas jurídicas”, *Revista de Direito Economico e Socioambiental*, Vol. 8 No. 2, Curitiba: Pontificia Universidade Católica do Paraná, 2017, pp. 3 y ss.

³¹⁴ *Ibidem*, pp. 78 y ss. El planteamiento del déficit de organización parecía ser la dirección que había tomado nuestro ordenamiento nacional luego de que se emitiera la ya citada Casación No. 16808-2019 del 18 de agosto de 2020, que reconoció que la responsabilidad administrativa es subjetiva también para las personas jurídicas, por lo que corresponde aplicarles el principio de culpabilidad, por el cual se ejerce un juicio de reproche en su contra por el déficit de organización que las hizo incurrir en la infracción, al no haber tomado las precauciones del caso para evitarlo. Incluso, se señaló que si la persona jurídica no acreditaba una correcta organización de sus actividades para prevenir la comisión de infracciones –lo que, como hemos expuesto, puede perfectamente hacerse con un programa de cumplimiento normativo– no podría pretender que se excluya su responsabilidad administrativa en tanto que existía culpabilidad. Asimismo, en su momento se aprobó la Ley No. 30424, por la que se pretendía regular la responsabilidad “administrativa” de las personas jurídicas en el proceso penal, publicada el 12 de abril de 2016. Al respecto, conviene precisar previamente que la ley incurre en un notorio error en tanto que no puede hablarse de responsabilidad administrativa cuando la responsabilidad ahí regulada no es producto (i) ni de la comisión de un ilícito administrativo, porque se origina a partir de la comisión de delitos penales (ii) ni es sancionada por una Administración pública, ya que es sancionada por un juez. Sin perjuicio de ello, y reconociendo que se trata de una responsabilidad de carácter realmente penal, conviene rescatar que la versión inicial de la ley contemplaba la posibilidad de que una persona jurídica pudiese quedar exenta de responsabilidad por los delitos incluidos en el ámbito de la norma, si acreditaba que no había actuado de forma reprochable o culpable por defectos de organización. Para ello, era necesario que, antes de la comisión del delito, hubiese adoptado e implementado en la organización un modelo de prevención –programa de cumplimiento normativo– ajustado a su propia naturaleza, riesgos, necesidades y características, que contenga medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir estos

3.4.2. *Infracciones de mera inobservancia*

Otro de los supuestos en los que se ha cuestionado la aplicación del principio de culpabilidad es el vinculado a las infracciones de mera inobservancia, también conocidas como de mera conducta u omisiones formales. En términos generales, son aquellas infracciones que no requieren un resultado que pueda separarse espacio-temporalmente de la acción, dado que se entiende que el resultado es la realización de la conducta típica misma³¹⁵.

Al respecto, una parte de la doctrina, como en efecto lo hace DE PALMA DEL TESO, ha señalado que la simple o mera inobservancia hace referencia a la culpa levísima, es decir, a un grado de culpa menor a la culpa leve o simple negligencia. En su opinión, a diferencia del Derecho penal que acepta hasta el grado leve de culpa, en el Derecho administrativo sancionador se presentan situaciones que requieren la exigencia de un nivel de diligencia mayor como el que supone la culpa levísima, pero ello de ninguna manera implica que, en virtud de la configuración de las infracciones de mera inobservancia, no sea necesario que la actuación del infractor sea dolosa o culposa³¹⁶.

En esa línea, para HUERGO LORA las infracciones de mera inobservancia tampoco conllevan una exclusión de la culpabilidad, sino que, a diferencia de lo sostenido por DE PALMA DEL TESO, lo que implican es que el legislador ha fijado el nivel de diligencia al establecer que los destinatarios de determinadas normas tienen el deber de conocerlas y cumplirlas, ya que, de no hacerlo, incurrirían en una actuación culposa, de modo que, al haber sido esto predeterminado por legislador, no deberá ser determinado por la Administración en base a criterios que tomen de parámetro la diligencia de un individuo promedio³¹⁷.

Por tanto, señala CANO CAMPOS, bajo este entendimiento es suficiente la realización del hecho típico para que pueda entenderse cometida la infracción, a excepción de que apliquen causas

delitos o, en su defecto, reducir significativamente el riesgo de su comisión. Sin embargo, no debe soslayarse que, a propósito de las últimas reformas realizadas a la ley mediante la Ley No. 31740, publicada el 13 de mayo de 2023, se ha dado un paso hacia atrás en la medida que se ha dispuesto la inaplicación del eximente si el delito es cometido por los funcionarios principales de la organización. En este caso, la persona jurídica es igualmente sancionada, a pesar de que sólo pueda serlo con una multa, creándose una responsabilidad administrativa objetiva para estos supuestos, en los que el factor subjetivo –culpabilidad– termina relegado a un criterio de graduación de la sanción.

³¹⁵ TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, p. 91

³¹⁶ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, pp. 134 y ss.

³¹⁷ ALEJANDRO HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, 1º ed., Madrid: Iustel, 2007, pp. 388-394.

de justificación o exculpantes, sin que exista necesidad de examinar el nivel de diligencia adoptado –o no– para ello³¹⁸. De esta manera, en palabras de ALARCÓN, la culpa y, específicamente, la norma de cuidado, se entiende positivizada en la infracción administrativa³¹⁹.

Así, como indica REBOLLO PUIG, el hecho de que en el Derecho administrativo sancionador se presenten concreciones distintas a las del Derecho Penal, respecto de los mismos principios, como sucede en este caso con la culpabilidad, ello no implica de ninguna manera que estas puedan traducirse en flexibilizaciones en su aplicación³²⁰. Y es que, de acuerdo a HUAPAYA y ALEJOS, no se podría pretender inaplicar el principio de culpabilidad –en específico, la exigencia de dolo o culpa– respecto de las infracciones de mera inobservancia, en tanto que si las normas en el ordenamiento nacional no hacen una distinción para ellas, tampoco cabría plantearse esa diferencia. Además, que sólo exista un peligro hipotético no enerva que deba mediar dolo o culpa para entender configurada la infracción, porque no existe una correlación entre el requisito de culpabilidad y el tipo de daño o riesgo³²¹.

Sin embargo, en opinión del profesor NIETO, la argumentación expuesta previamente no es convincente y peca de excesivamente conservadora porque hace grandes esfuerzos para conservar lo que él califica como “un dogma que no merece ser conservado” en este caso, ya que entender la culpabilidad de ésta forma significaría liquidar una noción clave como la de imprudencia. Por ende, a su juicio, debe admitirse que las infracciones de mera inobservancia son supuestos –de responsabilidad objetiva– en los que no opera la exigencia de dolo o culpa³²².

En vista de todo lo anterior, con el objetivo de poder definir una postura en relación a este asunto, resulta certero lo señalado por BACA, quien a partir de establecer que incluso para las infracciones de mera inobservancia se puede predicar la aplicación del principio de culpabilidad por entenderse positivizada en la norma, reconoce que este es uno de los supuestos en los que su aplicación es más matizada y compleja. Por ello, los supuestos en los que se tipifiquen estas infracciones debieran estar restringidos a un grupo limitado de infracciones formales de peligro

³¹⁸ TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, p. 91

³¹⁹ LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR, Los confines de las sanciones’...”, *Óp. Cit.*, p. 154. En la misma línea, CARMEN MARTÍN FERNÁNDEZ, *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*, 1º ed., Navarra: Aranzadi, 2023, pp. 183 y ss., y VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 332

³²⁰ MANUEL REBOLLO PUIG. “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad ...”, *Óp. Cit.*, p. 854.

³²¹ RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora ...”, *Óp. Cit.* p. 69.

³²² ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5º ed., Madrid: Tecnos, 2012, pp. 342 y ss.

estadístico, en virtud de las cuales los bienes jurídicos protegidos son de carácter colectivo y su afectación se produciría con mayor probabilidad si la conducta típica es repetida por la generalidad de los sujetos³²³.

3.4.3. Responsabilidad solidaria y subsidiaria

La responsabilidad solidaria se produce cuando, según explica DE PALMA DEL TESO, en la comisión de una infracción han intervenido varios administrados. En específico, en estos supuestos, la Administración competente inicia el procedimiento administrativo sancionador contra todos los presuntos responsables, para, luego de determinar la responsabilidad de cada involucrado, reclamar el pago correspondiente a la sanción a uno de estos, que luego podrá exigirle al resto de responsables que le paguen su parte correspondiente³²⁴. Sin embargo, a pesar de que suele ser común en los ordenamientos administrativo sancionadores, un régimen de responsabilidad solidaria no es una idea de la que se pueda predicar una aceptación pacífica, sino todo lo contrario, es un asunto problemático³²⁵ sobre el que se han expuesto distintos puntos de vista, principalmente, por su posible impacto al principio de culpabilidad, en su vertiente de personalidad de las sanciones y de exigencia de dolo o culpa.

Así, por un lado existen posiciones como la de la citada profesora DE PALMA DEL TESO, que propugnan que la responsabilidad solidaria a nivel administrativo sancionador no implica eximir, bajo ningún supuesto, del cumplimiento del principio de personalidad de las sanciones y la exigencia de dolo o culpa, ya que bajo este, por razones de política legislativa, el legislador prevé la imposición de una única sanción, pero respecto de la cual varios administrados responderán solidariamente, por lo que no se puede sostener que a través de esta se acumulen sanciones que le correspondían a diversos sujetos para hacer caer todo el peso de estas contra uno solo³²⁶.

³²³ VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, pp. 332 y ss. Es muy claro en señalar que la tipificación de infracciones de mera inobservancia debe ceñirse únicamente a infracciones de peligro estadístico y, a diferencia de lo que pueden sostener otros autores, dejar fuera a las infracciones de peligro abstracto. En ese sentido, tampoco cabría tratar como infracciones de mera inobservancia a las infracciones como la presentación de información falsa o inexacta, en tanto que en ellas la persecución se genera porque sí se producido un daño o es susceptible de generarlo.

³²⁴ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 93.

³²⁵ ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, *Óp. Cit.*, p. 378, lo califica como una de las cuestiones aparentemente más contradictorias y enigmáticas del Derecho administrativo sancionador.

³²⁶ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, pp. 93 y ss.

En ese sentido, será indispensable que la Administración determine el grado de responsabilidad en los hechos de cada uno de los imputados de forma previa a exigir a uno de ellos el cumplimiento de la sanción, para lo cual el principio de personalidad de las sanciones como la exigencia de dolo o culpa se mantendrán desplegando completa eficacia. Siendo ello así, la autora establece que este tipo de responsabilidad deberá limitarse a los casos en que las sanciones aplicables sean de carácter pecuniario³²⁷, puesto que solo así será posible que el responsable que efectuó el pago de la sanción pueda dirigirse, en el fuero privado, al resto de responsables con el objetivo de que cumplan con el pago de su parte propia de la mancomunidad³²⁸.

Por otro lado, los profesores GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES han manifestado – válidamente, desde nuestra perspectiva– que la responsabilidad solidaria es criticable desde varios ángulos. En principio, consideran que es cuestionable que se acuda a esta técnica como política legislativa, puesto que su utilización acarrea una atenuación importante del efecto disuasorio de la sanción. Y es que, si finalmente uno de los responsables responde ante la Administración, pueden generarse mecanismos de pago entre los responsables restantes, que terminan mermando el efecto mencionado³²⁹.

A su vez, advierten que si uno de los fundamentos de este régimen de responsabilidad es la dificultad probatoria respecto de los hechos o los autores, debiera entonces aplicarse el principio *in dubio pro reo*, para disminuir o eliminar la responsabilidad, y de ninguna manera pretender responsabilizar a otro sujeto por los hechos constatados, transgrediendo el principio de personalidad de sanciones, que ya es incompatible con este régimen en tanto que el monto total de la sanción oscilará aleatoriamente hacia un solo administrado. Además, se podrán presentar cuestiones exógenas sobre las que no existe un criterio claro y que acentúan los argumentos contra su validez, como que, entre los responsables uno haya actuado dolosamente, mientras otro lo haya hecho de forma culposa, existiendo la posibilidad de vulnerar esta vez la naturaleza de la exigencia

³²⁷ Podrían considerarse también las sanciones que impliquen obligaciones no personalísimas y que sean susceptibles de valorización económicas, de manera que sea posible para el administrado que efectuó el pago proratear la suma correspondiente entre los responsables sancionados.

³²⁸ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, Óp. Cit.

³²⁹ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo Sancionador ...*, Óp. Cit., pp. 609 y ss.

de dolo o culpa; o, qué debería suceder si uno de los responsables fallece, dejando a los demás en una posición más perjudicial³³⁰.

Ahora bien, lo cierto es que, a pesar de las distintas posturas doctrinarias sobre la responsabilidad solidaria en el ámbito administrativo sancionador, nuestro ordenamiento la ha establecido expresamente en el artículo 251.2° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, donde se ha previsto que:

(...) Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan, y de las sanciones que se impongan.

Al respecto, el profesor BACA ha afirmado, siguiendo un criterio que compartimos, que la redacción de la norma permite justificarla dado que se refiere a una obligación estrictamente mancomunada en la que todos los obligados deben cumplir³³¹, y no se trata de una obligación en la que cada administrado deba cumplir una parte (parciaria) o que uno solo pueda cumplir con ella por completo (solidaria en términos de Derecho Civil). De esta forma, es posible considerarla válida porque, finalmente, todos serán responsables del incumplimiento y responderán por ello al ser sancionados³³².

No obstante, es necesario dejar en claro que se reconocen como válidos los cuestionamientos generales de GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES, y que, pese a que existe la posibilidad de justificar el caso de responsabilidad solidaria contemplado en el ordenamiento nacional, ello no enerva el hecho de que la regla general sea la individualización de las sanciones en todos los casos que sea posible; y que, incluso en las excepciones³³³ (desde la posición que defiende este trabajo, sólo la obligación mancomunada), como ha indicado previamente DE PALMA

³³⁰ Ibidem.

³³¹ Es lo que ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 101, denomina una obligación subjetivamente compleja (impuesta a varias personas conjuntamente) pero objetivamente simple (una sola obligación).

³³² VÍCTOR BACA ONETO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 324.

³³³ RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora ...”, *Óp. Cit.* p. 68, consideran que la responsabilidad solidaria, en virtud del principio de causalidad, debería tener carácter excepcional, y sólo existir por mandato de ley expresa.

DEL TESO, se deba respetar irrestrictamente el principio de culpabilidad en sus vertientes de personalidad de las sanciones y exigencia de dolo o culpa³³⁴.

De otra parte, se encuentra la denominada responsabilidad subsidiaria por omisión del deber de garante³³⁵, que se produce cuando un administrado, a quien se ha impuesto legalmente el deber de prevenir la comisión de determinada infracción por parte de otro sujeto distinto, incumple con dicho encargo y, por ende, es sancionado. Como es previsible, la posición de garante no existe de forma autónoma, sino que, según confirma NAVARRO CARDOSO, se encuentra incluida dentro de la comisión por omisión³³⁶. Además, siguiendo a DE PALMA DEL TESO, únicamente será posible establecer esta obligación cuando exista un vínculo de dependencia entre el garante y el sujeto vigilado, en tanto que, de lo contrario, no cabría la imposición de este deber al garante³³⁷.

Por tanto, en palabras de la autora citada, la responsabilidad subsidiaria por omitir el deber de garante no implica por sí misma una vulneración al principio de culpabilidad, ya que no se le atribuye responsabilidad al garante por la infracción que comete el sujeto bajo su cuidado, sino por sus hechos propios, que se materializan cuando esta última fue posible en tanto que el llamado a prevenirla incumplió con este deber, lo que implica garantizar el cumplimiento del principio de personalidad de las sanciones³³⁸. Asimismo, también se deberá observar la exigencia de dolo o culpa, que implica, de acuerdo a NIETO, que si el actuar del garante ha sido doloso o culposo, omitiendo adoptar las medidas necesarias para evitar la comisión de la infracción, deberá entonces

³³⁴ Considerando la amplitud y complejidad del asunto, el presente trabajo no pretende dilucidar una respuesta definitiva. Al contrario, considera importante tener presente que los cuestionamientos a la responsabilidad solidaria, como señala FERNANDO NAVARRO CARDOSO, *Infracción administrativa y delito: Límites a la intervención del derecho penal*, 1º ed., Madrid: Colex Editores, 2001, pp. 56 y ss., incluso si se pudiera considerar que esta satisface las exigencias derivadas del principio de culpabilidad, se olvida otro principio esencial, el de proporcionalidad de las penas, que no se satisfaría si todos responden sin ponderación alguna, pasando por alto la necesidad de determinación de la pena concreta.

³³⁵ Es importante dejar en claro que este tipo de responsabilidad subsidiaria o solidaria también enfrenta los mismos cuestionamientos descritos para la responsabilidad solidaria en los párrafos previos, incluidos aquellos vinculados a posibles vulneraciones al principio de proporcionalidad.

³³⁶ FERNANDO NAVARRO CARDOSO, *Infracción administrativa y delito...*, *Óp. Cit.*, p. 61. Este autor considera que “sólo puede hablarse de comisión por omisión en el marco de los delitos de resultado. Por lo tanto, no cabe acudir a esta categoría dogmática cuando se trate de infracciones de peligro abstracto”; mientras que ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 105, señala que la responsabilidad subsidiaria aplica independientemente de si se ha producido una lesión efectiva al bien jurídico o si sólo se ha puesto en peligro, es decir, también puede tratarse de infracciones de mera actividad.

³³⁷ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 105.

³³⁸ *Ibidem*.

ser sancionado, mientras que si ha actuado diligentemente, no podría atribuírsele responsabilidad³³⁹.

Finalmente, el profesor NIETO señala que debe tenerse en consideración que, incluso más allá de las características de la conducta del garante, lo cierto es que su responsabilidad surgirá sólo si ha existido culpabilidad por parte del administrado bajo su cuidado, o sea, el infractor. Y es que, si este carece de capacidad de culpabilidad –por ejemplo, menores de edad o incapacitados mentales– no puede predicarse que se haya cometido una infracción, en tanto que no hay culpabilidad, y, en consecuencia, no habrá responsabilidad ni para el infractor ni para el garante³⁴⁰.



³³⁹ ALEJANDRO NIETO, *Óp. Cit.*, p. 385.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 386.

Capítulo IV

La inconstitucionalidad de la responsabilidad objetiva en materia de derecho administrativo sancionador por contravenir el principio de culpabilidad.

4.1. La naturaleza de la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora

En tiempos en los que el Derecho administrativo sancionador se encontraba en una fase inicial de desarrollo, la doctrina coincide en afirmar que se pretendió que la responsabilidad administrativo sancionadora era objetiva, es decir, que no requería examinar la concurrencia de dolo o culpa en la conducta sancionable³⁴¹, o que era una responsabilidad que derivaba de forma automática del hecho³⁴².

En principio, como identifica DE PALMA DEL TESO, quienes defendían la responsabilidad objetiva apuntaban como justificación a la teoría de las diferencias cualitativas entre el delito y la infracción administrativa. Como es de conocimiento, en el Derecho penal ese tipo de responsabilidad se encuentra proscrita³⁴³, por lo tanto, si se parte de la consideración de que la infracción administrativa era intrínsecamente distinta al delito³⁴⁴, era posible sostener que la responsabilidad objetiva era perfectamente aplicable en el ámbito administrativo sancionador, ya que el principio de culpabilidad no regiría en este en los mismos términos que lo hace en el primero: No sería exigible la concurrencia de dolo o culpa para entender configurada una infracción pasible de sanción. A su vez, se destacaba como otro de los factores importantes para la defensa inicial de la responsabilidad objetiva, que la aplicación al Derecho administrativo sancionador de los principios comunes de la potestad punitiva, provenientes del Derecho penal, limitaría la eficacia de la actividad de la Administración³⁴⁵.

³⁴¹ La responsabilidad objetiva también puede presentarse, no sólo al prescindir puramente de la exigencia de dolo o culpa para sancionar, sino con el traslado de la responsabilidad administrativa del sujeto infractor a otro, al no aplicar el principio de personalidad de las sanciones, lo que implicaría castigar, sin que medie tampoco dolo o culpa, a un individuo por su relación con una persona, cosa o actividad, producto de disociar la autoría y la responsabilidad. Al respecto, *Vid.* ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 88.

³⁴² ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, *Óp. Cit.*, p. 326.

³⁴³ Por ejemplo, en el ordenamiento nacional, el Código Penal establece en el artículo VII del Título Preliminar que “La pena requiere de la responsabilidad penal del autor. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva”.

³⁴⁴ Ver literal (i) del apartado 3.1 en el Capítulo III del presente trabajo. Conforme se ha expuesto previamente, las tesis diferenciadoras propugnaban, en líneas generales, que la diferencia entre el delito y la infracción residía en que, mientras el Derecho penal era retributivo e implicaba un castigo para remediar una conducta dañosa que lesionó un bien jurídico, el Derecho administrativo sancionador es preventivo y sólo persigue corregir la conducta infractora para mantener el respeto al ordenamiento administrativo.

³⁴⁵ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, pp. 113-114.

En ordenamientos como el español, según indican GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, esta posición fue condenada, en un inicio, por la jurisprudencia, y luego por la aplicación de los principios generales del Derecho punitivo estatal –ius puniendi– al Derecho administrativo sancionador, en específico para este caso, el de culpabilidad, que exige que una conducta sea imputada a título de dolo o culpa para poder sancionar³⁴⁶.

A pesar de lo anterior, en la actualidad todavía persiste en la doctrina un sector minoritario, que considerando que el debate no está cerrado, se encuentra a favor de la existencia de la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora, representado principal –y casi únicamente– por el profesor NIETO. Desde esta perspectiva, la culpabilidad es una figura problemática, porque, fundamentalmente, adolece de tener una frágil base constitucional –o, incluso, directamente de carecerla– y respecto de la cual no existen razones suficientes o sólidas para predicar su íntegra aplicación en el ámbito administrativo sancionador³⁴⁷.

A mayor abundamiento, el profesor NIETO advierte, para el caso español –pero que podría perfectamente entenderse extrapolable a nuestra realidad jurídica–, que la Constitución no recoge el principio de culpabilidad en ninguna parte, ni explícita ni implícitamente, y que, más bien, su inclusión se debe a que ha sido añadido posteriormente por el Tribunal Constitucional, a su criterio, sin explicación suficiente. En sus propias palabras, la “Constitución garantiza el principio de culpabilidad no porque ella lo diga sino porque otros dicen que lo dice. Se trata, por tanto, de una cuestión de fe, que es creer lo que no leemos con nuestros propios ojos”³⁴⁸.

Asimismo, ha señalado que, a diferencia de lo que suelen postular los autores de la posición contraria, la culpabilidad no es una garantía esencial del Estado de Derecho actual. En su opinión, pretender que así sea significa concebir al Derecho administrativo sancionador como una garantía personal del infractor, que es defendido a toda costa de los abusos del “Estado opresor”; cuando lo correcto sería entenderlo como garantía de los derechos e intereses colectivos transgredidos por el sujeto infractor, que no pueden ser defendidos de forma particular. Así, entonces, sin que la segunda alternativa propuesta deba ser entendida como la supresión u olvido de las garantías jurídicas del imputado, la responsabilidad objetiva deviene en un mecanismo necesario para

³⁴⁶ EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo...*, Óp. Cit., p. 179.

³⁴⁷ ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Óp. Cit., pp. 319 y ss.

³⁴⁸ *Ibidem*, p. 324.

contrapesar y equilibrar los derechos e intereses individuales con los derechos e intereses sociales³⁴⁹.

Ahora bien, en específico, para quienes aceptan la aplicación del principio de culpabilidad de forma limitada en el Derecho administrativo sancionador, y, por ende, la plausibilidad de atribuir responsabilidad administrativa de forma objetiva en determinados casos, la verdadera cuestión no es determinar si la culpabilidad opera o no en dicho ámbito, sino precisar el grado de esa operatividad y las peculiaridades que la distinguen del Derecho penal³⁵⁰. Y es que, sostienen, cuando se hace el traslado de los principios del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador, al no tener este último una base dogmática suficiente, termina por suceder, en el caso puntual de la culpabilidad, que se desconoce su alcance³⁵¹.

De esta manera, partiendo de la premisa de que es necesario elaborar una doctrina sancionadora que considere –a diferencia de la opinión mayoritaria– que dolo y culpa no son elementos imprescindibles para atribuir responsabilidad administrativa, postulan que el principio de culpabilidad deberá ser aplicado cuando la ley exija expresamente que concurran el dolo o la culpa, pero que esta no podrá operar necesariamente en los supuestos de infracciones de mera inobservancia, responsabilidad solidaria y subsidiaria, y cuando el infractor sea una persona jurídica (las denominadas matizaciones). De lo contrario, lo único que se logrará, en su opinión, será mantener fórmulas de incierta viabilidad para sostener matizaciones al principio de culpabilidad, con el ánimo de negar la existencia de la responsabilidad objetiva, que terminen por hacerlo irreconocible³⁵².

Así las cosas, en respuesta a lo expuesto anteriormente, el profesor REBOLLO PUIG ha reconocido el acierto de las críticas del profesor NIETO, llamando al sector de la doctrina que se encuentra en la orilla opuesta a tenerlas en cuenta, pero no para recibir o aceptar su postura negadora del principio de culpabilidad y de su constitucionalización, sino, al contrario, con el

³⁴⁹ Ibidem, p. 325.

³⁵⁰ Ibidem, p. 322. Coinciden también FERNANDO NAVARRO CARDOSO, *Infracción administrativa y delito...*, *Óp. Cit.*, p. 54, e IGNACIO PEMÁN GAVÍN, *El sistema sancionador español*, 1º ed., Barcelona: Cedecs Editorial, 2000, p. 295.

³⁵¹ Ibidem.

³⁵² Ibidem, pp. 427-428.

objetivo de rechazar la forma que propone para su aplicación y, sobre todo, descartar sus matizaciones, a las cuales califica como “completas desvirtuaciones del principio”³⁵³.

Sin perjuicio de lo señalado previamente, lo cierto es que el ordenamiento peruano permite la existencia de un régimen de responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora. Esta posibilidad se introdujo a finales del año 2016, con la entrada en vigor de las modificaciones que se realizaron a la LPAG mediante el Decreto Legislativo No. 1272, que al momento de por fin, luego de varios años de espera, positivizar el principio de culpabilidad, dejó expedita la posibilidad de establecer un régimen de responsabilidad objetiva sin mayor limitación que una ley o decreto legislativo así lo dispongan. Siendo ello así, resulta necesario determinar si es que dicha posibilidad es coherente o no con nuestro ordenamiento jurídico y, en especial, con nuestra Constitución. A ese propósito dedicaremos la siguiente sección.

4.2. La inconstitucionalidad de la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora en el ordenamiento peruano

4.2.1. La responsabilidad administrativa objetiva es inconstitucional en un Estado social y democrático de Derecho

Conforme ha sido expuesto en el primer capítulo de este trabajo, el Tribunal Constitucional, en sus últimos pronunciamientos vinculados al principio de culpabilidad ha confirmado la constitucionalidad del extremo del artículo 248.10° de la Ley del Procedimiento Administrativo General que permite establecer, por ley o decreto legislativo, un régimen de responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora.

Al respecto, es importante advertir que en la posición adoptada por nuestra legislación –que ha validado el Tribunal Constitucional– hay una cuestión distintiva de gran relevancia: Mientras que quienes defienden la posibilidad de que existan regímenes de responsabilidad administrativa objetiva suelen señalar que esta debe aplicar en ciertos casos en los que, según argumentan, no es posible considerar el principio de culpabilidad, el ordenamiento peruano no hace esa distinción y, más bien, dispone de manera genérica que es posible establecerla siempre y cuando esto se materialice por ley o decreto legislativo. Entonces, en esos casos será posible omitir el requisito de

³⁵³ MANUEL REBOLLO PUIG. “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación de los responsables de las infracciones”, en *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid: Iustel, 2015, p. 849.

que concurren dolo o culpa para sancionar, sin importar factores como el tipo de infracción que se trate, el administrado involucrado, entre otros. Siendo ello así, resulta indispensable hacer un análisis respecto de la constitucionalidad de la existencia de la responsabilidad administrativa objetiva en nuestro sistema jurídico.

Para dicho fin, conviene recordar que, como se identificó previamente³⁵⁴, el Tribunal Constitucional ha reconocido que la potestad administrativo sancionadora es una manifestación de la potestad punitiva estatal y, por tanto, junto a la potestad penal, se encuentra sometida a una serie de principios comunes que constituyen garantías fundamentales para los individuos³⁵⁵. Entre estas garantías, se encuentra el principio de culpabilidad³⁵⁶, que implica, a su vez, el respeto a los principios de personalidad de las sanciones, imputación por el hecho, culpabilidad en sentido estricto, y tipicidad subjetiva o exigencia de dolo o culpa. Es en virtud de esta última exigencia, que el Tribunal ha reconocido expresamente, en oportunidades anteriores, que la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora es inconstitucional³⁵⁷.

Ahora bien, dada la importancia de esa exigencia para realizar un análisis riguroso de la constitucionalidad de la responsabilidad administrativa objetiva, es necesario tener en cuenta que el máximo intérprete constitucional ha señalado que el principio de culpabilidad –y, en concreto, la exigencia de dolo o culpa–, no incluido expresamente en la Carta Magna, se origina a partir de diversos preceptos constitucionales, tales como la cláusula del Estado de Derecho³⁵⁸; el principio de legalidad en materia penal y el principio de proporcionalidad de las penas³⁵⁹; o el principio de presunción de inocencia³⁶⁰.

Sin perjuicio de la validez de considerar que el principio de culpabilidad pueda entenderse incluido dentro de los dos últimos mencionados, es menester detenerse a examinar con mayor profundidad, en concreto, la relación que tiene este principio con el primero. Y es que, como ha afirmado el Tribunal, el principio de culpabilidad es una garantía constitucional contenida

³⁵⁴ Ver apartado 2.2 del Capítulo II del presente trabajo.

³⁵⁵ Sentencia recaída en el Expediente No. 1003-1998-AA/TC, fundamento 6.

³⁵⁶ Sentencia recaída en el Expediente No. 2050-2002-AA/TC, fundamento 8, criterio que ha sido reiterado en los mismos términos en las sentencias recaídas en los Expedientes No. 2192-2004-PA/TC, No. 0156-2012-PHC/TC, No. 06343-2007-PA/TC, No. 3954-2006-PA/TC, No. 02250-2007-PA/TC, No. 00020-2015-PI/TC.

³⁵⁷ Sentencia recaída en el Expediente No. 2868-2004-AA/TC, fundamento 21, y sentencia recaída en el Expediente No. 1873-2009-AA/TC, fundamento 12.c.

³⁵⁸ Sentencia recaída en el Expediente No. 0010-2002-AI/TC.

³⁵⁹ Sentencia recaída en el Expediente No. 00014-2006-AI/TC.

³⁶⁰ Sentencia recaída en el Expediente No. 06712-2005-HC.

implícitamente en la cláusula del Estado de Derecho³⁶¹, que limita la potestad punitiva y, en consecuencia, impide sancionar con la sola afectación o puesta en peligro de los bienes jurídicos protegidos, sin tener en cuenta la concurrencia de dolo o culpa que permitan determinar el factor subjetivo de la responsabilidad³⁶².

En ese mismo sentido, de acuerdo a DE PALMA DEL TESO, se ha manifestado el Tribunal Constitucional Español, señalando que, en un Estado Democrático de Derecho establecido constitucionalmente, caracterizado por procurar la satisfacción del interés público en equilibrio con las garantías de los individuos, el principio de culpabilidad debe aplicarse también en el Derecho administrativo sancionador como limitante del ius puniendi estatal, justamente como un mecanismo de garantía de ese equilibrio. Esta aplicación se produce puesto que, como coincide MARTÍN FERNÁNDEZ, la instauración de un régimen de responsabilidad objetiva, en tanto consiste en imponer una sanción sin tomar en cuenta el factor subjetivo, implicarían perjuicios al derecho a la dignidad de la persona³⁶³ y al valor superior de la justicia³⁶⁴, que son inconcebibles en un Estado Democrático de Derecho, en el que no cabe castigar a quien ha actuado diligentemente o sin ánimo de transgredir una norma³⁶⁵.

Igualmente, a decir de GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES, es posible afirmar que el principio de culpabilidad, aunque no esté dispuesto explícitamente, deriva del derecho a la dignidad de las personas que informa íntegramente al ordenamiento jurídico, y que impide tratos inhumanos

³⁶¹ A mayor abundamiento, por ejemplo, en el derecho comparado alemán, como recoge HANS-HEINRICH JESCHECK, “Evolución del concepto jurídico penal de culpabilidad en Alemania y Austria”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, No. 5, Granada: Universidad de Granada, 2003, p.2, el Tribunal Constitucional Federal también ha reconocido que el principio de culpabilidad ostenta rango constitucional, y se fundamenta “en el mismo principio del Estado de Derecho”.

³⁶² Sentencia recaída en el Expediente No. 0010-2002-AI/TC, fundamento 62.

³⁶³ CARMEN MARTÍN FERNÁNDEZ, *El régimen sancionador ...*, *Óp. Cit.*, p. 179.

³⁶⁴ Sobre el valor de la justicia en el Estado de Derecho, es interesante lo señalado tiempo atrás por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, No. 38, 1962, pp. 205 y ss.

³⁶⁵ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO, “Principio de culpabilidad. Definición y aplicación a las personas físicas”, en *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, 2010, pp. 704 y ss. En el mismo sentido que el Tribunal Constitucional del Perú, la autora señala que el Tribunal Constitucional Español ha reconocido que la Constitución –a pesar de no hacerlo expresamente– consagra el principio de culpabilidad que es aplicable al Derecho administrativo sancionador, por ser este último una manifestación del ius puniendi estatal. Asimismo, además de la cláusula de Estado de Derecho, ha considerado que el principio de culpabilidad surge a partir de los principios constitucionales de seguridad jurídica, legalidad y prohibición de exceso, aplicables a cualquier tipo de potestad punitiva, así como que es parte del contenido esencial del derecho de presunción de inocencia.

o degradantes, por lo que no es constitucionalmente aceptable permitir la exclusión de dicho principio del ámbito administrativo sancionador³⁶⁶.

En concreto, cuando se habla de Estado de Derecho, debe tenerse presente que, como efectivamente ha señalado nuestro Tribunal Constitucional, de los artículos 3° y 43° de la Constitución³⁶⁷ se desprende que el Estado peruano es un Estado social y democrático de Derecho, lo que implica que su sustento reside en los principios esenciales de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado, y reconocimiento de los derechos fundamentales³⁶⁸.

Con mayor detalle, MIR PUIG, desde el Derecho penal –pero válidamente aplicable para el ámbito administrativo sancionador aquí abordado–, ha precisado que es necesario entender dentro de qué límites se ejerce de forma legítima el ius puniendi estatal en un Estado social y democrático de Derecho. Así, explica, en primer lugar debe tenerse en cuenta que la posibilidad de imponer castigos está íntimamente ligada a esta concepción –Estado social y democrático de Derecho– porque los componentes de dicha fórmula constituirán la base de los distintos límites que debe observar el legislador y las entidades públicas que ejercen el poder punitivo estatal. De esta manera, los componentes en cuestión se manifestarán, en términos generales, de acuerdo a lo siguiente:

(i) El principio de Estado de Derecho implicará que la potestad punitiva está sometida al Derecho y, por tanto, deberá respetar los límites derivados del mencionado y conocido principio de legalidad.

(ii) La idea del Estado Social generará legitimidad de la función de prevención que tiene el ejercicio de la potestad punitiva, sobre todo, la potestad administrativo sancionadora, en tanto que su despliegue será necesario para la protección de la sociedad.

³⁶⁶ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 381.

³⁶⁷ El artículo 3° establece que “La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”; mientras el artículo 43° señala que “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes” [énfasis añadido].

³⁶⁸ Sentencia recaída en el Expediente No. 0008-2003-AI/TC.

(iii) La concepción de Estado Democrático acarreará la obligación de poner al Derecho punitivo al servicio del ciudadano, lo que se traduce como el origen de los límites asociados al respeto de principios de dignidad humana, igualdad, entre otros³⁶⁹.

Estos aspectos del Estado social y democrático de Derecho, indudablemente, guardan una relación de estrecha vinculación, por lo que, como bien apunta MIR PUIG, los límites a la potestad punitiva mencionados, podrían incluso fundarse en más de uno de ellos. Sin perjuicio de esto, es posible señalar, en relación al primero, que el principio de legalidad, definido con el conocido aforismo *nullum crimen, nulla poena sine lege* aplicado al Derecho penal, constituye no sólo una exigencia de seguridad jurídica asociada al conocimiento previo de las infracciones y sanciones, sino también una garantía política para el individuo de que no podrá ser sometido por el Estado a penas que no haya aceptado la sociedad (representada en el Poder Legislativo)³⁷⁰.

A su vez, respecto del segundo, se ha precisado que, siendo que en un Estado social el Derecho punitivo es legítimo sólo si sirve para la protección de los intereses de la sociedad, será necesario únicamente en cuanto sea útil. Es decir, éste perderá el componente de necesidad, como es lógico, cuando el mismo objetivo pueda lograrse de otras formas menos lesivas para los individuos. Es aquí donde adquieren su relevancia cuestiones como el carácter de subsidiario del Derecho punitivo que, como fue indicado oportunamente, por su carácter lesivo, debe ser la *última ratio*; o que éste deba tutelar bienes jurídicos, esto es, condiciones importantes y necesarias de la vida social³⁷¹.

Sin embargo, para los fines del presente trabajo tiene una especial relevancia el tercer componente: el Estado democrático. Y es que, como ha afirmado el profesor MIR PUIG, un Estado

³⁶⁹ SANTIAGO MIR PUIG, *Derecho Penal. Parte General*, 8° ed., Barcelona: Reppertor, 2008, p. 104.

³⁷⁰ *Ibidem*, pp. 105 y ss.

³⁷¹ *Ibidem*, pp. 116 y ss. Sobre lo señalado por MIR PUIG en relación a las expresiones social y de Derecho del Estado, MANUEL GÓMEZ TOMILLO, “Principios constitucionales nucleares del Derecho Penal y matices característicos del Derecho Administrativo Sancionador”, en *Revista de Derecho Aplicado LL UC*, No. 6, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2020, pp. 17-18, ha precisado que “no todo principio del derecho penal es operativo, sin más, en el derecho administrativo sancionador. Resulta ilustrativo poner de relieve que entre los principios que suscitan un amplio consenso en nuestra comunidad jurídica como propios del derecho penal, se encuentran los de carácter político-criminal, por ejemplo, el principio de intervención mínima, articulado en el principio de subsidiariedad o última ratio y en el de fragmentariedad. Sin embargo, es dudoso, bien sea que se puedan extrapolar al derecho administrativo sancionador (en especial el de fragmentariedad), bien sea que sea relevante su aplicación en este contexto. Seguramente, una consideración diferenciada merezcan el principio de exclusiva protección de bienes jurídicos (*nulla poena sine necessitate*) y el de humanidad de las penas. Aunque aceptamos que se proyectan sobre el derecho administrativo sancionador, parece claro que aquí poseen una significación menor”.

que se considere democrático deberá tener un Derecho punitivo con un contenido que respete al individuo, que está dotado de un conjunto de derechos originados, principalmente, en la dignidad humana y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, de los que se derivan y se fundamentan determinadas garantías como la humanidad de las penas, la proporcionalidad, y la culpabilidad³⁷².

Así, específicamente respecto del principio de culpabilidad, ha confirmado que se trata de un límite al *ius puniendi* estatal bajo el cual, partiendo de que el término culpabilidad es contrapuesto al de inocencia, para sancionar se requiere que pueda culparse –esto es, atribuirle la responsabilidad de un hecho– a alguien, lo que implica que deban observarse las exigencias que dotan de contenido a este principio: personalidad de las sanciones, imputación por el hecho, exigencia de dolo o culpa, y culpabilidad en sentido estricto³⁷³.

Para el profesor MIR PUIG, desde una perspectiva que compartimos, estos principios integrantes de la noción de culpabilidad, reciben su fundamento, principalmente, de la dignidad humana, en los términos en los que esta se concibe dentro de un Estado democrático que protege y respeta a los ciudadanos. Siendo ello así, justamente el Estado deberá considerar que es en virtud al respeto de la dignidad humana que los administrados tendrán la posibilidad de evitar ser sancionados comportándose conforme a Derecho. Por tanto, resultará contrario a ese deber de respeto a la dignidad, pretender castigar a un ciudadano que ha actuado de acuerdo a lo establecido por las normas, lo que puede presentarse al imponer una sanción a alguien inocente, o por el hecho de un tercero, o, también, por un hecho no imprudente (culpa) o no querido (dolo)³⁷⁴.

En esa misma línea, en opinión de CANO CAMPOS, únicamente es legítimo que se prohíban conductas dolosas o culposas, en tanto que para el Derecho punitivo sólo serán relevantes si, justamente, se presentan bajo estas modalidades. Esto sucede porque el ordenamiento administrativo sancionador, como en efecto pasa con el penal, sólo está habilitada para impedir y castigar las lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos si la conducta que lo causa es voluntaria o dolosa, en tanto que fueron realizadas intencionalmente para dicho fin, o si es imprudente o

³⁷² Ibidem, p. 122.

³⁷³ Ibidem, p. 123.

³⁷⁴ Ibidem, p. 124.

culposa, por hacerlo luego de haber inobservado los deberes de cuidado razonablemente exigibles que correspondan, traspasando el nivel de riesgo permitido³⁷⁵.

Y es que, si un individuo actúa de forma cuidadosa y con la diligencia esperada dentro de su alcance, pero aun así lesiona o pone en peligro un bien jurídico por cuestiones fuera del ámbito de su control, no puede entenderse que ha incurrido en una conducta prohibida, ya que lo que el ordenamiento buscaba y podía perseguir, ha sucedido, esto es, que actúe diligentemente. De esta manera, como correctamente señala el autor citado, exclusivamente los comportamientos intencionales o negligentes deberán ser considerados como antijurídicos y, por ende, calificados como infracción administrativa, en la medida que sólo ellos podrán constituir normas imperativas o de conducta, y no así los sucesos inevitables para el individuo involucrado. Así, entonces, en un Estado social y democrático de Derecho, sólo será legítimo proscribir conductas culposas o dolosas, ya que, de lo contrario, el legislador incurrirá en una arbitrariedad –por defecto, inconstitucional– si prohíbe lo que no es posible prohibir o lo que no debe prohibirse por ser inevitable³⁷⁶.

Por su parte, GÓMEZ TOMILLO pone la atención en una cuestión trascendental que no debe ser obviada: Las sanciones administrativas, así como las penales, tienen un fin aflictivo, el que no se presenta sólo de forma objetiva, es decir, genera ciertamente un mal, sino también subjetiva, lo que quiere decir que ese mal se inflige con esa intención. Es por esa razón que, naturalmente, es necesario que frente a ambas el administrado esté provisto de garantías especiales que resguarden sus derecho, sobre todo si, como bien afirma el autor, la historia del *ius puniendi* corresponde a la historia del abuso del poder público³⁷⁷.

Siguiendo esa lógica, como lo ha afirmado el Tribunal Constitucional peruano³⁷⁸, es que será posible afirmar que los principios limitadores de la potestad penal son aplicables “con ciertos matices” a la potestad administrativo sancionadora³⁷⁹. Ahora bien, respecto de esa afirmación, cabe

³⁷⁵ TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos ...”, *Óp. Cit.*, p. 88.

³⁷⁶ *Ibidem*, pp. 88-89.

³⁷⁷ MANUEL GÓMEZ TOMILLO, “Principios constitucionales nucleares del Derecho Penal y matices característicos del Derecho Administrativo Sancionador”, en *Revista de Derecho Aplicado LL UC*, No. 6, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2020, p. 14.

³⁷⁸ En la sentencia recaída en el Expediente No. 1873-2009-AA/TC. En el Derecho Comparado, como identifica el citado autor, también lo han hecho el Tribunal Constitucional Español, el Tribunal Constitucional de Chile, y la Corte Suprema de Justicia de Argentina.

³⁷⁹ A este respecto conviene recordar que, como se ha señalado a lo largo de este trabajo, no se trata, en estricto, de una aplicación de los principios penales al derecho administrativo sancionador, sino de principios comunes a la

precisar, primero, que los principios a los que se refiere, comprenden tanto los de índole sustantiva como también los procesales³⁸⁰; y, además, que serán aquellos que ostenten rango constitucional, ya sea porque se encuentren directamente positivizados o porque, en efecto, sean consustanciales a ese ordenamiento³⁸¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, GÓMEZ TOMILLO señala que las matizaciones a las que hace referencia la jurisprudencia constitucional, deben comprenderse como adaptaciones de carácter funcional y no como derogaciones de tipo sustancial, lo que se materializa como una aplicación diferente del principio pero que respeta y mantiene su núcleo esencial, introduciendo cambios secundarios. De manera más específica, sostiene que estas modificaciones o matices deben ser aplicadas en el Derecho administrativo sancionador sólo cuando su propia naturaleza especial lo requiera, de lo que se desprende una consecuencia importante: Únicamente son susceptibles de matización los principios procesales, y no los materiales o sustanciales, ya que es en ese ámbito que se generan evidentes distinciones entre que una sanción sea impuesta por la Administración pública en vez de un juez³⁸².

Así, a decir del autor, serán no matizables en el derecho administrativo sancionador los principios de legalidad, *non bis in ídem*, culpabilidad y proporcionalidad, en tanto que, en primer lugar, no implican ninguna diferencia en caso de que la sanción sea impuesta por la Administración o por los jueces; y, en segundo lugar, porque, como se viene sosteniendo hasta ahora, son principios propios de un Estado social y democrático de Derecho, sin los cuales este no podrá concebirse como tal³⁸³.

potestad punitiva estatal unitaria de la que ambos emanan, que se suelen entender como originados en el Derecho penal pero que la naturaleza de esa consideración responde a que, por su antigüedad y tradición, han sido desarrollados con mayor profundidad en esa rama del Derecho punitivo.

³⁸⁰ La profesora LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Madrid: Civitas, 2007, p. 32, ha realizado un exhaustivo estudio respecto de las garantías formales y su vinculación con los derechos fundamentales. En su opinión, que compartimos, las razones para extender las garantías del Derecho penal al Derecho administrativo sancionador –incluidas, por supuesto, las procedimentales– demuestran su carácter evidente cuando se aprecia la similitud esencial entre los delitos e infracciones administrativas, en casos no poco frecuentes en los que es difícil trazar una línea que permita distinguirlos por su idéntico carácter aflictivo. Por tanto, sostiene, dejar de lado en el procedimiento administrativo sancionador las garantías formales, constituirá una injusticia flagrante, que pone en riesgo los derechos de los individuos, e incentiva el crecimiento descontrolado de la potestad sancionadora administrativa.

³⁸¹ MANUEL GÓMEZ TOMILLO, “Principios constitucionales nucleares ...”, *Óp. Cit.*, p. 17.

³⁸² *Ibidem*, p. 19.

³⁸³ *Ibidem*, p. 20.

Específicamente respecto del principio de culpabilidad que concierne a este trabajo, debe tenerse en cuenta que su imposibilidad de ser matizado implica, con toda lógica, que los principios contenidos en él –personalidad de las sanciones, imputación por el hecho, exigencia de dolo o culpa y culpabilidad en sentido estricto– tampoco podrán serlo, lo que implica la expresa proscripción de las sanciones por las infracciones de otro, por la forma de conducir la vida propia, o por responsabilidad objetiva, es decir, sin haber evaluado que medie dolo o culpa del sujeto³⁸⁴.

Por tanto, si se considera que el derecho administrativo sancionador tiene la capacidad de generar afectaciones importantes en la vida de los administrados (personas físicas o jurídicas), y que las autoridades han solido abusar de su potestad punitiva atribuida a lo largo de la historia, se produce la imperiosa necesidad de someterlo a límites que, si bien es cierto se han entendido tradicionalmente del ordenamiento penal, le son también aplicables para prevenir y evitar el incremento del abuso de autoridad y la arbitrariedad. Estos límites, serán los antes mencionados, que incluyen el principio de culpabilidad, y cuya aplicación no es negociable ni matizable en razón de que se tratan de garantías inherentes al Estado social y democrático de Derecho³⁸⁵.

En suma, es posible afirmar con contundencia que, en un Estado social y democrático de Derecho como el que ha sido consagrado constitucionalmente en nuestro país, la responsabilidad objetiva en materia sancionadora es inconstitucional por transgredir la garantía del principio de culpabilidad que procura el respeto a la dignidad humana impidiendo que se castigue administrativamente a un administrado sin que se hayan cumplido las exigencias que dicho principio requiere, entre las que se encuentra la exigencia de dolo culpa, ya que carece de asidero jurídico pretender infligir un mal a quien actuó sin voluntad de cometer un hecho ilícito, y con la diligencia esperada para que ello no suceda.

4.2.2. La supuesta (e inexistente) excepcionalidad de la responsabilidad objetiva en el ordenamiento sancionador peruano

A pesar de que, como consta en el apartado precedente, haya quedado probado –así también lo estableció el Tribunal Constitucional peruano en anteriores oportunidades– que el principio de culpabilidad es una garantía de carácter constitucional, incluida, entre otros, en la cláusula del Estado social y democrático de Derecho, aplicable al Derecho administrativo sancionador, que

³⁸⁴ Ibidem, p. 22.

³⁸⁵ Ibidem, p. 32.

proscribe el establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva en ese ámbito, la LPAG ha contemplado la posibilidad de establecerlo, con la única condición de que una ley o decreto legislativo así lo ordenen.

Es justamente ese extremo respecto del cual el Colegio de Abogados de Ica –según lo expuesto en el Capítulo I– demandó se declare su inconstitucionalidad, reclamo que fue declarado infundado por la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC³⁸⁶, alegando, entre otros, que la exigencia de que la responsabilidad objetiva sea establecida por ley o decreto legislativo, le confiere un carácter de excepcional, en virtud del cual la responsabilidad subjetiva prima en nuestro ordenamiento, y que garantiza a los administrados que no se les atribuya responsabilidad objetiva de forma implícita o por mecanismos reglamentarios.

Sin embargo, lo señalado por el Tribunal Constitucional respecto del carácter excepcional de la responsabilidad objetiva está muy lejos de ser verdad. Al contrario, en nuestro derecho lo realmente excepcional es la exigencia de dolo o culpa para atribuir responsabilidad administrativa y sancionar. Así lo demuestra una revisión del ordenamiento en distintos sectores³⁸⁷, como el ambiental; de contratación pública; banca, seguros y AFP; propiedad intelectual; competencia desleal; protección de datos personales; y transporte y tránsito terrestre, en los que se ha establecido expresamente la responsabilidad objetiva. Esta también es aplicable en sectores como tributario y aduanero, y energía y minería, en los que la habilitación legal es sumamente cuestionable, pero en los que se aplica a criterio de sus autoridades, con el aval de sus Tribunales Administrativos en calidad de última instancia. Como si fuera poco, en otros ordenamientos, tales como recursos hídricos, en el que no se ha establecido expresamente un régimen de responsabilidad objetiva, el Tribunal Administrativo competente ha venido desnaturalizando la aplicación del principio de culpabilidad al no examinar la concurrencia de dolo o culpa para sancionar³⁸⁸; mientras que en otros casos, como telecomunicaciones, según identifican HUAPAYA y ALEJOS, se exigen estándares de diligencia inalcanzables que desvirtúan su naturaleza y finalidad³⁸⁹.

De esta forma, entonces, queda demostrada que la naturaleza excepcional en mérito de la cual el Tribunal Constitucional ha optado recientemente por permitir la responsabilidad objetiva,

³⁸⁶ Cuyo criterio confirma posteriormente la sentencia recaída en el Expediente No. 00962-2021-PA/TC.

³⁸⁷ Para mayor detalle respecto de esta revisión, es necesario hacer una remisión al Capítulo II.

³⁸⁸ El análisis ha sido realizado de forma pormenorizada en la sección 2.4 del Capítulo II.

³⁸⁹ RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Un retroceso en la aplicación del principio de culpabilidad”, *Óp. Cit.*

es inexistente y, todo lo contrario, se ha vuelto la forma de atribuir responsabilidad administrativa por defecto. Así lo confirman autores nacionales a favor de este tipo de regímenes, como GUZMÁN NAPURÍ, para quien la LPAG establece el principio de culpabilidad de forma residual, en tanto que la responsabilidad será subjetiva y, por ende, requerirá examinar la concurrencia de dolo o culpa, sólo en los supuestos en los que la norma de rango legal –ley o decreto legislativo– aplicable al sector, no haya dispuesto expresamente la configuración de un régimen de responsabilidad objetiva³⁹⁰.

Sin perjuicio de que la responsabilidad objetiva no sea realmente excepcional como el Tribunal Constitucional recientemente ha afirmado, es indispensable advertir lo siguiente: La responsabilidad objetiva es inconstitucional aun cuando sea excepcional, puesto que el principio de culpabilidad no admite excepciones que permitan excluir el análisis de concurrencia de dolo o culpa al momento de determinar la responsabilidad administrativa de un administrado respecto de un hecho.

Al respecto, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES han manifestado que las excepciones a los principios generales aplicables a la potestad punitiva, como la culpabilidad, son incompatibles con la Constitución en tanto que en todos los sectores de las actividades económico-sociales y en todos los casos es posible aplicar la exigencia de responsabilidad subjetiva³⁹¹. Esto se comprueba cuando se observa que incluso en los casos en los que la aplicación del principio de culpabilidad resulta controvertido, como sucede con las personas jurídicas o las infracciones de mera inobservancia, es posible determinar, y por ende imposible de prescindir, la existencia de dolo o culpa en la conducta infractora³⁹².

A mayor abundamiento, el profesor REBOLLO PUIG ha sido contundente al afirmar que el principio de culpabilidad es igual de aplicable al Derecho administrativo sancionador como lo es para el penal, dado que ambos infligen castigos, y este es una exigencia que nace directamente del valor de la justicia que caracteriza al Estado de Derecho. No obstante, a pesar de la identidad sustancial que guardan la sanción y la pena, debe reconocerse que el legislador tendrá un margen específico para concretar principios como el de culpabilidad, en un ordenamiento u otro,

³⁹⁰ CHRISTIAN GUZMÁN NAPURÍ, *Manual del Procedimiento Administrativo General*, 3° ed., Lima: Instituto Pacífico, 2017, p. 766.

³⁹¹ MANUEL GÓMEZ TOMILLO e ÍÑIGO SANZ RUBIALES, *Óp. Cit.*, p. 384.

³⁹² Con mayor detalle, esto ha sido tratado en la sección 3.3 del Capítulo III.

atendiendo a sus características particulares, lo que originará precisamente concreciones distintas³⁹³ de los mismos principios³⁹⁴.

De esta manera, que el principio de culpabilidad se concrete de forma diferente al ámbito penal en el Derecho administrativo sancionador, no implica ni conlleva una relajación o flexibilización en su contenido sustancial y, menos aún, que en esta rama del ordenamiento se acepten excepciones al principio, puesto que ello, sin duda, comportaría una grave lesión a las disposiciones constitucionales. Y es que, como acertadamente ha indicado el autor citado, “aquí, la excepción no confirma la regla, sino que la arruina”, ya que si se admiten excepciones respecto de este, entonces, también se admitirá que no constituye una garantía de exigencia constitucional y, por ende, que las leyes pueden o no respetarlo³⁹⁵.

Así las cosas, no será posible, a partir de reconocer las adaptaciones que en el Derecho administrativo sancionador pueden tener los principios limitadores del Derecho punitivo, como el principio de culpabilidad, aceptar excepciones o relajaciones que conlleven la negación de su contenido, como lo es la responsabilidad administrativa objetiva. Ante ello, no cabe esgrimir como causa justificante ningún interés general en beneficio del cual se toleren estas excepciones, en la medida que cada una de ellas constituirá una violación a los derechos fundamentales, al valor de justicia y a la dignidad humana que tutela un Estado de Derecho, es decir, será inconstitucional³⁹⁶.

Esta posición va en línea con lo señalado por GÓMEZ TOMILLO, quien, como fue mencionado previamente, señaló que las matizaciones, en tanto tenían carácter de excepción, debían interpretarse de forma restrictiva y aplicar únicamente, sin alterar su contenido esencial, a los denominados principios formales o procesales, y no a los materiales o esenciales como el principio de culpabilidad³⁹⁷.

³⁹³ Por ejemplo, como identifica la profesora LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR, Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, No. 195, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, p. 142, en buena parte de las infracciones administrativas la culpa, o la norma de cuidado, se encuentra positivizada.

³⁹⁴ MANUEL REBOLLO PUIG. “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación de los responsables de las infracciones”, en *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid: Iustel, 2015, p. 854.

³⁹⁵ *Ibidem*, pp. 856 y ss.

³⁹⁶ *Ibidem*, pp. 857 y ss.

³⁹⁷ MANUEL GÓMEZ TOMILLO, “Principios constitucionales nucleares ...”, *Óp. Cit.*, pp. 19 y ss., además ha apuntado que, de no observar esa premisa “nos encontraríamos con dos excepciones. Por un lado, el ejercicio de funciones

Sin embargo, lo anterior no ha generado que nuestro Derecho se ajuste al principio de culpabilidad, sino todo lo opuesto. Como bien advierten HUAPAYA y ALEJOS, lo que genera que la Ley del Procedimiento Administrativo General contemple la posibilidad de establecer responsabilidad objetiva por ley o decreto legislativo, es que cada sector –con éxito, en la mayoría de casos– promueva la aprobación de una de estas últimas³⁹⁸ e, incluso, que a través de una interpretación forzada –como sucede en materia tributaria y aduanera y de energía y minas– de una ley preexistente a la modificación del Decreto Legislativo No. 1272, considerarse habilitados para sancionar bajo un régimen de responsabilidad objetivas, y así regular reglamentariamente sus propios procedimientos sancionadores sobre la base de esta posibilidad³⁹⁹.

Siendo ello así, dado el confirmado carácter de garantía constitucional del principio de culpabilidad, es necesario ser tajante⁴⁰⁰ con la posibilidad de establecer responsabilidad administrativa objetiva en nuestro ordenamiento: Es inconstitucional incluso si es excepcional. Por tanto, no cabe esgrimir argumentos o razones de índole pragmática o de “eficiencia” en su favor, tales como la posibilidad de facilitar el trabajo de la Administración pública o aligerar su deber probatorio respecto del dolo o culpa, en aras de que supuestamente logre su cometido de procurar el funcionamiento de los distintos sectores sociales y económicos, ya que el respeto irrestricto al principio de culpabilidad, por la posibilidad de concretarse ajustándose a la naturaleza del derecho administrativo sancionador, no supondrá debilitamiento alguno del ordenamiento administrativo sancionador.

materialmente jurisdiccionales por la Administración. Por otro, el ejercicio de esas funciones materialmente jurisdiccionales y punitivas de forma no limitada”.

³⁹⁸ Sobre el particular, vale la pena llamar al análisis de los casos de responsabilidad objetiva aprobada por decreto legislativo, con el fin de saber cuántos de estos realmente han sido materia de revisión por parte del Congreso.

³⁹⁹ RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora ...”, *Óp. Cit.*, p. 71.

⁴⁰⁰ A diferencia de parte de la doctrina peruana, como LUIGGI SANTY CABRERA, “El principio de culpabilidad como responsabilidad subjetiva en el derecho administrativo sancionador”, *Administración Pública & Control*, No. 44, Lima: Gaceta Jurídica, 2017, pp. 72 y ss., o VERÓNICA ROJAS MONTES, “La responsabilidad administrativa subjetiva ...”, *Óp. Cit.*, p. 11, que comparten la visión aquí expuesta del principio de culpabilidad como garantía constitucional, pero no se pronuncian respecto de la posibilidad de excluirla si así lo dispone una ley o decreto legislativo. Incluso, hasta el profesor JUAN CARLOS MORÓN URBINA, *Comentarios a la Ley...*, *Óp. Cit.*, p. 459, describe la responsabilidad objetiva destacando su carácter “excepcional” sin realmente criticarlo.

4.2.3. La problemática (y perjudicial) independencia del “principio de causalidad” en materia administrativo sancionadora

Ahora bien, luego de haber acreditado que la responsabilidad objetiva es inconstitucional en un Estado social y democrático de Derecho como el consagrado constitucionalmente en nuestro país, y que dicho carácter de inconstitucional se mantiene incluso cuando se pretenda sostener que este tipo de régimen de responsabilidad administrativa es de tipo “excepcional”, puesto que, como ha quedado demostrado, el principio de culpabilidad no admite excepciones bajo ninguna circunstancia, estimamos importante apuntar a una cuestión que, desde nuestra opinión, coadyuva para que en el ordenamiento peruano pueda desnaturalizarse el principio de culpabilidad y, por ende, entenderse permitida la responsabilidad administrativa objetiva: La independencia del –así llamado– principio de causalidad respecto del principio de culpabilidad, en la LPAG.

Como ha sido explicado previamente, en su comprensión original, el principio de culpabilidad está compuesto, a su vez, por cuatro principios o exigencias que deben necesariamente ser tomadas en cuenta para determinar si se ha respetado a cabalidad, que son los principios de (i) personalidad de las sanciones, (ii) imputación por el hecho, (iii) exigencia de dolo o culpa o tipicidad subjetiva, y (iv) culpabilidad en sentido estricto. Todos estos son analizados conjuntamente a efectos de confirmar si ha concurrido el elemento de la culpabilidad necesario para sancionar. No obstante, el ordenamiento peruano ha separado los dos primeros, que se entienden incluidos dentro del “principio de causalidad”, de los dos últimos, que se han reconducido al principio de culpabilidad⁴⁰¹.

La consagración del mencionado principio de causalidad –denominación cuyo proveniencia puede rastrearse al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración pública⁴⁰²– separada del principio de culpabilidad, desde nuestra perspectiva, ha traído una consecuencia que parece pasar inadvertida en nuestro derecho sancionador: Hace que parezca posible que puedan

⁴⁰¹ RAMÓN HUAPAYA y OSCAR ALEJOS, “Los principios de la potestad sancionadora ...”, *Óp. Cit.*, p. 68.

⁴⁰² Así puede confirmarse al revisar VÍCTOR BACA ONETO, “¿Es objetiva la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el Derecho Peruano? Razones para una respuesta negativa”, *Revista de Derecho Administrativo*, No.9, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010, pp. 233 y ss., y también ORLANDO VIGNOLO CUEVA, “La crisis de la responsabilidad patrimonial objetiva de las administraciones públicas peruanas”, en *La Ley del Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Libro de ponencias de las jornadas por los 10 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Lima: Palestra Editores, 2011, p. 377 y ss.

examinarse por separado los principios que comprenden ambos, y facilita que se establezcan excepciones al principio de culpabilidad si este es entendido como exclusivamente la exigencia de dolo o culpa.

Sin embargo, atendiendo a los argumentos expuestos hasta ahora en el presente trabajo, no es posible concebir al principio de culpabilidad en su sentido amplio y como garantía límite de la potestad punitiva estatal, sin los componentes del principio de personalidad de las sanciones y de imputación por el hecho. Conforme desarrollamos previamente, el principio de personalidad de las sanciones es una de las garantías que dota de contenido al principio de culpabilidad y, como ha confirmado DE PALMA DEL TESO, si la exigencia de dolo o culpa es su núcleo, la personalidad de las sanciones es la capa que lo recubre⁴⁰³.

Esto se produce porque el principio de personalidad de las sanciones se despliega primero cuando se ejerce la potestad sancionadora, para determinar frente a qué administrados se dirige el expediente sancionador. De esta manera, se evidencia que el principio de personalidad de las sanciones está íntimamente vinculado a la exigencia de dolo o culpa, en tanto que es una manifestación de la necesidad del elemento subjetivo –dolo o culpa– para la existencia de la infracción. Si la responsabilidad fuera atribuida a alguien ajeno a los hechos infractores, se generaría una consecuente lesión de la exigencia de dolo o culpa, asumiéndose un régimen de responsabilidad objetiva, porque –al tratarse de alguien que no intervino en los hechos– también se prescindiría de determinar la concurrencia del elemento de dolo o culpa⁴⁰⁴.

Siguiendo ese mismo razonamiento, tampoco puede entenderse independiente del principio de culpabilidad, el principio de imputación por el hecho, en virtud del cual se exige que para la imposición de una sanción se haya producido una acción u omisión típica. Y es que, como explica el profesor MIR PUIG, considerando que, en su sentido más amplio, la culpabilidad se opone a la inocencia, la referencia a “principio de culpabilidad” comprenderá los cuatro distintos límites antes mencionados, al ejercicio del ius puniendi estatal, que se agrupan bajo esa expresión porque se caracterizan por requerir su cumplimiento conjunto para que sea posible “culpar” a alguien por la comisión de un hecho infractor que acarrea una sanción⁴⁰⁵.

⁴⁰³ ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. *El principio de culpabilidad ...*, *Óp. Cit.*, p. 65.

⁴⁰⁴ *Ibidem*.

⁴⁰⁵ SANTIAGO MIR PUIG, *Derecho Penal ...*, *Óp. Cit.*, p. 123.

A mayor abundamiento, también quienes sostienen una posición contraria a la expuesta en el presente trabajo respecto del principio de culpabilidad, como en efecto sucede con el profesor NIETO, reconocen que este no se agota con la sola exigencia de dolo o culpa sino que, desde la concepción amplia que aquí se acoge, comprende también al principio de personalidad de las sanciones, que impide la traslación de responsabilidad administrativo sancionadora a un sujeto ajeno al hecho infractor⁴⁰⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta conveniente detenerse para dejar en claro una cuestión fundamental: Cuando se postula que el principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador peruano debe incluir el contenido del principio de causalidad actualmente existente (principios de personalidad de las sanciones e imputación por el hecho), se parte de una concepción amplia de dicho principio, caracterizada por lo descrito líneas arriba por MIR PUIG, que constituye un límite constitucional al ejercicio de la potestad punitiva del Estado.

Se hace necesario precisar esto, en razón de que en la doctrina existen posturas como la del profesor REBOLLO PUIG, que sin dejar de coincidir en la naturaleza de la culpabilidad conforme ha sido expuesta en este trabajo, partiendo desde una concepción más cerrada del principio de culpabilidad (como exigencia de dolo o culpa), defienden a nivel doctrinario la independencia del principio de personalidad de las sanciones de este. En su opinión, dado que el fundamento de la personalidad de las sanciones reside en los fines de los castigos, es decir, –más que en la función preventiva– en la función de retribución que sólo se consigue si la sanción se impone a quien ejecutó la conducta ilícita, se vincula directamente con el valor superior de la justicia y la dignidad humana, por lo que no puede predicarse que se fundamente en el principio de culpabilidad concebido de forma cerrada⁴⁰⁷.

No obstante, como hemos manifestado, la posición desarrollada en este trabajo se adhiere a una concepción amplia del principio de culpabilidad que, en su calidad de garantía fundamental de los administrados ante el ejercicio del ius puniendi estatal, recibe su fundamento de la Constitución y, en concreto, de la cláusula del Estado social y democrático de Derecho con la que se vincula el valor mismo de justicia y la dignidad humana, por lo que es perfectamente compatible con la postura del profesor REBOLLO PUIG, que, dicho sea de paso, sí considera plausible que, en

⁴⁰⁶ ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Óp. Cit., p. 338.

⁴⁰⁷ MANUEL REBOLLO PUIG, “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad ...”, Óp. Cit., p. 848.

un sentido amplio del principio de culpabilidad, pueda considerarse comprendido el principio de personalidad de las sanciones.

En consecuencia, teniendo en cuenta que una concepción amplia del principio de culpabilidad comprende las exigencias que actualmente se entienden incluidas en el “principio de causalidad”, y que haber recogido por separado en el ordenamiento las garantías que dicha concepción atañe ha generado que se entienda que es necesario cumplir las del segundo – personalidad de las sanciones e imputación por el hecho–, pero que respecto de las tuteladas por el primero es posible hacer excepciones que, indudablemente, la Constitución no permite; mantener la configuración actual resulta contraproducente y, por tanto, desde nuestra perspectiva, deviene en indispensable superarla a partir de generar un cambio normativo que permita recuperar la integridad del principio de culpabilidad.

4.2.4. La necesidad de revertir el criterio vigente y declarar la inconstitucionalidad de la responsabilidad objetiva

En la actualidad, el Tribunal Constitucional, luego de más de dos décadas de que su propia jurisprudencia constitucional construya las bases que permitieron la inclusión del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, ha optado por cambiar el rumbo en dirección completamente opuesta. Así, tras haber establecido que, al igual que en el Derecho penal, en el ámbito administrativo sancionador también aplicaba el principio de culpabilidad –de modo que no podía castigarse a un individuo sin que se haya determinado que medie dolo o culpa en su conducta–, en sus últimas sentencias recaídas en los Expedientes No. 002-2021-PI/TC y No. 00962-2021-PA/TC, contradijo ese criterio y señaló que era posible establecer un régimen de responsabilidad administrativa objetiva, esto es, castigar sin necesidad de examinar si ha mediado dolo o culpa, en el derecho administrativo sancionador.

Para sostener este cambio de criterio en su sentencia recaída en Expediente No. 002-2021-PI/TC, el Tribunal Constitucional, incluso reconociendo que la potestad sancionadora de la Administración deriva del ius puniendi del Estado al igual que la potestad penal, señaló que las sanciones administrativas son distintas a las penales y que, por ende, las potestades que las imponen son distintas, lo que se debería, por un lado, a los diferentes fines que ambas persiguen.

Sin embargo, esto no es correcto. Conforme fue advertido oportunamente, aunque a nivel de la doctrina suele atribuirse al Derecho administrativo sancionador finalidades distintas a las que se señalan que corresponden al Derecho penal, no debe perderse de vista que, si bien es cierto pueden atender fines distintos, lo que los vincula es el fin aflictivo de las sanciones que imponen. Esta finalidad aflictiva, a través de la cual causan intencionalmente un mal a un administrado, no puede faltar en ningún caso porque es aquello que caracteriza a la potestad punitiva de la que, como reconoce el Tribunal, ambas emanan. Entonces, dado que las sanciones penales y administrativas son sustancialmente idénticas, deberán someterse los mismos principios que limitan el ius puniendi del Estado, entre los que se encuentra el principio de culpabilidad.

Sobre esto último, cabe recordar que en las dos sentencias bajo comentario, el Tribunal ha reconocido que la característica común más importante que presentan las sanciones administrativas y las penales es que algunos de los principios del segundo le aplican al primero o, dicho de forma más precisa, que comparten la aplicación de determinados principios generales. En específico, para confirmar la aplicación del principio de culpabilidad en materia administrativo sancionadora, trajo a colación la sentencia recaída en el Expediente No. 01873-2009-AA/TC, que en su momento dejó en claro que las infracciones administrativas debían ser imputadas a título de dolo o culpa, lo que significaba la proscripción de la responsabilidad objetiva.

No obstante, en una argumentación que implica apartarse por completo del criterio que durante muchos años venía sosteniéndose de forma continua, cuando se refiere a la regulación actual del principio de culpabilidad, a pesar de señalar que su inserción en el ordenamiento administrativo por el Decreto Legislativo No. 1272 implicó el reconocimiento positivo de un principio ya aceptado por la jurisprudencia constitucional⁴⁰⁸, indica que ello no enerva la posibilidad de que se establezca excepcionalmente, por ley o decreto legislativo, un régimen de responsabilidad objetiva.

Como se ha demostrado con anterioridad, este razonamiento es errado, en principio, porque la exigencia de ley o decreto legislativo, como en efecto sucedió, no garantizan que ese tipo de regímenes sea excepcional. Al contrario, basta dar un vistazo al ordenamiento nacional para

⁴⁰⁸ Y en este punto menciona a otra sentencia antigua del Tribunal Constitucional (la recaída en el Expediente No. 1287-2010-AA/TC) que también estableció que la sanción únicamente se podía imponer luego de acreditar la concurrencia de la responsabilidad subjetiva del infractor, esto es, que la conducta haya sido dolosa o culpable.

comprobar que lo que es realmente una excepción, es que la Administración examine y requiera la concurrencia de dolo o culpa para sancionar. Pero, sobre todo, porque en un Estado social y democrático de Derecho como el que existe en nuestro país, es inconcebible que se castigue a un individuo si es que ha actuado correctamente, es decir, si no ha buscado intencionalmente cometer la infracción (dolo) y si ha cumplido con su deber de actuar diligentemente para que ello no suceda.

Y es que, aceptar lo contrario –incluso de manera “excepcional”– implicaría atentar contra el valor mismo de la justicia y la dignidad humana, ambos esenciales pilares del Estado social y democrático de Derecho, porque significaría castigar a quien actuó de manera totalmente correcta. Como bien dijo el profesor CANO CAMPOS, el ordenamiento únicamente puede prohibir comportamientos dolosos o culposos, porque para el Derecho sancionador sólo son relevantes las conductas infractoras que se encuentran marcadas por la intención o la negligencia, para intentar impedir la lesión o puesta en peligro de los bienes jurídicos. Si un legislador prohibiese lo que no puede prohibirse y lo que no es necesario prohibir, por ser inevitable, incurrirá en una arbitrariedad, y la norma que lo haga, por su origen, será inconstitucional⁴⁰⁹.

Así, entonces, en virtud del contenido del principio de culpabilidad, es posible afirmar que la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora es inconstitucional, y ello no admite excepciones bajo ninguna justificación.

A pesar de ello, como parte de la misma sentencia, uno de los magistrados –Ledesma Narváez– ha agregado que, para examinar la constitucionalidad de la responsabilidad objetiva, es importante tener en consideración que no existe consenso doctrinario al respecto, ni sobre los casos en los que podría aplicar, lo que legitimaría a los poderes públicos a formular una solución alternativa –como establecer la posibilidad de que sea “excepcional”– que no sea escrutada de forma tan intensa por el Tribunal Constitucional. Este mismo razonamiento es adoptado por la segunda sentencia mencionada, la recaída en el Expediente No. 00962-2021-PA/TC.

Sobre el particular, debe advertirse que, por más evidente que parezca, un supuesto desacuerdo doctrinario no constituye un razón válida para justificar la posibilidad de establecer una excepción a un principio constitucional de la trascendencia que ostenta la culpabilidad. Más aún, si se tiene en cuenta que, para pronunciarse a favor de la responsabilidad objetiva, el Tribunal

⁴⁰⁹ TOMÁS CANO CAMPOS, “La culpabilidad y los sujetos...”, *Óp. Cit.*, p. 89.

Constitucional ha recurrido a lo desarrollado por el profesor NIETO, que ha reconocido que, en la actualidad, la aplicación del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador resulta casi indiscutida⁴¹⁰, y que, de hecho, mantiene una conocida postura crítica hacia la posición por poco unánime –siempre existirán opiniones en contrario para todo– de la doctrina y la jurisprudencia constitucional españolas, a quienes califica de “dogmáticos” y acusa de matizar el principio hasta hacerlo irreconocible⁴¹¹ o de buscar fórmulas de compromiso que posibiliten castigar a autores de infracciones de culpabilidad dudosa⁴¹².

No obstante, aún en el supuesto negado de que se pueda sostener que la sola postura de NIETO sea capaz de determinar conflicto suficiente como para afirmar que la doctrina no ha asumido mayoritariamente una posición, lo cierto es que las disposiciones constitucionales son lo suficientemente claras, y así lo ha demostrado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de más de dos décadas previas a las sentencias bajo análisis, como para siquiera evaluar adoptar una postura en contrario. En específico, el máximo intérprete de la Carta Magna ha establecido y defendido continuamente, premisas que permiten descartar la postura mencionada.

Así, si el Tribunal ha reconocido que la potestad administrativa sancionadora emana de la potestad punitiva del Estado, le son aplicables los principios limitadores que inicialmente se comprendían propios del Derecho penal, pero que corresponden al Derecho punitivo en general, y que constituyen una garantía fundamental de los individuos frente al poder público. Entre estas garantías se encuentra el principio de culpabilidad, en virtud del cual sólo es posible sancionar cuando haya sido comprobada la responsabilidad subjetiva del infractor respecto de un bien jurídico, esto es, que haya concurrido dolo o culpa en su conducta, lo que implica la proscripción tajante de la responsabilidad objetiva en nuestro ordenamiento⁴¹³.

Siendo ello así, cambiar el criterio que ha venido sosteniendo el Tribunal Constitucional por más de dos décadas al respecto, resulta imposible. Esto porque, para lograrlo, no sólo tendría que ir contra esa consolidada jurisprudencia, sino también contra nuestra tradición histórica constitucional que, como evidenciamos previamente, ha trabajado desde sus inicios en la figura

⁴¹⁰ ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, *Óp. Cit.*, p. 332.

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 326.

⁴¹² *Ibidem*, p. 427.

⁴¹³ Para mayor detalle del tratamiento que el Tribunal Constitucional ha hecho sobre este principio, remitirse a la sección 2.2 del Capítulo II.

que, ahora ya consolidada en nuestro Derecho constitucional, permite confirmar que el Derecho penal y administrativo sancionador comparten una comunidad de principios que limitan el ejercicio de las potestades sancionadoras: el *ius puniendi* estatal único⁴¹⁴. Sin embargo, eso no ha sucedido. Al contrario, esgrimiendo una argumentación escueta y superficial, el Tribunal Constitucional de la actualidad reciente, ha reconocido que efectivamente las potestades penales y administrativo sancionadoras emanan del mismo *ius puniendi* pero, intentando apelar a diferencias en sus fines, o desacuerdos doctrinarios, ha intentado, sin justificación suficiente, confirmar la constitucionalidad de la posibilidad de establecer regímenes de responsabilidad objetiva en nuestro ordenamiento administrativo.

Por otro lado, es importante señalar que la sentencia recaída en el Expediente No. 00962-2021-PA/TC no sólo busca seguir el planteamiento de NIETO respecto de la culpabilidad, como lo hace la sentencia recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC, sino que también introduce textualmente una cita del mencionado profesor en la que, además de opinar en contra de concebir a la culpabilidad –entendida como exigencia de dolo o culpa para sancionar– como un elemento esencial del Estado de Derecho, pone en tela de juicio la posibilidad de aplicarla para las personas jurídicas⁴¹⁵.

Sin embargo, como fue explicado oportunamente, la aplicación del principio de culpabilidad a las personas jurídicas es perfectamente posible, por lo que el razonamiento que pretende acoger el Tribunal Constitucional es equivocado. En concreto, a través de la teoría que postula que la culpabilidad respecto de las personas jurídicas debe entenderse observando el criterio de déficit de organización –adoptado recientemente por la jurisprudencia de la Corte Suprema⁴¹⁶–, en virtud del cual la conducta de una persona jurídica será reprochable cuando no haya adoptado las medidas necesarias y suficientes para garantizar un desarrollo ordenado, y libre de infracciones, de sus actividades. De esta manera, podrá entenderse la culpabilidad adecuada a la naturaleza de la

⁴¹⁴ Al respecto, revisar la sección 2.1 del Capítulo II.

⁴¹⁵ Específicamente, nos referimos a la cita que hace el fundamento 20 de la sentencia a ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Óp. Cit., p. 324, que señala que “*La culpabilidad no es –contra lo que suelen afirmar gratuitamente autores y jueces– un elemento esencial del Estado de Derecho actual que, para empezar, ha establecido la responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas para no dejar indefensos a los particulares ante la agresividad de unas organizaciones gigantescas tomas de decisiones. Pues si esto es así ¿qué decir de las modernas organizaciones empresariales, opacas e impenetrables en las que es imposible, territorial y personalmente, encontrar a la persona que ordena cometer un ilícito? ¿Dónde estará la voluntad infractora?*” [énfasis y subrayado agregado].

⁴¹⁶ En la Casación No. 16808-2019 del 18 de agosto de 2020.

persona jurídica sin que, como sucede con otras teorías, dependa de personas físicas vinculadas a ella, permitiendo un juicio igualmente complejo, pero adaptado a esa realidad diferente.

Ahora bien, esta referencia genera la oportunidad de no sólo abordar uno de los cuestionamientos que se hacen a la aplicación del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador, como sucede con su materialización para las personas jurídicas, sino también de reiterar que es posible en otros dos casos también discutidos: Las infracciones de mera inobservancia y los supuestos de responsabilidad solidaria y subsidiaria. En relación al primero, debe tenerse en cuenta que, como indica parte importante de la doctrina, no conllevan la exclusión del principio de culpabilidad, sino que el deber de cuidado que exige la norma queda positivizado, lo que implica que su incumplimiento determine una conducta negligente o culpable. No obstante, sí es importante dejar en claro que, al tratarse de uno de los supuestos más complejos para la aplicación del principio –que roza con la responsabilidad objetiva–, debe limitarse a las infracciones de peligro estadístico, y excluir inclusive las infracciones de peligro abstracto⁴¹⁷.

Por su parte, en cuanto a la responsabilidad solidaria y subsidiaria, es preciso recordar que si bien la responsabilidad solidaria –conforme se expuso con anterioridad– es cuestionable e inadmisibles desde distintas perspectivas y, en específico, genera dificultades para la aplicación plena del principio de exigencia de dolo o culpa; lo cierto es que nuestro ordenamiento ha previsto que aplique en el único caso en el que podría encontrarse justificación desde el principio de culpabilidad, esto es, cuando se trate de una obligación mancomunada que todos los obligados deben cumplir en conjunto, por lo que todos podrían responder por el total de la sanción. Asimismo, sobre los casos de responsabilidad subsidiaria por omisión del deber de garante, deberá tenerse en consideración que el garante no responde por la infracción del sujeto bajo su cuidado, sino por sus propias acciones, esto es, no haber cumplido con hacer diligentemente lo necesario para evitar que este incurra en una conducta infractora; de forma que es posible y necesario observar siempre el principio de culpabilidad⁴¹⁸.

Sin perjuicio de que, como se ha demostrado, el principio de culpabilidad pueda ser aplicado incluso en los supuestos en los que más se cuestiona su intervención, es indispensable advertir que lo realmente relevante termina siendo que, en la actualidad, el Tribunal Constitucional ha

⁴¹⁷ Al respecto, revisar el apartado 3.3.2 del Capítulo III.

⁴¹⁸ Sobre el particular, revisar el apartado 3.3.2 del Capítulo III.

confirmado la constitucionalidad, no de la posibilidad de que justamente en estos casos mencionados se pueda aplicar responsabilidad objetiva, sino de una disposición legal que permite que este tipo de régimen se establezca en cualquier caso, sin importar las características en particular del sector o la naturaleza de las conductas infractoras, siempre que una ley o decreto legislativo así lo dicten.

Por ende, por más de que puedan incluso traerse a colación a la discusión los supuestos más controvertidos de aplicación del principio de culpabilidad –sobre todo, de la exigencia de dolo o culpa–, y demostrarse que, en última instancia, ni siquiera estos son justificación suficiente para instaurar responsabilidad objetiva en nuestro ordenamiento, la situación que este trabajo analiza es de índole más general: En ningún caso es constitucionalmente aceptable que una ley, como en efecto lo hace la Ley del Procedimiento Administrativo General, disponga la posibilidad de excluir, vía ley o decreto legislativo, la aplicación de un principio constitucional que limita la potestad punitiva estatal, como es el principio de culpabilidad.

Así las cosas, como último justificante, la magistrada Ledesma Narváez añade a título individual que, al margen de la posición que pueda tenerse sobre la responsabilidad administrativa objetiva, los casos en los que ésta opere deben ser vigilados y examinados por el Poder Judicial, con el objetivo de que no se aplique vulnerando los principios del Derecho administrativo sancionador, o pretendiendo proteger bienes jurídicos ajenos a la finalidad que deben perseguir.

Sin embargo, nuevamente puede observarse cómo es que se recurre a argumentos inválidos para defender una disposición inconstitucional. Sostenemos esto, en primer lugar, porque, si en mérito de lo expuesto en los párrafos precedentes es injustificable admitir la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora, tampoco es un motivo suficiente señalar que es posible hacer excepciones al cumplimiento de un principio constitucional mientras se respeten los demás establecidos para ese ámbito. El cumplimiento y respeto de los principios limitadores de la potestad punitiva estatal, por su calidad de constitucionales, debe ser integral y conjunto en todos los casos, y no selectivo o distinto dependiendo de lo que la ley decida decir. Lógicamente, cumplir todos los principios constitucionales que limitan la potestad sancionadora, menos uno, no hace que la situación de incumplimiento no exista o sea válida.

De otro lado, así como el haber establecido que el requisito de que sea por ley o decreto legislativo que se establezca la responsabilidad objetiva, no garantiza de ninguna manera que sea

de carácter excepcional; el encomendar al Poder Judicial el encargo de velar que la aplicación de este régimen se haga sin vulnerar los demás principios sancionadores, o que se aplique pretendiendo proteger bienes jurídicos distintos a la finalidad que deben perseguir, tampoco garantiza la “correcta utilización” de la responsabilidad objetiva.

Al contrario, como ha sido acreditado en su momento, en el ordenamiento nacional existen situaciones de cuestionable establecimiento y aplicación de este régimen, respecto de las cuales la Corte Suprema no ha reparado o, en su defecto, no ha logrado consolidar una posición clara. Es más, en términos generales, la última instancia judicial ha demostrado avances y retrocesos en defensa del principio de culpabilidad, al que en ocasiones ha reconocido a cabalidad y, en otras, ha entendido de forma limitada, todo lo que no es más que el reflejo de las consecuencias que ha traído instaurar la responsabilidad objetiva en nuestro ordenamiento administrativo sancionador.

En consecuencia, todo lo expuesto permite afirmar que nuestro ordenamiento administrativo sancionador se encuentra en una situación inconstitucional porque la disposición de la Ley del Procedimiento Administrativo General que establece la posibilidad de instaurar regímenes de responsabilidad objetiva, contraviene el principio de culpabilidad consagrado en la Constitución, norma de suprema jerarquía, en virtud de la cual está proscrito imponer un castigo a un individuo sin requerir que en su conducta hayan concurrido dolo o culpa.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional debió, primero en la sentencia recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC, haber declarado por dicha razón la inconstitucionalidad del extremo del artículo 230.10° de la Ley del Procedimiento Administrativo General que habilita a establecer regímenes de responsabilidad administrativa objetiva, no obstante, ello no sucedió. Luego, la nueva composición del Tribunal, en la sentencia recaída en el Expediente No. 00962-2021-PA/TC, debió haber actuado conforme a la Carta Magna y revertido el criterio que sus predecesores dejaron, pero ello tampoco pasó, sino que, al contrario, lo confirmó.

Ante esta situación, deviene en indispensable que el Tribunal Constitucional haga un *overruling* del criterio mencionado, esto es, revierta en otra sentencia el criterio que ha establecido en las dos últimas sentencias en las que ha abordado el asunto, y retome el rumbo que más de dos décadas de su propia jurisprudencia habían trazado con solidez, fundamentados en la unidad de la potestad punitiva estatal de la que emanan la potestad penal y administrativo sancionadora, que les impone una comunidad de principios comunes limitadores que representan una garantía para los

administrados, entre los que se encuentra el principio de culpabilidad, que, entre otros, exige la concurrencia de dolo o culpa en la conducta para la atribución de responsabilidad administrativa y la consecuente imposición de una sanción. Y es que, en un Estado social y democrático de Derecho, como inmejorablemente ha afirmado el profesor REBOLLO PUIG, “tampoco parece que haya que ser un dogmático recalcitrante y fanático para pedir que no se castigue a alguien por lo que no pudo evitar ni siquiera empleando toda la diligencia exigible”⁴¹⁹.



⁴¹⁹ MANUEL REBOLLO PUIG. “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad ...”, *Óp. Cit.*, p. 854.

Conclusiones

Primera. En la actualidad, el Tribunal Constitucional ha reconocido, a través de las sentencias recaídas en los Expedientes No. 002-2021-PI/TC y No. 0962-2021-PA/TC, que en el ordenamiento nacional es compatible con el principio de culpabilidad el establecimiento de regímenes de responsabilidad administrativa objetiva. Esta posición implica un cambio del criterio que su propia jurisprudencia había sostenido por más de dos décadas, y se sustenta en los siguientes argumentos:

En primer lugar, en que a pesar de emanar del *ius puniendi* del Estado, la potestad penal y la potestad sancionadora administrativa son distintas por obedecer finalidades diferentes. Además, en que la posibilidad de establecer un régimen de responsabilidad objetiva es excepcional en tanto requiere de una ley o decreto legislativo que así lo disponga, por lo que la responsabilidad subjetiva se mantendrá como la regla general. Luego, en que los casos en los que se disponga un régimen de responsabilidad objetiva, deben, de todas formas, respetarse los demás principios limitadores del poder punitivo para no vulnerar las garantías de los administrados. Finalmente, en que no existe consenso doctrinario respecto de la viabilidad constitucional de establecer regímenes de responsabilidad administrativa objetiva, por lo que el Estado está legitimado para implementar soluciones alternativas, como disponer su aplicación excepcional, que no deben ser escrutadas de forma intensa por el Tribunal Constitucional.

Segunda. Antes de la emisión de las dos sentencias antes mencionadas, es decir, antes y durante el periodo de vigencia en el que el extremo del principio de culpabilidad en la LPAG que permitía establecer responsabilidad objetiva por ley o decreto legislativo no había sido cuestionado, el estado del principio de culpabilidad advertía de un tratamiento disparate y una tendencia a ser desnaturalizado.

En concreto, por un lado, la historia del principio en nuestro ordenamiento mostraba una marcada evolución y desarrollo, sobre todo en las primeras décadas del siglo XXI, lo que empezó a materializarse en la reiterada y clara jurisprudencia del Tribunal Constitucional de ese periodo de tiempo, que reconocía que la potestad penal y administrativo sancionadora emanaban de un único *ius puniendi* estatal, lo que tenía como consecuencia principal el sometimiento de ambas a una comunidad de principios que limitaban el ejercicio de esas potestades frente a los administrados. Entre estos principios, se encuentra el de culpabilidad, que tiene su origen, principalmente, en las

garantías constitucionales de un Estado social y democrático de Derecho, pero también de los principios de legalidad, proporcionalidad y presunción de inocencia. En virtud del principio de culpabilidad, se exige la concurrencia de dolo o culpa en la conducta infractora, y se proscribía la responsabilidad objetiva, esto es, sancionar sin verificar estos requisitos.

Por otro lado, con la inclusión en la LPAG del principio de culpabilidad y, aneja a este, la posibilidad de establecer, por ley o decreto legislativo, un régimen de responsabilidad administrativa objetiva, los diferentes sectores del ordenamiento mostraron una marcada inclinación a obtener una de estas normas legales que habilite la responsabilidad objetiva en su propio ámbito o, en algunos casos (como tributación y aduanas, y energía y minería), forzaron la interpretación de normas preexistentes a dicha modificación, para considerarse habilitados para ello. Esto significó la generalización de la responsabilidad objetiva en el ordenamiento sancionador nacional, que se vio confirmada por los principales Tribunales Administrativos, que, en ciertos casos, incluso cuando se trataba de sectores en los que no se había dispuesto expresamente la responsabilidad objetiva, la aplicaban en los hechos, desnaturalizando los alcances del principio de culpabilidad.

Finalmente, al analizar la jurisprudencia de la Corte Suprema del Poder Judicial, es posible constatar que no existe una defensa uniforme del principio de culpabilidad en los términos que su carácter de garantía constitucional exige. Así, se han presentado pronunciamientos que mostraban un ímpetu de reconocimiento y desarrollo del principio en el ámbito administrativo sancionador, que luego han sido contradichos por sentencias que respaldaban un criterio opuesto, alineado con la posibilidad de establecer responsabilidad objetiva, o de entender a un sector habilitado para ello a partir de una disposición que no lo establece expresamente. En ese sentido, sin perjuicio de que sea necesario que la Corte Suprema vire hacia una uniformización de su criterio al respecto, no debe dejar de reconocerse que, a pesar de los vaivenes atravesados, se han conseguido avances importantes sobre los que es necesario seguir edificando la defensa del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador.

Tercera. Como lo ha confirmado la doctrina, la potestad penal y la potestad administrativo sancionadora se originan de la potestad punitiva estatal única o *ius puniendi* del Estado, en tanto que, a pesar de que puedan eventualmente perseguir distintas finalidades, comparten una esencial que es propia de ellas: Las sanciones que imponen tienen un fin aflictivo, es decir, buscan infligir

un mal intencionalmente a un sujeto, como consecuencia de haber incurrido en una conducta prohibida. Esta unidad, reconocida por la Constitución, tiene como consecuencia más importante el establecer principios comunes –expresos o implícitos– que limitan dicha potestad, y constituyen garantías de los administrados frente al poder punitivo del Estado.

Uno de los principios limitadores de la potestad punitiva del Estado –y, por ende, de la potestad sancionadora administrativa– es el principio de culpabilidad. Este principio de carácter sustancial, comprendido en sentido amplio, incluye, a su vez, cuatro principios que forman parte indisoluble de su contenido: (i) El principio de personalidad de las penas, (ii) El principio de imputación por el hecho, (iii) El principio de imputación personal o de culpa en sentido estricto, y, (iv) El principio de tipicidad subjetiva o exigencia de dolo o culpa.

Los dos primeros mencionados se consideran incluidos, en el ordenamiento positivo nacional, dentro de lo que la LPAG denomina principio de causalidad. En virtud del principio de personalidad de las penas, la sanción deberá recaer sobre el sujeto que haya cometido la acción u omisión susceptible de infracción, mientras que, por su parte, el principio de imputación por el hecho garantiza que se impongan castigos sólo por hechos o conductas, sin tomar en cuenta la personalidad o forma de ser del infractor. Por otro lado, el principio de culpabilidad en sentido estricto exigirá que para sancionar a un sujeto, la conducta pueda serle atribuida o reprochada, en razón de que reúne las condiciones subjetivas para ello.

Por último, el principio de tipicidad subjetiva o de exigencia de dolo o culpa, elemento central del principio de culpabilidad para este trabajo, exigirá que se sancione a un administrado sólo si la conducta infractora puede ser atribuida a título de dolo o culpa. Es decir, en tanto que para la imposición de una sanción es necesario que la conducta sea reprochable, y esto únicamente se configurará si el sujeto ejecutó intencionalmente la conducta infractora o, en su defecto, esta se haya producido por inobservar el deber de cuidado o diligencia necesaria para ello, constituye un requisito elemental para que la Administración pueda válidamente infligir un mal a dicho sujeto. Y es que, lógicamente, por más que se haya producido una conducta infractora, no tendría sentido castigar a quien actuó correctamente.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el principio de culpabilidad, y en particular la exigencia de dolo o culpa, por su naturaleza y carácter de garantía constitucional, es perfectamente aplicable y exigible a todos los supuestos que puedan presentarse en el ámbito administrativo

sancionador. Esto incluye los casos en los que su aplicación puede resultar más compleja o controvertida, como sucede con las personas jurídicas y las infracciones de mera inobservancia. En el primero, deberá aplicarse siguiendo el criterio expuesto del déficit de organización, por el cual la persona jurídica será responsable administrativamente por la comisión de una infracción, cuando no haya adoptado las medidas suficientes y adecuadas para asegurar una realización ordenada de sus actividades. En el segundo, deberá entenderse que se trata de infracciones que, por su naturaleza, llevan positivizada la norma de cuidado en la infracción, la misma que se infringe con la comisión de la conducta infractora. Por ello, al ser supuestos que se encuentran en el límite de lo que podría considerarse responsabilidad objetiva, sostenemos que este tipo de infracciones debe limitarse a aquellas de peligro estadístico.

Cuarta. La responsabilidad objetiva, en virtud de la cual es posible sancionar sin que necesariamente hayan concurrido dolo o culpa en la conducta infractora, surge a partir de, en una etapa inicial del Derecho administrativo sancionador, considerar a las sanciones administrativas intrínsecamente distintas a las sanciones penales. El profesor Alejandro Nieto, principal defensor de la posibilidad de su implementación en la actualidad, y cuya posición ha demostrado adoptar el Tribunal Constitucional en sus dos últimos pronunciamientos al respecto, sostiene que el principio de culpabilidad, que implicaría la proscripción de la responsabilidad objetiva, no tiene un fundamento constitucional, ni tampoco constituye una garantía propia de un Estado de Derecho, por lo que sólo debería ser aplicado cuando así sea dispuesto expresamente, considerando que no podría serlo casos en los que el infractor sea una persona jurídica, o se trate de una infracción de mera inobservancia.

Sin embargo, la responsabilidad administrativa objetiva es inconstitucional en el ordenamiento peruano. Considerando que el principio de culpabilidad es una garantía de carácter constitucional de los individuos, y que su aplicación es posible en todos los supuestos que se puedan presentar en el ámbito administrativo sancionador, no es posible admitir excepciones que constituirían flagrantes atentados contra la Constitución.

En efecto, en un Estado social y democrático de Derecho, como el consagrado constitucionalmente en nuestro país, el principio de culpabilidad es un límite indispensable a la potestad punitiva, que impide sancionar con la sola afectación o puesta en peligro de los bienes jurídicos protegidos, y sin verificar la concurrencia de dolo o culpa que permitan determinar el

factor subjetivo de la responsabilidad. Esto se produce porque, si bien no está establecido expresamente en la Constitución, es un principio implícito asociado al derecho a la dignidad de las personas y al valor mismo de justicia, ambas cuestiones fundamentales en un Estado social y democrático de Derecho. Y es que, sería evidentemente contrario a estos valores, sancionar a un sujeto cuando se ha comportado de acuerdo a Derecho.

Siendo ello así, en contra de lo sostenido por el Tribunal Constitucional recientemente, ha quedado demostrado que, las sanciones penales y administrativas emanan del ius puniendi estatal en tanto que, pese a obedecer otras finalidades adicionales, cumplen una finalidad aflictiva común, y en virtud del cual comparten principios limitadores sustanciales como el de culpabilidad. Asimismo, resulta indispensable reconocer que, por su naturaleza de garantía constitucional, el principio de culpabilidad no admite la responsabilidad objetiva en materia administrativo sancionadora, ni siquiera de forma excepcional, porque, como ha sido evidenciado, la exigencia de ley o decreto legislativo para su establecimiento no han asegurado que esto sea así, sino todo lo contrario. Por otro lado, tampoco es válido que el Tribunal Constitucional sostenga que es posible hacer excepciones al principio de culpabilidad (responsabilidad objetiva) mientras que se respeten el resto de principios que rigen el ejercicio de la potestad punitiva, porque el cumplimiento de estos no convalida el incumplimiento del primero. En ese orden de ideas, mucho menos será plausible fundamentar un cambio de criterio en la supuesta inexistencia de consenso doctrinario, cuando este no sucede, pero, aún en el caso de que sí se presentara, no es motivo suficiente para ir en contra de disposiciones constitucionales claras como las expuestas previamente.

Por tanto, resulta necesario que se reconozca que la responsabilidad objetiva es inconstitucional en el ámbito administrativo sancionador, y que, en consecuencia, el Tribunal Constitucional revierta a la brevedad posible el criterio que ha establecido en las sentencias recaídas en los Expedientes No. 002-2021-PI/TC y No. 00962-2021-PA/TC. Esto deberá ir acompañado de una reforma legislativa integral de la formulación del principio de culpabilidad que implique, no sólo la eliminación de la posibilidad de establecer responsabilidad objetiva en cualquier caso, sino también de la integración, junto al principio de exigencia de dolo o culpa y de culpabilidad en sentido estricto, del principio de causalidad –es decir, de los principios de personalidad de las penas y de imputación por el hecho– dentro del contenido positivo del principio de culpabilidad. Lo anterior, sin duda, permitirá que los Tribunales Administrativos y el Poder Judicial puedan

establecer un rumbo de defensa férrea y uniforme del principio, consolidando su rol dentro del Derecho administrativo sancionador peruano.



Abreviaturas

Abreviatura	Definición
LPAG	Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
OSIPTEL	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones.
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.
TASTEM	Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temás de Energía y Minería.
TC	Tribunal Constitucional.
TCE	Tribunal de Contrataciones del Estado.
TF	Tribunal Fiscal.
TFA	Tribunal de Fiscalización Ambiental.
TNRCH	Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas.
TSC	Tribunal del Servicio Civil.

Referencias bibliográficas

- ABRUÑA PUYOL, ANTONIO. *Delimitación jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento peruano*, 1° ed., Lima: Palestra Editores, 2010.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA. Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador”, *Revista de Administración Pública*, No. 195, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA. *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Madrid: Civitas, 2007.
- BACA ONETO, VÍCTOR. “El Procedimiento Administrativo Sancionador en el Derecho peruano”, *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador*, Buenos Aires: IJ Editores, 2023.
- BACA ONETO, VÍCTOR. “El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial referencia al caso peruano”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, No. 21, 2019.
- BACA ONETO, VÍCTOR y ORTEGA SARCO, EDUARDO. “La extinción de la responsabilidad sancionadora administrativa en los supuestos de fusiones, aplicada a la contratación pública”, *Revista Derecho y Sociedad*, No. 45, Lima: Asociación Civil Derecho y Sociedad, 2015.
- BACA ONETO, VÍCTOR. “¿Es objetiva la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el Derecho Peruano? Razones para una respuesta negativa”, *Revista de Derecho Administrativo*, No.9, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010.
- BACA ONETO, VÍCTOR. “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una respuesta a partir del ordenamiento peruano”, *Revista Actualidad Jurídica*, Tomo No. 204, Lima: Gaceta Jurídica, 2010.
- BRAVO CUCCI, JORGE. “Los principios aplicables a la potestad sancionadora”, *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, 55, Lima: IPDT, 2013.

- CANO CAMPOS, TOMÁS. “La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico”, *Revista Documentación Administrativa*, No. 284-285, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.
- CANO CAMPOS, TOMÁS. ¿Es una sanción la retirada de puntos del permiso de conducir?, *Revista de Administración Pública*, No. 184, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- CASINO RUBIO, MIGUEL. “La potestad sancionadora de la Administración y vuelta a la casilla de salida”, *Revista Documentación Administrativa* No. 2, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.
- CASSAGNE, JUAN CARLOS. *Derecho Administrativo*, Tomo II, 1° ed., Lima: Palestra Editores, 2010.
- CEREZO MIR, JOSÉ. *Límites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo*, ADPCP, 1975.
- CID MOLINÉ, JOSÉ. Garantías y sanciones (Argumentos contra la tesis de la identidad de garantías entre las sanciones punitivas)”, *Revista de Administración Pública*, No. 140, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996.
- COSCULLUELA MONTANER, LUIS. *Manual de Derecho Administrativo*, 29° ed., Pamplona: Thomson Reuters Civitas, 2018.
- CUETO PÉREZ, MIRIAM. “Los principios de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Tipicidad y responsabilidad”, *Revista Documentación Administrativa*, No. 280-281, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2008
- DANÓS ORDÓÑEZ, JORGE. “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública”, *Revista Ius Et Veritas*, Pontificia Universidad Católica del Perú, No. 10, 1995.
- DE LA PUENTE, LORENZO y VARGAS, VÍCTOR. “Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente”, *Revista de Derecho Administrativo* No. 15, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015
- DE PALMA DEL TESO, ÁNGELES. *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, Madrid: Tecnos, 1996.

- DE PALMA DEL TESO, ÁNGELES. “La culpabilidad”, *Revista Justicia Administrativa*, número extraordinario, Valladolid: Lex Nova, 2001.
- DE PALMA DEL TESO, ÁNGELES. “Principio de culpabilidad: Definición y aplicación a las personas físicas”, en *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, 2010.
- DE PALMA DEL TESO, ÁNGELES. “Principio de culpabilidad: Causas de exclusión y atenuación de la responsabilidad”, en *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, 2010.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, TALÍA. “¡Pero, no fue mi culpa! La responsabilidad objetiva en el Derecho Tributario Sancionador”. Disponible en línea: <https://www.enfoquederecho.com/2020/01/13/pero-no-fue-mi-culpa-la-responsabilidad-objetiva-en-el-derecho-tributario-sancionador/> [Consultado el 27 de enero de 2023]
- ESTEVE PARDO, JOSÉ. *Lecciones de Derecho Administrativo*, 8º ed., Madrid: Marcial Pons, 2018.
- GALLARDO CASTILLO, MARÍA JESÚS. *Los principios de la potestad sancionadora administrativa. Teoría y práctica*, Madrid: Iustel, 2008.
- GARCÍA AMADO, JUAN ANTONIO. “Sobre el ius puniendi: Su fundamento, sus manifestaciones y sus límites”, *Revista Documentación Administrativa* No. 280-281, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2008.
- GARCÍA CAVERO, PERCY. *Derecho Penal Económico*. Parte General, 1º ed., Lima: Grijley, 2007.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. “El problema jurídico de las sanciones administrativas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 10, 1976.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, No. 38, 1962.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN. *Curso de Derecho Administrativo II*, 11º ed., Madrid: Thomson Civitas, 2008.
- GÓMEZ TOMILLO, MANUEL y SANZ RUBIALES, IÑIGO. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, 2º ed., Pamplona: Aranzadi, 2010.

- GÓMEZ TOMILLO, MANUEL. “Responsabilidad penal de las personas jurídicas y Derecho administrativo sancionador. Especial consideración de criterios político-legislativos de atribución de responsabilidad”, *Revista Académica*, Vol. 85 No. 1, Recife: Faculdade de Direito do Recife, 2013.
- GÓMEZ TOMILLO, MANUEL. “Imputación objetiva y culpabilidad en el Derecho penal de las personas jurídicas. El sistema español”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, No. 25, Castilla y León: Junta de Castilla y León, 2011.
- GÓMEZ TOMILLO, MANUEL. “La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: Especial referencia a los programas de cumplimiento”, *Revista de Administración Pública*, No. 203, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.
- GÓMEZ TOMILLO, MANUEL. “Principios constitucionales nucleares del Derecho Penal y matices característicos del Derecho Administrativo Sancionador”, en *Revista de Derecho Aplicado LL UC*, No. 6, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2020.
- GUZMÁN NAPURI, CHRISTIAN. “Introducción a la Represión de la Competencia Desleal en el Perú. Un análisis del Decreto Legislativo N° 1044”, *Revista de Derecho Administrativo*, No. 10, Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2011.
- GUZMÁN NAPURI, CHRISTIAN. *Manual del Procedimiento Administrativo General*, 3° ed., Lima: Instituto Pacífico, 2017.
- HUAPAYA, RAMÓN y ALEJOS, OSCAR. “Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272”, *Revista de Derecho Administrativo*, No. 17, Círculo de Derecho Administrativo, 2019.
- HUAPAYA, RAMÓN y ALEJOS, OSCAR. “Un retroceso en la aplicación del principio de culpabilidad”. Disponible en línea: <https://www.enfoquederecho.com/2020/07/13/un-retroceso-en-la-aplicacion-del-principio-de-culpabilidad-a-proposito-de-una-reciente-sentencia-de-la-corte-suprema/> [consultado el 4 de febrero de 2023].
- HUAPAYA, RAMÓN; SÁNCHEZ POVIS, LUCIO y ALEJOS, OSCAR. “El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo”, en *El Derecho*

Administrativo como instrumento de servicio al ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo, Lima: Palestra Editores, 2018.

HUERGO LORA, ALEJANDRO. *Las sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, 2007.

HUERGO LORA, ALEJANDRO. “Ponencia sobre Derecho penal y administrativo”, en II Seminario Interuniversitario de Teoría y Método del Derecho Público, celebrado en la Universidad Autónoma, Madrid, el 29 de noviembre de 2013.

HUERGO LORA, ALEJANDRO. “Las sanciones administrativas en el marco del law enforcement”, en *La proyección del Derecho Administrativo Peruano*, 1° ed., Lima: Palestra Editores, 2019.

JESCHECK, HANS-HEINRICH. “El principio de culpabilidad como fundamento y límite de la punibilidad en el Derecho Alemán y Español”, *Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, No. 9, País Vasco: Instituto Vasco de Criminología, 1995.

JESCHECK, HANS-HEINRICH. “Evolución del concepto jurídico penal de culpabilidad en Alemania y Austria”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, No. 5, Granada: Universidad de Granada, 2003.

LINARES PAZ SOLDÁN, MELISA. El impacto regulatorio de la responsabilidad administrativa objetiva en la contratación pública. Tesis para obtener el título de abogado, Lima: Universidad de Lima, 2022.

LÓPEZ MENUDO, FRANCISCO. “Los principios generales del procedimiento administrativo”, *Revista de Administración Pública*, No. 129, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992.

LOZANO CUTANDA, BLANCA. “La responsabilidad de la persona jurídica en el ámbito sancionador administrativo (A propósito de la STC 246/1991, de 19 de diciembre)”, *Revista de Administración Pública*, No. 129, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1990

MADAU MARTÍNEZ, MARIO. “Aplicación de los principios de la potestad sancionadora contenidos en la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General en el ámbito tributario”, *Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario*, No. 56, Lima: IPDT, 2013.

- MARTÍN FERNÁNDEZ, CARMEN. *El régimen sancionador de la seguridad ciudadana*, 1° ed., Navarra: Aranzadi, 2023.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, 2° ed., Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017.
- MIR PUIG, SANTIAGO. *Derecho Penal. Parte General*, 8° ed., Barcelona: Reppertor, 2008.
- MORÓN URBINA, JUAN CARLOS. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo II, 14° ed., Lima: Gaceta Jurídica, 2019.
- MORÓN URBINA, JUAN CARLOS. “Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración pública en la ley peruana”, *Revista Advocatus*, No. 13, Lima: ADV Editores, 2005.
- MORÓN URBINA, JUAN CARLOS. *La Ley del Procedimiento Administrativo General en su jurisprudencia*, 1° ed., Lima: Gaceta Jurídica, 2022.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General IV. La actividad administrativa*, 1° ed., Madrid: Iustel, 2011.
- NAVARRO CARDOSO, FERNANDO. *Infracción administrativa y delito: Límites a la intervención del derecho penal*, 1° ed., Madrid: Colex Editores, 2001.
- NIETO, ALEJANDRO. *Derecho Administrativo Sancionador*, 5° ed., Madrid: Tecnos, 2012.
- PEMÁN GAVÍN, IGNACIO. *El sistema sancionador español*, 1° ed., Barcelona: Cedecs Editorial, 2000.
- RAMÍREZ TORRADO, MARÍA LOURDES. “El non bis in ídem en el ámbito sancionador”, *Revista de Derecho de la Universidad del Norte*, No. 40, Barranquilla: Universidad del Norte, 2013
- REBOLLO PUIG, MANUEL. “El contenido de las sanciones”, *Revista Justicia Administrativa*, Valladolid: Lex Nova, 2001.
- REBOLLO PUIG, MANUEL. “Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador”, en *Derecho Administrativo Sancionador*, 1° ed., Valladolid: Lex Nova, 2010, p. 51.

- REBOLLO PUIG, MANUEL. “Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador”, en *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, 2010.
- REBOLLO PUIG, MANUEL. “Antijuridicidad”, en *Diccionario de sanciones administrativas*, Madrid: Iustel, 2010.
- REBOLLO PUIG, MANUEL. “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación de los responsables de las infracciones”, en *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid: Iustel, 2015.
- REBOLLO PUIG, MANUEL e IZQUIERDO CARRASCO, MANUEL. “Lección 7. Derecho Administrativo Sancionador: Caracteres generales y garantías materiales”, en MANUEL REBOLLO PUIG, DIEGO VERA (Dir.) y ELOÍSA CARBONELL (Coord.), *Derecho Administrativo*, Tomo II, 3º ed., Madrid: Tecnos, 2018.
- REBOLLO PUIG, MANUEL. “Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores”, *Revista Ius Et Veritas*, No. 53, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016.
- REBOLLO PUIG, MANUEL. *Potestad sancionadora, administración y salud pública*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- ROJAS MONTES, VERÓNICA. “La responsabilidad administrativa subjetiva de las personas jurídicas”, *Revista de Direito Economico e Socioambiental*, Vol. 8 No. 2, Curitiba: Pontificia Universidade Católica do Paraná, 2017.
- ROXIN, CLAUS. *Derecho Penal. Parte general*, 1º ed., Madrid: Civitas, 1997.
- SANTY CABRERA, LUIGGI. “El principio de culpabilidad como responsabilidad subjetiva en el derecho administrativo sancionador”, *Administración Pública & Control*, No. 44, Lima: Gaceta Jurídica, 2017.
- SILVA SÁNCHEZ, JESÚS MARÍA. *La expansión del Derecho Penal. Aspecto de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2º ed., Buenos Aires: B de F, 2006.

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Jurisprudencia relevante del Tribunal de Garantías Constitucionales*, 1º ed., Lima: Tribunal Constitucional, 2018.
- VIGNOLO CUEVA, ORLANDO. “El funcionario público y la lucha por la armonía dogmática”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons, No. 5, 2022.
- VIGNOLO CUEVA, ORLANDO. “La cláusula del Estado de Derecho, el principio de legalidad y la Administración pública. Postulados básicos y transformaciones”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Universidad Nacional Autónoma de México, No. 131, 2011.
- VIGNOLO CUEVA, ORLANDO. “Las transformaciones del Derecho Disciplinario peruano”. Disponible en línea: <https://ius360.com/las-transformaciones-del-derecho-disciplinario-peruano/> [Consultado el 3 de marzo de 2023].
- VIGNOLO CUEVA, ORLANDO. *La dogmática del principio de subsidiariedad horizontal. Liberalización de sectores y el surgimiento de la Administración Pública regulatoria en Perú*, Lima: Palestra Editores, 2019.
- VIGNOLO CUEVA, ORLANDO. “La crisis de la responsabilidad patrimonial objetiva de las administraciones públicas peruanas”, en *La Ley del Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Libro de ponencias de las jornadas por los 10 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Lima: Palestra Editores, 2011.
- VIGNOLO CUEVA, ORLANDO. *Discrecionalidad y arbitrariedad administrativa*, Lima: Palestra Editores, 2012.
- ZÚÑIGA RODRIGUEZ, LAURA. “Relaciones entre Derecho penal y Derecho administrativo sancionador. ¿Hacia una administrativización del Derecho penal o una “penalización” del Derecho administrativo sancionador?”, en *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos*, Vol. 1, Cuenca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional

Sentencia del 6 de agosto de 2002 recaída en el Expediente No. 1003-1998-AA/TC.

Sentencia del 3 de enero de 2003 recaída en el Expediente No. 0010-2002-AI/TC.

Sentencia 16 de abril de 2003 recaída en el Expediente No. 2050-2002-AA/TC.

Sentencia del 11 de noviembre de 2003 recaída en el Expediente No. 0008-2003-AI/TC.

Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente No. 2192-2004-PA/TC.

Sentencia del 24 de noviembre de 2004 recaída en el Expediente No. 2868-2004-AA/TC.

Sentencia del 8 de marzo de 2005 recaída en el Expediente No. 618-2005-HC/TC.

Sentencia del 17 de octubre de 2005 recaída en el Expediente No. 06712-2005-HC/TC.

Sentencia del 11 de diciembre de 2006 recaída en el Expediente No. 3954-2006-PA/TC.

Sentencia del 19 de enero de 2007 recaída en el Expediente No. 00014-2006-AI/TC.

Sentencia del 5 de diciembre de 2008 recaída en el Expediente No. 02250-2007-PA/TC.

Sentencia del 29 de marzo del 2010 recaída en el Expediente No. 06343-2007-PA/TC.

Sentencia del 3 de setiembre de 2010 recaída en el Expediente No. 1873-2009-AA/TC.

Sentencia del 8 de agosto de 2012 recaída en el Expediente No. 0156-2012-PHC/TC.

Sentencia del 3 de octubre de 2012 recaída en el Expediente No. 01287-2010-PA/TC.

Sentencia del 27 de enero de 2014 recaída en el Expediente No. 04415-2013-PHC/TC.

Sentencia del 25 de abril de 2018 recaída en el Expediente No. 00020-2015-PI/TC.

Sentencia del 15 de junio de 2022 recaída en el Expediente No. 002-2021-PI/TC.

Sentencia del 2 de febrero de 2023 recaída en el Expediente No. 0962-2021-PA/TC.

Corte Suprema del Poder Judicial

Casación No. 10058-2012 Lima Norte de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, publicada el 30 de abril de 2015.

Casación No. 768-2016 Lima de la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, publicada el 30 de abril de 2018.

Casación No. 5905-2012 Lima de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, publicada el 30 de diciembre de 2015.

Casación No. 13233-2014 Lima de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, emitida el 17 de mayo de 2016.

Casación No. 4544-2015 Lima de la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, publicada el 4 de octubre de 2018.

Casación No. 1396-2014 Lima de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, emitida el 28 de abril de 2016.

Casación No. 9886-2017 Lima de la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria, publicada el 1 de junio de 2020.

Casación No. 16808-2019 de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente, emitida el 18 de agosto de 2020.

