

UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS



**"LA OBSERVANCIA DE LAS GARANTÍAS DEL
DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL
DISTRITO FISCAL DE HUÁNUCO - 2015"**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO**

TESISTA:

Bach. MEJÍA AGUILAR, Linda Lucía

ASESOR:

Dr. ALVARADO VARA, Lenin Domingo

HUÁNUCO - PERÚ

OCTUBRE, 2017

DEDICATORIA

Esta tesis se la dedico a mi Dios quién supo guiarme por el buen camino, darme fuerzas para continuar el camino y no rendirme ante los problemas que se presentaban.

A mi familia, pues por ellos soy lo que soy.

Para mis padres por toda su comprensión, paciencia e infinito amor, y por apoyarme siempre en todos los aspectos para culminar mis estudios. Gracias a ellos soy la persona de hoy. A mis hermanos por acompañarme siempre en todo momento para lograr realizarme.

AGRADECIMIENTOS

A mis maestros.

Dr. Lenin Alvarado Vara, mi asesor, por su buena disposición para orientarme y por su gran apoyo incondicional para elaborar y desarrollar el presente trabajo de investigación. Al Dr. Zócimo Remo Serrano Coz, por su apoyo ofrecido en este trabajo y por impulsar mi formación académica y profesional.

Gracias.

INDICE

CAPITULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Descripción del problema.....	12
1.2. Formulación del problema.....	16
1.3. Objetivo general.....	17
1.4. Objetivos específicos.....	17
1.5. Justificación de la investigación.....	17
1.6. Limitaciones de la investigación.....	18
1.7. Viabilidad de la investigación.....	19

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación.....	21
2.2. Bases Teóricas.....	30
A. La potestad sancionadora de la administración pública.....	30
La potestad sancionadora en la Ley del Procedimiento Administrativo General.....	32
B. El procedimiento administrativo sancionador.....	32
B.1. Sujetos del procedimiento administrativo sancionador.....	33
B.2. Etapas del Procedimiento Administrativo Sancionador.....	33
Instrucción preventiva.....	34
Acto de inicio.....	35
Notificación del cargo e instrucción del procedimiento.....	35
Terminación.....	35
C. Los principios de la potestad sancionadora.....	36
C.1. El debido procedimiento administrativo.....	36
Garantías del debido procedimiento administrativo.....	37
Derecho a la notificación.....	38
Derecho de acceso al expediente.....	38

Derecho a la defensa.....	39
Derecho a ofrecer y producir pruebas.....	39
Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.....	40
Derecho a la presunción de licitud.....	41
Derecho al plazo razonable.....	42
Derecho a ser investigado por una autoridad competente.....	42
Derecho a ser investigado por una autoridad imparcial.....	43
Derecho a impugnar las decisiones administrativas.....	43
<i>Ne bis in idem</i>	44
Principio de publicidad de normas procedimentales.....	44
D. El debido proceso en leyes especiales.....	45
2.3. Definiciones Conceptuales.....	46
A.- Debido Procedimiento.....	46
B.- Procedimiento administrativo sancionador.....	46
C.- La potestad sancionadora de la administración pública.....	47
D.- Administración pública.....	47
2.4. Hipótesis.....	47
2.5. Variables.....	48
2.5.1. Variable dependiente.....	48
2.5.2. Variable independiente.....	48
2.6. Operacionalización de variables (Dimensiones e indicadores).....	48

CAPÍTULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. Método y Diseño.....	49
3.1.1. Método de investigación.....	49
3.1.2. Diseño de investigación.....	49
3.2. Tipo y Nivel de investigación.....	49
3.2.1. Tipo.....	49
3.2.2. Nivel de investigación.....	49

3.3. Población y Muestra.....	49
3.4. Técnicas e instrumentos de investigación.....	50
3.4.1. Para la recolección de datos.....	50
3.4.2. Para la presentación de datos.....	51
3.4.3. Para el análisis e interpretación de datos.....	51

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

4.1. Procesamiento de Datos.....	52
4.2. Contrastación de Hipótesis y Prueba de Hipótesis.....	60

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. Presentar la contrastación de los resultados del trabajo de campo con los referentes bibliográficos de las bases teóricas.....	62
5.2. Presentar la contrastación de las hipótesis general en base a la prueba de la hipótesis.....	62

CONCLUSIONES.....	64
--------------------------	-----------

RECOMENDACIONES.....	66
-----------------------------	-----------

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67
--	-----------

ANEXOS

RESUMEN

La presente tesis desarrolla un estudio sobre la observancia de las garantías del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador en el distrito fiscal de Huánuco en el año 2015, para lo cual se llevó a cabo una investigación con un diseño de tipo cuantitativo y se ha utilizado el método hermenéutico, deductivo e inductivo. Lo que nos lleva a identificar la problemática en cuanto al respeto del principio del debido proceso en el escenario administrativo -debido procedimiento-, por parte de la Administración Pública, la misma que traspasa los límites que el referido principio le impone en el ejercicio de su potestad sancionadora, teniendo como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de los administrados sometidos a ese procedimiento sancionador.

Ello constituye un tema de gran importancia, ya que lo que se pretende es dilucidar justamente como se desarrolla el ejercicio de la potestad de sanción que le es atribuida a las entidades administrativas, pues el desarrollo bien o mal llevado de dicho poder, acarrea directamente la afectación de los derechos de los administrados, lo que hace que la problemática planteada sea de trascendental importancia en un Estado de Derecho Constitucional y Democrático, con la finalidad de otorgarle al administrado seguridad y previsibilidad jurídica, a partir del cumplimiento a cabalidad de la mencionada potestad.

Los resultados de la investigación, señalan que la Administración Pública no cumple con desarrollar los procedimientos administrativos sancionadores observando el principio del debido proceso o del debido procedimiento y las garantías que contiene, evidenciándose así una clara infracción al marco normativo establecido y a los derechos fundamentales de los administrados de la ciudad de Huánuco.

PALABRAS CLAVES: Potestad sancionadora, Principio del debido procedimiento, Administración Pública.

SUMMARY

The present thesis develops a study on the observance of the guarantees of due process in the sanctioning administrative procedure in the fiscal district of Huánuco in the year 2015, for which a research was carried out with a design of quantitative type and has been used The hermeneutic, deductive and inductive method. This leads us to identify the problem of respect for the principle of due process in the administrative scenario, due to the procedure, by the Public Administration, which transcends the limits imposed by the aforementioned principle in the exercise of its Sanctioning power, resulting in the violation of fundamental rights of the administrators subject to that sanctioning procedure.

This is an issue of great importance, since what is intended is precisely to elucidate how the exercise of the power of sanction that is attributed to the administrative entities is developed, since the well or badly carried out development of this power, directly entails the Affecting the rights of the administrators, which makes the issues raised are of transcendental importance in a Constitutional and Democratic State, with the purpose of granting the administration security and legal predictability, from the full compliance with the aforementioned power .

The results of the investigation indicate that the Public Administration does not comply with the development of sanctioning administrative procedures observing the principle of due process or due process and the guarantees contained therein, thus evidencing a clear violation of the established legal framework and fundamental rights of the Administered from the city of Huánuco.

KEY WORDS: Sanctioning power, Principle of due process, Public Administration.

INTRODUCCIÓN

En su evolución histórica, se ha entendido que el Estado es un ente en el cual convergen diversas potestades, que vienen a ser poderes de actuación que, ejercitándose de acuerdo con otras normas jurídicas, producen situaciones jurídicas en las que otros sujetos resultan obligados. La potestad sancionadora o en su expresión en latín *ius puniendi*, está referida a la facultad de punir, de sancionar o castigar, que ostenta el Estado, la misma que se constituye como una de esas potestades, que es ejercida por aquellos órganos a los cuales específicamente ha sido atribuida. Es la potestad sancionadora del Estado, aquella considerada como la más aflictiva con que cuenta la Administración para legítimamente gravar patrimonios, limitar o cancelar derechos o imponer restricciones a las facultades ciudadanas, es por ello que la Ley establece parámetros o pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con aptitud para aplicación de sanciones sobre los administrados, la ejerzan de manera democrática, previsible y no arbitraria, pues si bien existe el control judicial posterior, éste no es suficiente para disciplinarla, motivo por el cual existe un régimen positivo claro que permite su control preventivo y concurrente, por las autoridades superiores y la recurrencia pública.

En ese sentido, el procedimiento sancionatorio es el conjunto concatenado de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa. Dicho procedimiento tiende, fundamentalmente, a cumplir dos objetivos. En primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; en segundo término, es el medio que asegura al presunto infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorable y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración. En consecuencia, la emisión de un acto sancionador sin cumplir el procedimiento respectivo, y fundamentalmente, sin garantizar la participación activa del interesado apareja su nulidad no siendo posible su conservación, en otras palabras, el ejercicio de la pretensión sancionadora del poder público administrativo, se debe dar mediante un procedimiento especial, donde el

administrado tenga las suficientes garantías para el ejercicio de su defensa. Es aquí en donde entran a regir los valores fundamentales que a título de principios deben ser comúnmente respetados por las entidades administrativas al momento de aplicar el *ius puniendi*, concretamente sobre los administrados. Dentro de los cuales se hallan el principio de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad de la norma y retroactividad benigna, concurso de infracciones, causalidad, presunción de licitud y non bis in ídem. Los mismo que cumplen una triple función: la fundante (preceder la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora), la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora), y la integradora (servir de fuente de integración para las lagunas jurídicas que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras).

Para lo que a esta investigación interesa, pese a ser diáfana la norma y la jurisprudencia en todo caso, ha venido ocurriendo que en el procedimiento administrativo sancionador no se respetan u observan los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora por la administración pública, conforme se advierte del análisis de los expedientes de los procedimientos administrativos sancionadores que han sido judicializados a través de la acción contenciosa administrativa en el año 2015; a razón de ello, en la presente, se ha realizado un análisis de los medios en los que se fundamenta nuestra investigación, para lo cual se ha estructurado de la siguiente manera, en el Capítulo I, se ha determinado que la administración pública no respeta el principio del debido proceso en el ejercicio de su potestad sancionadora durante el año 2015 en el distrito fiscal de Huánuco, vulnerando así derechos fundamentales, asimismo en este capítulo, determinamos cuales son nuestros objetivos específicos, los mismos que queremos lograr a fin de evitar tal vulneración en sede administrativa; de la misma forma detallamos diversas limitaciones que se han encontrado al momento de la investigación.

El Capítulo II, incluye los antecedentes que han sido tomados en la presente, así mismo describiremos brevemente los fundamentos teóricos, por ser amplio el

tópico y por la importancia que incumbe, abordaremos el tema, en lo que respecta al principio del debido procedimiento, entendido así, en el escenario administrativo, el principio del debido proceso, el mismo que, como ya actualmente no es objeto de discusión, no solo tiene alcance jurisdiccional, sino que se proyecta a otros ámbitos como el administrativo.

El método, tipo y nivel de investigación se abarcara en el Capítulo III, donde se han utilizado técnicas para recolección e interpretación de datos, como el análisis documental de los expedientes administrativos judicializados en el año 2015, en los juzgados civiles o mixtos, y los especializados en el contencioso administrativo de la ciudad de Huánuco.

El Capítulo IV, muestra los resultados obtenidos de la utilización de técnicas de ficha de registros, fundamentales para nuestra investigación, así como la opinión, a través de sus dictámenes, emitida por la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, respecto a los procedimientos administrativos sancionadores desarrollados en sede previa a la judicial, donde se evidencia la clara afectación de los derechos de los recurrentes.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Este subcapítulo desarrolla la problemática del trabajo de investigación en torno a la observancia de las garantías del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador, identificando si efectivamente en este tipo de procedimientos las entidades de la administración pública cumplen o no con el respeto irrestricto de dichas garantías que a su vez son derechos de los administrados, que adquieren ahí más relevancia pues se decide la imposición o no de una sanción. Esto dentro de un procedimiento sancionador que se rige particularmente por principios que deben seguirse en todo momento en el desarrollo del mismo. En esa línea, el ordenamiento jurídico peruano precisa que la finalidad del procedimiento administrativo es buscar, primero, la protección del interés general; segundo, que ello se haga garantizando los derechos e intereses de los administrados, y tercero, que ambos fines se logren con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general, lo mismo que viene a ser el desarrollo del principio de la instrumentalidad de las leyes en el procedimiento. Es justamente en ese propósito, que se han consagrado los principios del procedimiento administrativo, así como el desarrollo legal de su significado en las normas y en la jurisprudencia vinculante, con el fin de guiar la acción de la administración para la producción de sus actos administrativos, y para garantizar los derechos de los administrados frente a la administración. Lo que no es otra cosa, que la búsqueda del balance entre los privilegios de la administración pública como gestora del interés general y de los derechos de los administrados.

En atención a los principios administrativos, debemos señalar que dentro del procedimiento administrativo general, de acuerdo a la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, en su Capítulo II se regula el procedimiento administrativo sancionador, y en el artículo 230°, se establecen los principios de la potestad sancionadora, encontrándose dentro de estos el principio del debido procedimiento. Del mismo modo en leyes especiales se hayan delimitadas por

una serie de principios, estando siempre presente ahí, el referido principio del debido procedimiento o proceso. Al respecto, el debido proceso constituye un principio-derecho que debe ser aplicado en sede jurisdiccional, no obstante, la jurisprudencia y la doctrina de nuestro país han reconocido que este derecho también debe ser observado en la tramitación de los procedimientos administrativos. esto conforme lo ha declarado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que el conjunto de garantías que conforman el debido proceso debe ser observado por cualquier autoridad administrativa que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas, esto a efectos de que éstas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos, tales como las sanciones administrativas (Corte IDH, 2001). De ahí que el cumplimiento de las garantías que conforman el debido proceso no solo resulta exigible a nivel judicial, sino ante cualquier instancia en el que se determine derechos y obligaciones de diversa índole. A razón de ello, la Administración Pública no se halla exenta de cumplir con tales garantías que permitan llegar a la verdad material de los hechos en los procedimientos administrativos que le son competentes.

Así, el debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución tales como el derecho a ser notificado, a acceder al expediente, a la defensa, a ofrecer y producir pruebas, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, a ser juzgado por una autoridad competente en un plazo razonable, a ser investigado por una autoridad competente, a impugnar las decisiones, a la presunción de licitud y a no ser procesado y/o sancionado dos veces, así como a que se respeten todos sus derechos consagrados en la Constitución y las leyes.

Asimismo, cabe agregar que dentro de estos derechos que abarca el debido procedimiento, se debe tener presente su contenido esencial que es protegido por los mismos, como es el caso de derecho a la defensa, que en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la

defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. En ese sentido, garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses, para cuyo efecto se le debe comunicar, previamente y por escrito, los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa. Estando dentro de este también la actividad probatoria, que tiene que ver mucho con la carga de la prueba, la misma que en los procedimientos administrativos de sanción recae sobre la Administración, quien deberá demostrar que el administrado actuó contra la ley, configurándose una infracción de la norma, merecedora de sanción, sin soslayar la participación de los administrados, ya que éstos pueden realizar actividad probatoria que pruebe que no ha ejecutado el hecho imputado por la Administración, puede brindar pruebas que lo ayuden a probar su inocencia. Es evidente entonces que la actividad de la Administración deberá ser la óptima, pues hay una prohibición de sancionar sin pruebas, se requiere una destrucción de la presunción de inocencia y ésta solo se desvirtúa con la probanza del hecho incriminador y la participación del administrado en el mismo. Es decir, el ente que impone la sanción tiene la carga de la prueba, sobre todo las pruebas de cargo que justifican el acto sancionado.

En atención de todo lo descrito en cuanto a la consagración del debido proceso en todas las instancias procesales, y esencialmente para nuestra investigación en el ámbito administrativo, corresponde cuestionarnos, ¿la administración aplica las sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido procedimiento administrativo? Como se sabe, en un Estado Democrático de Derecho la sujeción del ordenamiento y la sociedad a los principios y mandatos que la Constitución Política despliega son el fundamento del sistema, pues es la Constitución Política del Estado la que contempla los derechos fundamentales y configura los poderes e instituciones que lo rigen, por ello que se

cumpla es de vital importancia, y con más razón se exige su observancia por parte de la Administración Pública en la tramitación de los procedimientos administrativos que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.

En ese entendido, en la provincia de Huánuco en el año 2015, la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia, en materia del proceso contencioso administrativo de dicha provincia, se emite una cantidad considerable de dictámenes respecto a ese proceso en materia de la nulidad del acto jurídico o en aplicación del silencio administrativo negativo teniendo como antecedente un procedimiento administrativo sancionador. Dicho proceso contencioso administrativo, tiene como base constitucional el artículo 148° de la Constitución Política del Perú, para efectos de la Ley N° 27584 que regula el “Proceso Contencioso Administrativo”, juntamente con su Texto único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, el mismo que consagra un proceso ya no sólo de mera revisión de la legalidad del acto, sino también de plena jurisdicción, con la efectiva tutela de los derechos y de las situaciones jurídicas de los administrados. En efecto, en estos procesos, en los actuados judiciales del expediente principal se analizan los expedientes administrativos, vale decir, los expedientes que se llevaron en la vía previa administrativa, que son remitidos por las entidades administrativas al juzgado a mérito de la demanda incoada por el administrado o particular, para que sean objeto de control de la legalidad por el órgano jurisdiccional. Entonces, del estudio y la revisión de estos expedientes, en lo que respecta a los procedimientos sancionadores, será posible advertir que la administración pública, a través de sus órganos competentes -órganos de control-, respeta o no las garantías del debido procedimiento administrativo, y de no hacerlo se evidenciaría que el accionar de la administración pública en el distrito fiscal de Huánuco no se está ejerciendo de manera correcta, ya sea porque aplican incorrectamente la normatividad o por incurrir en defectos de forma al momento de notificar a los administrados, o porque no destruyen la presunción de inocencia de los procesados, o al no desplegar la actividad probatoria necesaria para acreditar que la sanción es verdaderamente

merecedora de la infracción cometida, todo ello teniendo en cuenta que se encuentra en vigencia un Código de Ética de la Función Pública dado por Ley N° 27815, modificado por Ley N° 28496, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, cuerpos normativos que tienen como finalidad lograr que los empleados públicos, conforme a la Ley, actúen con probidad durante el desempeño de su función.

Lo que buscamos aportar con esta investigación, es que el Estado a través de su administración pública, es decir, las entidades estatales respeten y apliquen las garantías del principio derecho del debido procedimientos sancionador, las que adquieren una dimensión mayor, toda vez que en dichos procedimientos sancionadores “los derechos de los administrados son más profundamente influidos por la decisión de la administración” (Rubio Correa, Marcial. 2006, Pág. 220). Dadas esas condiciones, no puede seguir admitiéndose la irresponsabilidad del Estado por su defensa abusiva o maliciosa, pues si los ciudadanos responden, el Estado también debería hacerlo, dándole respuesta eficaz a derechos protegidos constitucionalmente. Más aun, cuando en el incumplimiento de su obligación tanto en la sede previa administrativa como en la vía jurisdiccional, genera en parte la gran carga procesal que existe en el Poder Judicial en la actualidad, pudiendo evitarse la misma si en la primera fase –vía administrativa-, las entidades de la administración pública realizarían y cumplirían su rol a cabalidad.

1.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

FORMULACIÓN GENERAL

A. ¿Cómo aplica la administración pública las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015?

FORMULACIONES ESPECÍFICAS

A. ¿De qué manera se evidencia que la administración pública no observa las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, en el año 2015?

B. ¿Qué consecuencias acarrea la inobservancia por parte de la administración pública de las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015?

1.3. OBJETIVO GENERAL

A. Determinar si la administración pública aplica las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, en el año 2015.

1.4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A. Identificar las maneras o formas de cómo se evidencia que la administración pública no observa las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, en el año 2015.

B. Determinar las consecuencias que acarrea la inobservancia por parte de la administración pública de las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, en el año 2015.

1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación se centra en determinar si la administración pública cumple con aplicar las garantías del debido procedimiento administrativo en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015, enfocándonos en el respeto irrestricto de los derechos contenidos en el principio del debido procedimiento administrativo, que se encuentra consagrado en la legislación vigente. Investigaremos el tema ya mencionado debido a que en la actualidad los administrados, tanto personas naturales como jurídicas, son objeto de sanción sin que en el procedimiento previo a la toma de dicha decisión sancionatoria, se haya respetado las garantía mínimas del debido proceso. Con este accionar de las entidades administrativas, facultadas para sancionar, se vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos o administrados, como lo son el derecho a la defensa, que lleva inmerso el derecho a probar, la presunción de licitud, la motivación de las resoluciones, entre otros, y a razón de ello, acuden a la vía judicial con el objeto de dejarse sin efecto la decisión sancionatoria de la administración y, en la vía jurisdiccional culmina el proceso amparándose la pretensión demandada. Por ende, es importante darle la importancia debida, es eso justamente lo que pretendemos y en lo que se sustenta la presente investigación. El estudio de este problema será útil por cuánto su desarrollo permitirá determinar en qué medida la administración pública no respeta las garantías del debido procedimiento en el ámbito sancionador, y cuáles son las causas de ese actuar en el desarrollo del referido procedimiento administrativo; a razón de ello es que este problema tiene una gran trascendencia social, pues nos será posible determinar las causas y consecuencias de la problemática, y de ese modo darle una solución, o coadyuvar en ese proceso de mejora de la aplicación y cumplimiento de lo normado por la Constitución y las leyes. Para ello, recurriremos a los expedientes administrativos judicializados en el año 2015 en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, y así conseguir nuestros objetivos. Nuestra investigación, halla además sustento en que tenemos un Estado Constitucional de Derecho, en el que se debe garantizar el respeto irrestricto de los derechos de los ciudadanos, tanto más, si en los procedimientos

administrativos sancionadores, es en los que se discuten más a fondo los mismos.

1.6. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación abarca el problema de lograr identificar si la administración pública cumple con aplicar las garantías del debido procedimiento administrativo en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador que conoce, tomando como población para ello, los casos judicializados en el año 2015 en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, que tengan como antecedente a procedimientos administrativos sancionadores. Determinaremos las causas y las consecuencias del problema de investigación, y de ese modo identificaremos los errores u omisiones que cometen las entidades administrativas al imponer las sanciones. El problema materia de la investigación será estudiado desde un enfoque del Derecho Constitucional, de Derecho Administrativo y del Procedimiento Administrativo, es un tema que no ha sido estudiado aún, pero que es evidente que se hace más reincidente en nuestro sistema social administrativo en la actualidad; lograremos así, establecer las mejores soluciones. Lo anterior evidencia que es un estudio innovador y original, y que a su vez tiene una importancia de gran magnitud para la sociedad. Es para la ciudadanía huanuqueña que lograremos desarrollar todos los objetivos y contribuir al desarrollo social, administrativo y jurídico del mismo.

1.7. VIABILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

El problema objeto de la presente investigación se viabiliza en la revisión y análisis de los expedientes administrativos que se encuentra judicializados, en el distrito fiscal de Huánuco - Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco que tienen como antecedente en la vía administrativa procedimientos sancionadores, de los que se pudo advertir el problema descrito. A través del estudio de los mismos lograremos alcanzar los objetivos en los que se centra el tema a investigar, que es muy importante y por ello le incumbe a la comunidad, así es que esta investigación tiene la oportunidad de prosperar debido a que los

procesos que llegan y se conocen en los órganos jurisdiccionales, a través de la acción contenciosa administrativa, aportarán toda la información necesaria.

En cuanto a los recursos humanos es viable esta investigación porque se cuenta con un asesor especializado, lo que fue de fácil acceso porque existen en la zona especialistas en la materia; así también contaremos con apoyo logístico y la contribución de personas para lograr alcanzar los objetivos tanto generales como específicos establecidos. Con respecto a los recursos económicos, esta investigación es también viable debido a que estamos ubicados en el lugar en donde ocurre el problema y no se incurrirán en gastos tan elevados de traslado, en lo que sí se gastará dinero es en contar con el asesor que nos oriente a realizarla de la mejor manera y además de ello, el tiempo que nos tomará analizar el material de estudio, sin embargo, consideramos que en general el gasto será significativo pero ello será proporcional al recurso de tiempo. Acerca de este último, contamos con un período de tiempo que nos permitirá establecer e identificar con claridad la respuesta a nuestro problema de investigación, y con la ventaja de no incurrir en gastos económicos elevados.

Asimismo, en cuanto al recurso de tiempo, nos tomará aproximadamente un período de tres meses para concretar nuestro trabajo de investigación, que es un tiempo prudente para que no nos afecte económicamente ya que no hay apremio en terminar prontamente, lo negativo será el acceso al material de estudio, así que tendremos que confiar en la buena pro de los operadores fiscales, insistiendo en que el objetivo esencial de este trabajo de investigación es meramente académico y en aras de mejorar y darle una solución a largo o a mediano plazo, al problema identificado.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

A Nivel Local: No se encontraron antecedentes de la investigación.

A Nivel Nacional: Se encontraron los siguientes antecedentes:

TESIS: ROJAS RODRÍGUEZ, H. F. (2014). *Los principios constitucionales limitadores del Ius Puniendi ¿Qué límites rigen el Derecho Administrativo Sancionador en el Perú?* (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú. En donde se arribaron a las siguientes conclusiones:

- El Derecho Administrativo Sancionador está presente en la interrelación cotidiana del Estado con sus administrados, es decir, aparece en donde el Estado tiene presencia o interviene para regular dicha actividad. En el Perú, el Derecho Administrativo Sancionador puede describirse desde las siguientes particularidades: a) La sanción es aplicada por una dependencia de la administración pública, ya sea de carácter nacional o local (Ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales o locales); b) La sanción es aplicada por la propia Entidad competente en el ámbito específico que se transgrede. Decir esto no es poco. Ya sea que se entienda que las sanciones administrativas comparten la misma naturaleza que las sanciones penales (con diferencias de grado), o que las sanciones penales y administrativas son estructuralmente

distintas (diferencia cualitativa), no está en duda su naturaleza represiva y limitadora de derechos (además, fundamentales). Por tanto, aceptar como válida la imposición de una sanción administrativa por parte de la propia administración, no sólo rompe el natural equilibrio que debiera existir entre la acusación y el juzgamiento para afirmar un *debido proceso* (toda vez que la propia administración, a través de sus órganos, lleva a cabo ambas funciones a la vez). Así pues, que el rompimiento de este equilibrio (acusación/juzgamiento) en el Derecho Administrativo Sancionador sea algo “necesario” para poder desplegar la actividad sancionadora del Estado, no se debe concebir como algo propio de la “menor aflictividad” de estas sanciones, sino como un recurso excepcional rodeado de las garantías suficientes para no afectar más allá de lo estrictamente necesario los derechos del sancionado. Todo esto, además, implica una clara renuncia al principio de jurisdiccionalidad, derivado del principio de legalidad en el Estado Social y Democrático de Derecho (*nulla poena sine iudicium*); c) El procedimiento para aplicar la sanción es sumario; d) Para que se imponga una sanción existe una norma que otorga competencia a la entidad para aplicar sanciones; e) Para que se imponga una sanción existe una norma que prevé la conducta como infracción sancionable. No obstante se plantean problemas con el nivel de la norma que prevé la sanción, de cara al respeto del principio de legalidad, que serán analizados en un capítulo posterior; y, f) El sujeto sobre el que recae la sanción puede ser una persona natural o jurídica.

- Los principios rectores del derecho sancionador adquieren una especial relevancia: no se consideran simples limitaciones del *ius puniendi*, sino que se estructuran como auténticos *principios constituyentes del derecho de castigar*. Todo esto es consecuencia del *valor directamente normativo* de la Constitución.

- El Derecho Administrativo Sancionador también protege bienes jurídicos. Tanto los tipos penales como los tipos administrativos sancionadores protegen bienes jurídicos, aun cuando se trate de intereses de la administración, pues los bienes jurídicos penales y los bienes jurídicos administrativos son especies de un mismo género.

- Esta investigación es trascendente para nuestra investigación ya que estudia el Ius Puniendi del Estado de manera genérica, abordando el tema del derecho administrativo sancionador que conforma de la potestad sancionadora estatal, reconociendo que para su correcta aplicación existen limitaciones, entre ellas la consagración de sus principios rectores y el respeto del procedimiento pre establecido, a fin de no soslayar, afectar o lesionar ningún derecho fundamental.

TESIS: ORDÓÑEZ ALCÁNTARA, O.A. (2011). *El debido Procedimiento Administrativo en los Organismos Reguladores*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Las conclusiones a las cuales llegamos a partir de esta tesis son las siguientes:

- El fin Supremo del Estado y de la Administración que utiliza para su consecución es el bienestar social, y la principal misión de la regulación económica es instaurar un equilibrio entre sus propios intereses económicos con aquellos de los particulares.
- El derecho al debido proceso se configura como un derecho al proceso en sí, es decir, a acceder al mismo y que éste se desarrolle dentro de específicos y determinados parámetros que aseguren que los derechos de los intervinientes sólo sean restringidos de modo justificado en el marco del ordenamiento constitucional y legal vigentes, y que se emita una decisión ajustada a derecho.
- Esta investigación abarca el problema de los organismos reguladores respecto al inadecuado procedimiento administrativo que desarrollan, considerando en primer término que son órganos de control que están facultados de ejercer la potestad sancionadora, lo mismo que ejercen de manera ineficiente y de ese modo no cumplen con su rol de garantizadores de los derechos de los usuarios, teniendo esto en común con la presente investigación que trata acerca del irregular procedimiento administrativo que desarrolla la administración pública haciendo énfasis a la inaplicación del debido procedimiento administrativo y los derechos que éste trae consigo.

ARTÍCULO DE REVISTA JURÍDICA: MORÓN URBINA, J.C. (2006). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus* N° 13, pp. 237-238. *Derecho Administrativo iberoamericano*: 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, Coord. En este artículo se llegó a las siguientes principales conclusiones:

- La potestad sancionadora constituye una competencia de gestión necesaria complementaria a la potestad de mando y corrección para el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en procura del interés público. Es por ello, que con la Ley N° 27444 se adoptó conscientemente la decisión de diseñar las pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con aptitud para la aplicación de sanciones sobre los administrados, la ejerzan de manera democrática, previsible y no arbitraria. No considerando que el control judicial posterior fuera eficiente para disciplinarla, sino que, por el contrario, sería más conveniente dotarle de un régimen positivo claro que permita su control preventivo y concurrente, por las autoridades superiores y la recurrencia pública. En este sentido, seguimos la tendencia inaugurada en el derecho comparado, de manera decidida, por la legislación española y seguida en nuestro continente, por México, Venezuela y Brasil.

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

- Una vez identificados estos valores, quedó por articularlos de un lado, con los principios aplicables al procedimiento administrativo en general, y del otro, con aquellos principios que pudieran ser necesarios incluir, cuando se trata de ejercer

la potestad sancionadora en alguna actividad especial. Respecto a la primera relación, se optó por la decisión de dar un carácter complementario, por su especialidad, a los principios específicamente estipulados para la actividad sancionadora, de tal suerte, que ésta queda regulada por los principios generales de todo procedimiento administrativo (celeridad, conducta procedimental, eficacia, verdad material, etc.) y por los principios sancionadores ya mencionados.

- La incorporación de debido proceso al procedimiento – en particular en materia sancionadora- conlleva asumir el más amplio sistema de garantías inherentes a la dignidad de las personas, en orden a obtener decisiones justas. En principio, la incorporación del principio del debido proceso al ámbito sancionador tiene por efecto rechazar la posibilidad que se produzcan sanciones *inaudita pars* (sanción de plano) sin generarlo a través de un procedimiento previo donde participe el administrado concernido, y, sin que éste, sea el específicamente diseñado para su producción válida, esto es, el procedimiento sancionador. Vale decir tanto las sanciones de plano, como las sanciones producidas al interior de un procedimiento distinto al sancionador estarán impedidas por este principio. Con ello se reconoce la formalización garantista que este procedimiento otorga concientemente al administrado y se rechaza la tesis por la que la recurrencia al acto de sanción, es el inicio del procedimiento administrativo.

- Conforme al principio de presunción de inocencia, de corrección o de licitud, las autoridades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario y así sea declarada mediante resolución administrativa firme. Dicha presunción cubre al imputado durante el procedimiento sancionador, y se desvanece o confirma gradualmente, a medida que la actividad probatoria se va desarrollando, para finalmente definirse mediante el acto administrativo final del procedimiento. La presunción sólo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto, y un razonamiento lógico suficiente que articule todos estos elementos formando convicción.

- Este artículo jurídico se halla íntimamente relacionado con nuestra investigación ya que dentro de los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración pública se encuentra el principio del debido procedimiento, y con éste el abanico de garantías que contiene, las mismas que son inherentes a la dignidad de las personas, cuyo fin es obtener decisiones justas; garantías que el autor en sus palabras conceptúa en sentido amplio para ser mejor objeto de estudio.

ARTÍCULO DE REVISTA JURÍDICA: CASTILLO MEDINA, G. (2014). Cargas Probatorias dinámicas en los procedimientos administrativos. *Ita lus Esto*, pp. 8-9, 16-19. En este artículo jurídico se llegó a concluir principalmente lo siguiente:

- En el procedimiento administrativo general, se advierten dos particularidades resaltantes (BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La prueba en el procedimiento*): en principio la particular estructura subjetiva del procedimiento administrativo que como ya explicamos supra, es distinta a la de un proceso civil, pues de un lado se hallará la Administración que actuará como juez y parte interesada en la relación jurídica debatida, y del otro al administrado quien si bien cuenta con determinadas garantías estas no logran colocar en situación de igualdad al administrado. Se menciona además que la administración estará encargada de instruir y realizar una importante actividad probatoria. Como segunda particularidad tenemos la singular proyección del interés público sobre la carga de la prueba y la relevancia del aspecto subjetivo de la prueba, esto tiene como efecto en la no aplicación total del principio de la carga de la prueba y sus efectos ante el incumplimiento de la misma, es decir que al existir un interés general que es protegido por la Administración, ese interés no puede sufrir ningún desmedro por causa de un incumplimiento o actuación defectuosa por parte de la Administración, con ello no se deja de lado el lado objetivo (aplicación en deficiencia de prueba), sino que busca la determinación precisa y clave de la parte gravada con la carga de la prueba y las posibilidades de la Administración al respecto. Esto en nuestro ordenamiento no es ningún problema, dado que según lo recogido en el artículo 162°, inciso 1 de la Ley N° 274444 ("La carga de la prueba se rige por el principio

de impulso de oficio establecido en la presente Ley”) entendemos que la carga de la prueba recae sobre la Administración y por tanto se delimita de manera correcta el ámbito subjetivo de carga de la prueba.

- En el ordenamiento jurídico peruano, el derecho al debido proceso recogido en el artículo 139° inciso 3) de la Carta Magna del Perú, engloba el derecho a la prueba en sus dos sentidos; de un lado, para la aportación de medios probatorios a su favor, y de otro lado, para desvirtuar las presentadas en su contra. Consecuencia de ello y la orientación a fines propios de observar o tutelar el derecho al debido proceso es la falta de autonomía del mismo a pesar de su requerimiento para hacer efectivos derechos sustantivos. A pesar de su protección el derecho a la prueba estará sujeto a la delimitación propia de derechos fundamentales que es efecto de su contenido constitucionalmente protegido.

- En la concreta aplicación de la carga de la prueba se deben de examinar ciertos aspectos como las partes en conflicto en este tipo de procedimiento, Administración como defensora de un interés “público y altruista” y su contraparte que ostenta un carácter meramente “individual, siempre egoísta” (CÉSPEDES, A. Gaceta jurídica, 2011). En esa línea, entendemos que la Administración contará con determinadas prerrogativas y privilegios, se justifica y es necesario por tanto una actividad proactiva del juez para evitar el refugio de la Administración en las presunciones que acompañan a sus actos, sobre todo cuando se habla de una incidencia directa en los intereses o derechos del administrado a través de una sanción.

- En los procedimientos administrativos en línea, la entidad administrativa no sólo debe ceñirse a las pruebas ofrecidas y actuadas por las partes, esto es, al principio de la carga de la prueba en sede procesal civil, donde basándose en el principio dispositivo, el juez se ajusta a lo aportado por las partes, sino que debe atender en estos casos al principio de *impulso de oficio*.

- En el procedimiento sancionador, el administrado puede prescindir de toda defensa, sin que esto acarree perjuicio alguno para él. La carga de la prueba en este caso corresponde a la Administración quien deberá demostrar que el

administrado actuó contra ley configurándose una infracción de la norma merecedora de sanción, ello en virtud del principio de licitud establecido en el artículo 230° de la Ley N° 27444 de Procedimiento Administrativo General.

- En el caso del procedimiento administrativo general por principios como el de impulso de oficio, verdad material y veracidad no es aplicable las cargas dinámicas porque la Administración siempre tendrá la carga de la prueba por protección a intereses generales, no se anula la posibilidad de aportar prueba al administrado. En el procedimiento sancionador sucede lo mismo que en el general, y la carga es incluso más fuerte que en el anterior al consistir en una afectación a un estatus del administrado.

• En este artículo la autora hace un estudio sobre las cargas probatorias dinámica en el ordenamiento peruano en los procedimientos administrativos. En la primera parte del trabajo trata sobre conceptos claves como la prueba y la carga de la prueba; asimismo justifica su importancia en el proceso civil para la consecución de un resultado acorde al derecho. En la segunda parte traslada todos estos los mismos conceptos al procedimiento administrativo considerando los principios que lo rigen. Es decir, desarrolla de forma más específica el derecho a la defensa, en lo que respecta al derecho a probar que tiene como parte la carga de la prueba, entendiendo que estos derechos están inmersos en el principio del debido procedimiento administrativo sancionador, tema que nos ocupa en esta investigación.

A Nivel Internacional: Se encontraron los siguientes antecedentes:

REVISTA JURÍDICA VIRTUAL: VARGAS LÓPEZ, K. (junio, 2008). Principios del procedimiento administrativo sancionador. *Revista Jurídica de Seguridad Social*, (14). Costa Rica. Trabajo del que inferimos las siguientes conclusiones:

- El Derecho Sancionador tiene como objetivo mantener el orden del sistema y castigar por medios coactivos, las conductas que vayan contra las políticas del ente estatal. El Derecho Administrativo Sancionador es de índole administrativa, mientras que lo de sancionador es una rama de dicha índole, por lo que la aplicación de principios básicos del Derecho Penal debe estar orientado a

garantizar derechos fundamentales de la persona, de lo cual debe entenderse que no existe una relación de subordinación del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, siendo su única diferencia el grado de desarrollo alcanzado en materia sancionadora por el segundo. El procedimiento administrativo sancionador es por completo escrito, lo cual hace necesario la conformación de un expediente donde se constaten todas las actuaciones realizadas tanto por la Administración como por el sujeto investigado y mediante el cual se pueda comprobar la existencia o no del hecho atribuido, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente.

- El principio del debido proceso, a través del Debido Proceso se generan una serie de requisitos que deben seguirse en todo proceso o procedimiento que tenga por finalidad la imposición de algún tipo de sanción. Esto habilita su aplicación en asuntos donde la Administración haga uso de sus potestades de imperio para ejercer el derecho sancionatorio. En la resolución de marras se establecieron una serie de sub principios derivados del Debido Proceso Constitucional, entre los cuales destacan: a) Derecho al juez regular; b) Derechos de audiencia y defensa; c) Principio de inocencia; y, d) Principio de "in dubio pro homine". Entre los derechos al procedimiento se encuentran: a) Libertad de acceso al expediente; b) Confidencialidad; c) Amplitud de la prueba (la finalidad del procedimiento es la averiguación real de los hechos, se deberá investigar esa verdad objetiva y diligentemente, sin desatender ningún medio legítimo de prueba, sobre todo si ofrecida por la defensa no resulta manifiestamente impertinente o repetitiva. También se deberá ordenar la prueba para mejor proveer que resulte necesaria); d) Libertad de prueba (Se refiere a la posibilidad dada a las partes de recurrir a cualquier medio de prueba legítima que se quiera incorporar al procedimiento. La Administración ordenará y practicará todas las diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos objeto de trámite, de oficio o a petición de parte); e) Legitimidad de la prueba; f) Inmediación de la prueba; g) Identidad física del juzgador; h) Comunidad de la prueba (Todos los elementos probatorios una vez introducidos al procedimiento son comunes a

todas las partes); i) Valoración razonable de la prueba; j) El derecho a una resolución justa - congruencia de la resolución-; y, k) Doble instancia.

- Los principios incluidos dentro del Debido Proceso no constituyen una lista cerrada, sino que pueden incorporarse algunos otros principios que consagren el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador, respetuoso de los derechos del investigado. Para que dicho precepto se materialice, es fundamental fortalecer la “visión garantista” que debe orientar todo procedimiento administrativo sancionador, de forma tal que se respete la esfera jurídica del sujeto a quien se le atribuye la comisión de alguna falta.

- En este trabajo se estudian los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionador, como parte fundamental para garantizar el respeto de los derechos del investigado, convirtiéndolo en un sujeto de derecho, en vez de ser un mero objeto del poder estatal en Costa Rica. Principios dentro de los cuales se halla el principio del debido procedimiento, el mismo que es objeto de estudio en nuestra investigación y su aplicación en nuestro país.

2.2. BASES TEÓRICAS

En el presente ítem procederé a realizar un análisis jurídico teórico en relación a la problemática así como normas aplicables.

A. La potestad sancionadora de la administración pública

En la actualidad es totalmente aceptable, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, la unidad de la potestad sancionadora del Estado, la cual tiene como manifestaciones: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. De esta forma, la adopción de la teoría del ius puniendi estatal revela un recurso dogmático empleado para asimilar dos figuras aparentemente distintas, pero que realmente provienen de una misma naturaleza que las caracteriza y define. El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico con respecto de los administrados exige que el sistema tenga previsto una serie de mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su incumplimiento o contravención, máxime si la eficacia de todo

sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas en la Administración para garantizar su cumplimiento. La aplicación de estos mecanismos no es más que una manifestación del *ius puniendi* estatal que, en lo relativo a las actuaciones administrativas, se encuentra concretizado en la potestad sancionadora de la Administración Pública. Al respecto Morón Urbina señala que la potestad sancionadora constituye una competencia de gestión necesaria complementaria a la potestad de mando y corrección para el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en procura del interés público. (Morón, Juan, 2008, 627).

Esta potestad de la Administración Pública cuenta con potestades represivas expresas para contrarrestar conductas ilícitas que se encuentran excluidas del ámbito de competencia de los órganos jurisdiccionales penales. Esta potestad sancionadora se propugna en la autotutela administrativa, y también en la necesidad que tiene la Administración Pública de contar con un régimen que garantice el cumplimiento de obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico administrativo y castigue su contravención o incumplimiento.

De acuerdo a ello, se puede afirmar que la potestad sancionadora de la Administración tiene como fundamento el imperativo de coerción asignado por ley, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las normas dirigidas a regular las conductas de los ciudadanos.

Nuestro ordenamiento contempla la facultad de las entidades administrativas para determinar infracciones y aplicar sanciones en casi todos los sectores de la vida social que son regulados por el Derecho Administrativo y, si bien es cierto la referida aceptación no se ha visto traducida en un reconocimiento constitucional, el Tribunal Constitucional ha declarado que la aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración, empero la validez de ésta se encuentra condicionada al respeto de la Constitución, al respeto de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales. Asimismo, cabe puntualizar que complementariamente en la jurisprudencia comparada es posible identificar una serie de razones de índole práctico que

fundamentarían la actuación sancionadora de la Administración a partir de una interpretación de la Constitución: i) Por ser conveniente no recargar con exceso a la administración de justicia con la atención de ilícitos de menor gravedad. ii) Por ser conveniente de dotar de mayor eficacia al aparato represivo respecto de los ilícitos menores. iii) Por ser conveniente una mayor interacción de la autoridad sancionadora respecto de los sancionados.

En esta misma línea, en la doctrina se ha afirmado que la potestad sancionadora atribuida a la Administración se traduce en un poder derivado del ordenamiento jurídico y orientado al mejor gobierno de la diversidad de sectores de la vida social que tiene como principal característica su carácter represivo que se acciona frente a cualquier perturbación o contravención del orden jurídico. Así, a pesar de la falta de reconocimiento expreso en la norma constitucional, la potestad sancionadora puede considerarse como un poder natural o corolario de las competencias otorgadas a la Administración Pública en diversas materias, principalmente en las referidas a la ordenación y regulación de las actividades en la sociedad.

- La potestad sancionadora en la Ley del Procedimiento Administrativo General

El Capítulo II del Título IV de La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula el denominado procedimiento sancionador, considerándolo un procedimiento administrativo especial. A través de este cauce procedimental, la Administración ejerce su potestad sancionadora limitada por una serie de principios previstos en el artículo 230° de la Ley N° 274447, los cuales constituyen una garantía para los particulares así como criterios interpretativos para el correcto desempeño de la potestad sancionadora.

Morón Urbina refiere que el procedimiento sancionatorio es el conjunto de actos concatenados que deben seguirse para imponer una sanción administrativa, dicho procedimiento tiende fundamentalmente a cumplir dos objetivos. En primer lugar, constituye un mecanismo de corrección de la actividad administrativa, desde que permite al órgano con potestad sancionadora comprobar fehacientemente si se ha cometido algún ilícito; y, en segundo término, es el medio que asegura al presunto

infractor, ejercer su derecho a la defensa, alegando y probando lo que le resulte favorables y controlando, a la par, la actuación inquisitiva de la Administración. (Morón, Juan, 2008, 631). De ahí que si en el procedimiento administrativo sancionador se vulneran los derechos fundamentales del administrado, el acto que imponga la sanción devendrá en nulo.

B. El procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador es entendido como una garantía esencial y el cauce normal a través del cual los administrados a quienes se les han imputado la comisión de una infracción administrativa ejercitan sus derechos ante la Administración Pública. De esta manera, es posible señalar que en el procedimiento sancionador deben hacerse valer verdaderos derechos fundamentales del supuesto administrado infractor; de ese modo el procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración, en ejercicio de su potestad sancionadora, se lleve a cabo de una manera ordenada, orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado. Su importancia tiene una dimensión doble ya que, de una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública, mientras que por otro lado es la vía que permite ofrecer al administrado las garantías adecuadas para la realización de sus derechos fundamentales.

El Tribunal Constitucional ha hecho referencia a la obligación que tiene la Administración Pública de observar los principios del procedimiento sancionador en la medida que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado infractor (Sentencia, Expediente N° 1628-2003-AA/TC). Así, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho Tribunal ha señalado que en sede administrativa las entidades públicas no pueden dictar actos administrativos sancionatorios sin asegurar el cumplimiento de todas las garantías vinculadas al debido proceso.

B.1. Sujetos del procedimiento administrativo sancionador

De conformidad con el numeral 1 del artículo 235° de la Ley N° 27444, el procedimiento administrativo sancionador es iniciado de oficio, ya sea por propia

iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades, o por denuncia. De lo señalado se concluye que en todo procedimiento sancionador siempre habrá, como mínimo, dos participantes: la Administración y el particular a quien se atribuye la infracción.

B.2. Etapas del Procedimiento Administrativo Sancionador

El procedimiento administrativo sancionador ha sido definido como el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración para dirigir el ejercicio de su potestad sancionadora y brindar garantías a los administrados a quienes se les impute la comisión de una infracción administrativa. El trámite del procedimiento administrativo sancionador se encuentra regulado en el artículo 235° de la Ley N° 27444 que establece las etapas de iniciación, instrucción y terminación que todo procedimiento sancionador debe seguir. En los siguientes acápites se explicarán detalladamente cada una de las etapas mencionadas.

•Instrucción preventiva

Respecto a esta etapa, la Ley N° 27444 en el numeral 2 del artículo 235°, hace alusión a las actuaciones previas; ello con la única finalidad de determinar preliminarmente, que existan circunstancias justificativas para iniciarse formalmente el procedimiento administrativo sancionador, por lo cual las autoridades administrativas con competencia para investigar los actos presuntamente indebidos, tiene la facultad de aperturar dichas actuaciones previas. Las mismas que estarán destinadas a actuar la evidencia necesaria a fin de precisar con mejor exactitud los hechos susceptibles de motivar el procedimiento, identificar a los presuntos involucrados, las circunstancias relevantes del caso, y la evidencia que será necesariamente actuada durante el desarrollo del procedimiento sancionador. Sólo se trata de un indagación para delimitar mejor los contornos del caso, para sustanciar el procedimiento más brevemente. En consecuencia, si no se llega a identificar materia investigable, se da el archivamiento de la instrucción preliminar o previa a través de un acto expreso y motivado. Cabe agregar, que por la naturaleza propia de esos actos

preliminares, no forma parte del procedimiento sancionador, siendo sólo antecedente que no interrumpirá el plazo de prescripción.

De todo lo anotado, conforme señala Guzmán Napurí, la instrucción del procedimiento administrativo implica fundamentalmente dos actividades claramente definidas: Por un lado, la instrucción implica el aporte de datos, por parte de los administrados, la propia entidad u otras instituciones o personas, lo cual es una actividad material, de índole fáctica. En el caso de los administrados, el mecanismo fundamental para dicho aporte es a través de las denominadas alegaciones, a las cuales haremos referencia más adelante (GUZMÁN, Christian, 2011, 628).

•Acto de inicio

El numeral 1 del artículo 235° de la Ley N° 27444 define a la etapa de inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual se conforma en un acto administrativo - resolución, que sirve de la delimitación de la potestad sancionadora que se activa. Este acto debe contener la identificación de los antecedentes que motivan la apertura, de los administrados que posiblemente serán sancionados, la exposición breve de los hechos, la norma legal que ampara el inicio del procedimiento, y de ser el caso, la adopción de las medidas provisionales. Asimismo, debe tenerse en cuenta el cumplimiento de la entrega de esa información, debiendo informarse en la notificación, el plazo estimado de duración, derechos y deberes en el procedimiento, entre otros.

•Notificación del cargo e instrucción del procedimiento.

Ahora bien, de forma conjunta con la notificación del acto de apertura debe ponerse de conocimiento del administrado el cargo que se solicita absuelva, como una especie de imputación provisional, dándole un plazo no menor de 05 días hábiles para que realice su descargo; ello en ejercicio de su derecho a la defensa. El instructor del procedimiento deberá practicar de oficio toda la evidencia que sea necesaria para obtener la verdad material del caso.

• Terminación.

Una vez que se haya concluido la etapa instructora dedicada a la recolección de pruebas, la autoridad competente resuelve la imposición de una sanción o la inexistencia de infracción, no sin antes, elaborar la propuesta de resolución, o lo que Morón Urbina denomina la propuesta de sanción, que debe constar de la relación circunstanciada de los hechos investigados, la o las personas autor o autores de ilícito investigado, la norma legal que tipifica como ilícito el o los hechos a sancionar, el análisis de los elementos de prueba acumulados en el procedimiento, con énfasis en aquellas que le formen convicción en la autoría, las condiciones personales del instruido que puedan tener influencia para determinar la gravedad de los hechos, las razones por las cuales desestiman los descargos presentados por los instruidos, la sanción elegida o la absolución (MORÓN, Juan, 2008, 686). La última fase del procedimiento sancionador se produce mediante la notificación al administrado y al órgano que formuló la solicitud (o al denunciante, de ser el caso) de la decisión final de la autoridad administrativa, debidamente motivada. Al respecto, el numeral 6 del artículo 235° de la Ley N° 27444 dispone: «6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano o entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso».

C. Los principios de la potestad sancionadora

El artículo 230° de la Ley N° 27444 recoge 10 principios aplicables a la potestad sancionadora. Entre estos principios se cuentan los de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud y *non bis in idem*, los cuales se aplicarán de manera adicional a los principios generales que se reconocen en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444. Ahora bien, conforme hemos mencionado, los referidos principios son de observancia obligatoria por parte de la Administración Pública en el procedimiento que tenga por fin la imposición de una sanción, empero nuestra investigación trata exclusivamente de la aplicación del principio del debido procedimiento y las garantías contenidas en el mismo, por lo que solo este principio será materia de estudio y análisis dentro del desarrollo del procedimiento sancionador.

C.1. El debido procedimiento administrativo

Este es un principio general del derecho, de carácter universal en los países que tienen Estado de derecho. Es por lo tanto aplicable también, desde luego, en el procedimiento administrativo y con criterio amplio, no restrictivo (GORDILLO, Agustín, 2014, 400).

En atención a ello, el debido procedimiento se encuentra estipulado en el numeral 2.1 del Artículo IV del Título Preliminar y en el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, disponiendo que las entidades de la administración pública aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso. Asimismo, se desprende de dichas normas que el debido procedimiento se encuentra conformado por el derecho del administrado a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese entender, estando a que el principio en comento debe aplicarse en un sentido amplio, el Tribunal Constitucional ha declarado que éste tiene tres niveles concurrentes de aplicación. El primero de ellos supone que todos los administrados tienen el derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Por otro lado, de forma correlativa, el Tribunal sostiene que la Administración Pública tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que está prohibida la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados. Ello también implica que, desde el origen mismo del procedimiento, la Administración Pública debe brindar a los administrados la oportunidad de tener participación útil y oportuna (Sentencia, Expediente N° 1628-2003-AA/TC). Siendo así, el citado Tribunal ha ampliado el catálogo de garantías del debido procedimiento administrativo que se encuentran reconocidas en la mencionada norma, realizando una interpretación axiológica de los derechos. Ha establecido así, que el debido procedimiento contiene el derecho a ser notificado, a acceder al expediente, a la defensa, a ofrecer y producir pruebas, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, a ser juzgado por una autoridad

competente en un plazo razonable y a impugnar las decisiones.

Partiendo de ello, podemos afirmar que el debido procedimiento administrativo constituye un principio-derecho que concede a los administrados derechos y garantías implícitos a un procedimiento regular y justo, por ende debe ser observado por la Administración Pública en la tramitación de los procedimientos administrativos que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción.

•**Garantías del debido procedimiento administrativo**

En este acápite se desarrolla el contenido de los derechos y las garantías que conforman el debido procedimiento administrativo:

- **Derecho a la notificación.**- mediante esta garantía se concede a los administrados el derecho a ser informados del estado del procedimiento en el momento oportuno, dicha notificación implica comunicar a las partes o a quienes tengan legítimo interés la realización de una diligencia o actuación procesal, o la decisión tomada por la Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo. Asimismo, las resoluciones emitidas por la Administración Pública deben ser notificadas a través de medios idóneos que hagan posible tener constancia de su práctica y de las circunstancias en las que se ha realizado, conforme lo establecen las normas procesales (Sentencia, Expediente N° 05658-2006-PA/TC). Del mismo modo, el referido Tribunal hace incapié en que la observancia del derecho a la notificación resulta trascendente en la tramitación de los procedimientos administrativos disciplinarios, en los cuales solo la notificación oportuna al administrado de los cargos que se le imputan permitirá el ejercicio adecuado de su derecho de defensa (Sentencia, Expediente N° 1109-2002-AA/TC).

- **Derecho de acceso al expediente.**- con relación a este derecho, el Artículo 160° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, señala que los administrados tienen derecho de acceder a los documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes contenidos en el expediente

administrativo en cualquier momento de su trámite. Solo se exceptúan aquellos documentos que contienen información cuyo conocimiento pueda afectar el derecho a la intimidad personal o familiar, aquellos que expresamente sean excluidos por ley o por razones de seguridad nacional, las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y los que impliquen un pronunciamiento previo por parte de la autoridad competente. El pedido de acceso al expediente puede realizarse verbalmente y se concede de inmediato, sin necesidad de resolución expresa, en la oficina en que se encuentre el expediente. En efecto, se infiere que existe una relación entre la notificación oportuna de las resoluciones y el acceso al expediente, dado que ambas garantías permiten que el administrado cuente con la información necesaria para ejercer apropiadamente su derecho de defensa (Sentencia, Expediente N° 1109-2002-AA/TC). En consecuencia, se puede afirmar que la garantía en comentario faculta al administrado a acceder, en cualquier momento, a los antecedentes, estudios, informes, dictámenes o cualquier otra documentación contenida en el expediente administrativo, con la finalidad de que cuente con información relevante para ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

- Derecho a la defensa.- Este derecho constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que se encuentra reconocido en el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, que señala que todo administrado tiene derecho a exponer los argumentos que sustentan su defensa. Asimismo, el numeral 4 del Artículo 234° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, reconoce que el administrado tiene derecho a contar con un plazo razonable para ejercer su derecho de defensa.

El Tribunal Constitucional señala que el derecho a la defensa garantiza que toda persona sometida a un procedimiento administrativo tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de sus derechos e intereses. En tal sentido, se vulneraría el derecho a la defensa cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales necesarios para su defensa o cuando se establecen condiciones para la presentación de los

argumentos de defensa, en su descargo o contradicción (Sentencia, Expediente N° 3741-2004-AA/TC).

- **Derecho a ofrecer y producir pruebas.-** Este derecho se encuentra reconocido en el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Faculta a los administrados a presentar los medios de prueba que sean pertinentes para fundamentar sus argumentos, así como garantiza que la autoridad administrativa actúe y valore cada una de las pruebas admitidas antes de emitir una decisión en el procedimiento administrativo. El Tribunal Constitucional refiere que este derecho es trascendental en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores ya que todo administrado, para la defensa de sus derechos, puede presentar pruebas de descargo, las cuales deben ser necesariamente valoradas por la Administración Pública para emitir una decisión final, es decir, para concluir si corresponde o no la imposición de una sanción administrativa (Sentencia, Expediente N° 3741-2004-AA/TC).

- **Derecho a una decisión motivada y fundada en derecho.-** El derecho a una decisión motivada y fundada en derecho se encuentra reconocido en el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta garantía exige a la Administración Pública que exteriorice las razones que sustentan su decisión (resolución administrativa). Siendo así, dicha garantía conlleva a que la autoridad administrativa consigne en sus resoluciones los hechos y las normas jurídicas que han determinado el sentido de su decisión. Cabe indicar, que la propia norma acotada señala que la motivación es un requisito de validez de todo acto administrativo (Ley N° 27444, artículo 3° y 6°). La motivación debe ser expresa, indicando la relación concreta y directa entre los hechos probados y las normas jurídicas. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. No se permite como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de

fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto. El Tribunal Constitucional señala al respecto que la autoridad administrativa puede cumplir la exigencia de la motivación si incorpora en los considerandos de la resolución, de modo escueto o extenso, sus propias razones; o si acepta íntegra y exclusivamente lo establecido en los dictámenes o informes previos emitidos (Sentencia, Expediente N° 4289-2004-AA/TC). Asimismo, el TC refiere que esta garantía implica que exista congruencia entre lo pedido y lo resuelto (Sentencia, Expediente N° 8605-2005-AA/TC).

- **Derecho a la presunción de licitud.**- con relación a este derecho el literal e) del numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú prescribe que *“Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.”* Así también, el numeral 1 del artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Penal refiere que para declarar la responsabilidad penal de una persona se requiere de una suficiente actividad probatoria de cargo, obtenida y actuada con las debidas garantías procesales. En caso de duda sobre la responsabilidad penal debe resolverse a favor del imputado. Estando a ello, el Tribunal Constitucional señala que el derecho a la presunción de inocencia obliga al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocencia del que goza todo imputado, pues este no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones (Sentencia, Expediente N° 08811-2005-PHC/TC). Del mismo modo, el Tribunal señala que el derecho a la presunción de inocencia también resulta aplicable en el procedimiento administrativo sancionador. En sede administrativa, esta garantía establece la prohibición de trasladar la carga de la prueba al imputado (Sentencia, Expediente N° 2192-2004-AA/TC).

En ese entendido, se puede hablar de la destrucción de la presunción de licitud, inocencia o corrección, para sancionar, lo que quiere decir que las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario. Conforme a esta presunción de

inocencia, de corrección o de licitud, las autoridades deben presumir que los administrados han actuado conforme a sus deberes mientras no se acredite lo contrario y así sea declarada mediante resolución administrativa firme. Dicha presunción cubre al imputado durante el procedimiento sancionador, y se desvanece o confirma gradualmente, a medida que la actividad probatoria se va desarrollando, para finalmente definirse mediante el acto administrativo final del procedimiento. La presunción sólo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto, y un razonamiento lógico suficiente que articule todos estos elementos formando convicción. Esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere los siguientes atributos a ser respetados por todos durante el procedimiento:

- **Derecho al plazo razonable.**- Esta garantía del plazo razonable exige que los procedimientos administrativos se desarrollen sin dilaciones indebidas y dentro de los plazos establecidos por ley. Lo que pretende es impedir que los administrados permanezcan largo tiempo sin certeza sobre la determinación de sus derechos y obligaciones, lo cual puede afectar sus intereses y propiciar una situación de inseguridad jurídica. El Tribunal Constitucional señala que el carácter razonable de la duración de un procedimiento se debe apreciar según las circunstancias de cada caso y teniendo en cuenta: la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma en que el asunto ha sido llevado por las autoridades administrativas, es decir, lo que ordinariamente se demora en resolver determinado tipo de procesos, y las consecuencias que la demora produce en las partes (Sentencia, Expediente N° 3778-2004-AA/TC). Asimismo, este Tribunal ha señalado que las autoridades administrativas deben observar los principios de impulso de oficio, celeridad y simplicidad, para evitar causar una demora innecesaria en la tramitación de los procedimientos administrativos (Sentencia, Expediente N° 1966-2005-PHC/TC).

- **Derecho a ser investigado por una autoridad competente.**- El artículo 61° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, dispone que la

competencia de las entidades tiene como fuente la Constitución Política y la Ley. Asimismo, en el numeral 1 de su artículo 230°, señala que en mérito al principio de legalidad solo por norma con rango de ley puede atribuirse a las entidades potestad sancionadora. Por su parte, en su artículo 80° establece que las autoridades se encuentran obligadas a apreciar de oficio su competencia para iniciar o proseguir un procedimiento administrativo, teniendo en consideración los criterios aplicables al caso. En ese sentido, el Tribunal Constitucional señala que solo la autoridad asignada por ley debe tramitar los procedimientos administrativos (Sentencia, Expediente N° 0026-2004-AI/TC); en consecuencia, sostiene que el avocamiento de una autoridad incompetente al conocimiento de un procedimiento administrativo vulnera el derecho al debido procedimiento, el principio de legalidad y la seguridad jurídica (Sentencia, Expediente N° 0071-2002-AA/TC).

- **Derecho a ser investigado por una autoridad imparcial.-** este derecho se encuentra reconocido como principio de imparcialidad en el numeral 1.5 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. La garantía de la autoridad imparcial asegura a las personas que sus controversias serán decididas por un ente que no tiene ningún interés o relación personal con el asunto en discusión y que mantendrá una posición objetiva al momento de resolverlo. En consecuencia, implica que las autoridades que conozcan cualquier clase de procedimiento no tengan opiniones anticipadas sobre la forma en la que resolverían, compromisos con alguna de las partes, entre otros. Asimismo, obliga a la autoridad a no dejarse influenciar por el contenido de las noticias o las reacciones del público sobre sus actuaciones.

- **Derecho a impugnar las decisiones administrativas.-** el Tribunal Constitucional refiere que el derecho de recurrir una decisión de la Administración Pública no debe confundirse con la exigencia de una doble instancia administrativa, estando a que esto último no constituye un derecho fundamental del administrado, pues no es posible imponer a la Administración Pública, en todos los casos, el establecimiento de una doble instancia, tanto más si se tiene en cuenta que las controversias surgidas entre el administrado y la autoridad

administrativa solo pueden ser solucionadas de forma definitiva por un tercero, imparcial e independiente, y no por la propia Administración Pública (Sentencia, Expediente N° 0606-2004-AA/TC), este tercero es el órgano jurisdiccional. El Tribunal también señala que el derecho a impugnar las decisiones administrativas implica la posibilidad material de poder cuestionarlas mediante los mecanismos previstos en el procedimiento administrativo. En caso no se hayan previsto medios impugnatorios dentro del procedimiento administrativo, o cuando estos se han agotado y causado estado, esta garantía permite recurrir a la vía judicial para cuestionar la decisión de la Administración Pública, a través del proceso contencioso-administrativo o, el proceso de amparo, en caso se vulneren derechos fundamentales. Cabe indicar que, en este último supuesto, el derecho a impugnar las decisiones de la Administración Pública confluye con el derecho de acceso a la jurisdicción. Asimismo, el supremo intérprete de la Constitución señala que se vulneraría la garantía bajo análisis cuando se condiciona el ejercicio del derecho a impugnar. Es decir, cuando se requiere el pago de una tasa o derecho para recurrir las decisiones administrativas (Sentencia, Expediente N° 3741-2004-AA/TC).

- ***Ne bis in idem.***- se trata del derecho a no ser enjuiciado dos veces por el mismo hecho, que se desprende del derecho al debido proceso (cosa juzgada). Se trata de un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso. El Tribunal Constitucional refiere que el principio bajo análisis informa la potestad sancionadora del Estado y tiene una doble configuración (Sentencia, Expediente N° 2050-2002-AA/TC): Material, que señala que «nadie puede ser sancionado dos veces por los mismos hechos». Vale decir, la imposibilidad de imponer dos sanciones a una persona por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador contrario a las garantías propias del Estado de Derecho, ello siempre y cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. Y, Procesal, que refiere que «nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos». En otras palabras, no se puede iniciar dos procesos distintos con el mismo objeto. De esta manera se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos

órdenes jurídico. Así también, el referido Tribunal señala que no resulta inconstitucional que se habilite legalmente la posibilidad de complementar una sanción que, a juicio de las autoridades competentes, resulte manifiestamente insuficiente. No obstante, es diferente aplicar una doble sanción por la lesión de un mismo bien jurídico, que complementar una sanción que aún no se ha ejecutado, en mérito a la gravedad de la infracción (Sentencia, Expediente N° 2050-2002-AA/TC).

- Principio de publicidad de normas procedimentales.- Al respecto, el Tribunal Constitucional sostiene que el artículo 93° de la Constitución Política establece que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, lo que resulta aplicable para cualquier precepto normativo que tenga vocación de impersonalidad y abstracción. En tal sentido, la publicación en el diario oficial es un requisito esencial para la eficacia de las leyes y de toda norma jurídica. En consecuencia, la norma no publicada no resulta obligatoria (Sentencia, Expediente N° 2050-2002-AA/TC). Del mismo modo, el Tribunal refiere que la exigencia de la publicación de las normas se fundamenta en el principio constitucional de publicidad, el cual es un principio rector de nuestro Estado Democrático de Derecho, ello debido a que un sistema democrático constitucional se caracteriza por ser un “gobierno del público en público”, en el cual, la regla es la transparencia y no el secreto. Además, este Tribunal señala que la publicidad de las normas está directamente vinculada con el principio de seguridad jurídica, pues solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de éstos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas.

D. El debido proceso en leyes especiales

D.1. La Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo regula el procedimiento sancionador en el capítulo IV del Título IV, de los artículos 43° al 50° y en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En el capítulo II del título IV en los artículos 229° al 237°. El procedimiento se basa en

los principios de observación del debido proceso, economía, celeridad procesal y pluralidad de las instancias.

El procedimiento sancionador se inicia de oficio, a mérito del acta de infracción por vulneración del ordenamiento jurídico laboral o de obstrucción. Con la orden del inicio se notifica al sujeto responsable quien tienen 15 días para presentar su descargo; también se notifica a los trabajadores afectados y a las organizaciones sindicales de existir. Debe destacarse que el procedimiento diseñado por la ley de inspecciones vigente otorga la calidad de momento central al procedimiento sancionador en tanto todas las actuaciones anteriores tienen el carácter de previo; igualmente, que esta fase del procedimiento se encuentra regida por lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en ese sentido se suman a los principios establecidos en la ley de inspecciones, las reguladas en el procedimiento general como son legalidad, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, no imposición de sanción sucesiva o simultánea.

2.3. DEFINICIONES CONCEPTUALES

A.- EL DEBIDO PROCEDIMIENTO.- El debido procedimiento tiene su origen en el principio del debido proceso derivado del ámbito constitucional, de ahí que está compuesto por una serie de elementos básicos que se circunscriben básicamente en la prohibición de indefensión. El debido procedimiento no solo debe entenderse como el derecho que asiste al particular de exponer sus pretensiones dentro del proceso o procedimiento administrativo con anterioridad a que se pronuncie el órgano respectivo, sino también abarca a otros derechos. Entre ellos podemos contar el derecho de ofrecer y producir prueba y de obtener una decisión fundada en la que se meriten las principales cuestiones planteadas.

B.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.- El procedimiento administrativo sancionador es entendido como una garantía esencial y el cauce normal a través del cual los administrados a quienes se les han imputado la comisión de una infracción administrativa ejercitan sus derechos ante la

Administración Pública. De esta manera, es posible señalar que en el procedimiento sancionador deben hacerse valer verdaderos derechos fundamentales del supuesto administrado infractor. En ese orden de ideas, el procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración, en ejercicio de su potestad sancionadora, se lleve a cabo de una manera ordenada, orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado. Su importancia presenta una doble dimensión toda vez que, de una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública, mientras que por otro lado es la vía que permite ofrecer al administrado las garantías adecuadas para la realización de sus derechos fundamentales.

C.- LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.- La potestad sancionadora es la facultad más aflictiva con que cuenta la Administración, puesto que le permite gravar patrimonios, limitar o cancelar derechos o imponer restricciones a las facultades ciudadanas. Dicha potestad resulta complementaria al poder de mando para el adecuado cumplimiento del orden administrativo establecido en beneficio del interés público. El Tribunal Constitucional señala que “la aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3º, Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales”.

D.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- El término “Administración Pública” se identifica de modo tradicional con el Estado. De igual manera, en los diccionarios de términos jurídicos se menciona a la Administración Pública como “el Poder Ejecutivo en acción con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos”. En la legislación peruana el concepto de Administración Pública ha ido variando con el transcurrir de los años, siendo pertinente hacer una evaluación de los textos de las normas que han

regulado el tema administrativo a efectos de poder apreciar el mencionado concepto.

2.4. HIPÓTESIS

a) HIPÓTESIS GENERAL:

A. La potestad sancionadora de la administración pública debe ser ejercida de conformidad al procedimiento sancionador establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo General y en las leyes especiales, observando las garantías del debido proceso.

b) HIPÓTESIS ESPECÍFICAS:

A. La inobservancia de las garantías del debido proceso por parte de la administración pública en los procedimientos administrativos sancionadores se evidencia por el porcentaje de dictámenes fiscales que emiten opinión estimatoria de la demanda de los administrados que solicitan, a través de la acción contenciosa administrativa, la nulidad del acto administrativo sancionador.

B. Si la administración pública cumpliera con observar las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores, no se vulnerarían los derechos fundamentales de los administrados.

2.5. VARIABLES

2.5.1 VARIABLE DEPENDIENTE

Y = PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

2.5.2 VARIABLE INDEPENDIENTE

X = LA OBSERVANCIA DE LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO.

2.6. OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES (Dimensiones e indicadores)

VARIABLE	DIMENSIONES	INDICADORES	INSTRUMENTOS
-----------------	--------------------	--------------------	---------------------

V (I) = LA OBSERVANCIA DE LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO	VULNERACIÓN DE DERECHOS	- Derecho a la defensa; a ofrecer y producir pruebas; plazo razonable; notificación; a ser investigado por autoridad imparcial y competente publicidad de las normas; motivación; presunción de licitud; <i>ne bis in idem</i> .	ANÁLISIS DOCUMENTAL
V(D) = PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	EL DEBIDO PROCEDIMIENTO SANCIONADOR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	- Ordenación del procedimiento administrativo sancionador.	ANÁLISIS DOCUMENTAL

CAPITULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. MÉTODO Y DISEÑO

3.1.1. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

En la presente investigación se ha utilizado el método hermenéutico, deductivo e inductivo.

3.1.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

M -----> O

Dónde:

O = Observación

M = Muestra

3.2 TIPO Y NIVEL DE INVESTIGACIÓN

3.2.1 TIPO

La investigación es de tipo cuantitativa, porque las variables se pueden medir, en este caso por el número de dictámenes fiscales que se han analizado.

3.2.2 NIVEL DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación es de nivel descriptivo y explicativo, donde se ha procedido a describir las variables, para luego explicar la relación que existe entre las mismas.

3.3. POBLACIÓN Y MUESTRA

a) POBLACIÓN: La población está conformada por los expedientes en vía del proceso contencioso administrativo - especial, derivados del procedimiento administrativo sancionador, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015.

b) MUESTRA: La muestra del estudio estará conformada por 17 expedientes en vía del proceso contencioso administrativo - especial, derivados del procedimiento administrativo sancionador, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015, con dictamen opinando que se debe declarar fundada la demanda y, con dictamen varios devolviendo el expediente para que se subsanen las omisiones y/o defectos en que incurre la administración pública como demandada.

- Delimitación de la muestra para el levantamiento de los datos

Sobre la ficha documental de investigación aplicada en los 17 expedientes judiciales remitidos a la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, a efectos se emita el dictamen de ley, el mismo que opina se declare fundada la demanda o devuelve el expediente para que se subsanen omisiones o defectos incurridos por parte de la administración pública como entidad demandada; procesos que se siguen en los juzgados civiles o mixtos o especializados en el contencioso administrativo de Huánuco; a fin de determinar el alcance de esa muestra, hemos tenido en cuenta que durante el año 2015 se han tenido 167 procesos judiciales incoados a través de la acción contenciosa administrativa, en los cuales se pretende la nulidad de acto administrativo expedido en un

procedimiento administrativo sancionador, consecuentemente, éste ha sido considerado como nuestro universo, consistente en el número total de procesos judiciales sobre la materia descrita durante el año 2015, de los cuales hemos seleccionado 17 expedientes, es decir el 10% como muestra para levantar en forma objetiva los datos encontrados a fin de cuantificarlos y analizarlos.

3.4. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

3.4.1. Para la recolección de datos

•Análisis Documental.- Técnica que nos permitirá analizar el contenido de los expedientes contencioso administrativos y de las referencias bibliográficas leídas sobre el tema en estudio.

TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
Análisis Documental	Matriz de análisis

3.4.2. Para la presentación de datos

En la presente investigación, para la presentación de datos y resultados se han empleado técnicas estadísticas, tales como cuadros y gráficos para establecer matemáticamente medidas de tendencia, así como la matriz del análisis documental.

3.4.3 Para el análisis e interpretación de datos

Con los datos una vez tabulados y registrados se procedió a analizar a través de gráficos de barras para luego proceder al análisis e interpretación de los mismos.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

Una vez aplicados los instrumentos de recolección de la información, se procedió a realizar el tratamiento correspondiente para el análisis de los mismos, por cuanto la información que arrojará será la que indique las conclusiones a las cuales llega la investigación. Siendo la finalidad de una tesis el solucionar un problema no solo teórico, sino, sobre todo fáctico, considerando además que en el campo jurídico especializado en la materia, se han hecho pocos estudios sobre el debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador sobre la base del análisis de expedientes judicializados. Hemos aplicado una ficha documental como instrumento de medición sobre una muestra 17 expedientes Judiciales en etapa de expedición de sentencia en el año 2015, repartidos en forma equitativa en los juzgados civiles, mixtos y especializados en lo contencioso administrativo de Huánuco, para determinar, si se observan o no las garantías del debido proceso, a fin de describir la problemática y explorar alternativas de solución que posibiliten su respeto. De esta manera, la presente investigación pretende la verificación de la observancia del debido proceso, en la etapa previa al proceso judicial, es decir, en sede administrativa, específicamente, de las garantías que

supone el debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador. Nuestra investigación pretende no sólo realizar la descripción, o corte transversal de la realidad por medio de un enfoque cuantitativo, sino realizar un análisis explicativo.

4.1 PROCESAMIENTO DE DATOS

a) Resultados obtenidos del análisis realizado a 17 expedientes judicializados remitidos a la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015, los cuales al ser analizados evidencian la inobservancia de las garantías del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador previo, desarrollado por la administración pública en el ejercicio de su Potestad Sancionadora, regida por la Ley del Procedimiento Administrativo General y por otras leyes especiales, por lo que en esos procesos, ese Despacho Fiscal ha expedido dictámenes fiscales opinando se declare fundada la demanda y/o devolviendo el expediente al juzgado a efectos se subsane omisiones o defectos en que incurre la administración pública como parte demandada.

CUADRO N° 1

Muestra el total de expedientes judiciales contencioso administrativos con dictámenes civiles emitidos por la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015, de cuyo análisis se desprende, que en la etapa previa en sede administrativa - procedimiento administrativo sancionador, no se ha observado alguna de las garantías del debido proceso.

N°	Expediente sobre procedimiento administrativo sancionador	Materia	Decisión final	Vulneración del debido procedimiento	Dictamen Fiscal
1	00657-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Gobierno Regional de Huánuco.	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción con Amonestación Verbal	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de ser investigado por una autoridad competente.	FUNDADA la demanda, en consecuencia nulo el acto administrativo impugnado.

2	00506-2014-0-1201-JR-LA-01 Demandado: Dirección de Inspecciones de la DRTPE de Huánuco.	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción propuesta por un Acta de Infracción consistente en una multa, confirmada por un acto administrativo.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de ser investigado por una autoridad competente.	FUNDADA la demanda, en consecuencia nulo el acto administrativo impugnado.
3	00182-2015-0-1201-JR-CI-02 Demandado: Dirección de Inspecciones de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Huánuco (DRTPE).	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción propuesta por un Acta de Infracción consistente en una multa, confirmada por un acto administrativo.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de ser notificado y a una decisión motivada y fundada en derecho.	FUNDADA la demanda, en consecuencia nulo el acto administrativo impugnado.
4	00522-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Dirección de Inspecciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Huánuco (DRTPE).	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción propuesta por un Acta de Infracción consistente en una multa, confirmada por un acto administrativo.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de ser notificado.	FUNDADA la demanda, en consecuencia nulo el acto administrativo impugnado.
5	0180-2015-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Huánuco (DRTPE).	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción propuesta por un Acta de Infracción consistente en una multa, confirmada por un acto administrativo.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.	FUNDADA la demanda, en consecuencia nulo el acto administrativo impugnado.
6	00511-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Dirección de Inspecciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Huánuco (DRTPE).	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción propuesta por un Acta de Infracción consistente en una multa, confirmada por un acto administrativo.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de ser notificado y a ser investigado por una autoridad competente.	FUNDADA la demanda, en consecuencia nulo el acto administrativo impugnado.
7	00509-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Dirección de Inspecciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Huánuco (DRTPE).	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción propuesta por un Acta de Infracción consistente en una multa, confirmada por un acto administrativo.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de ser notificado.	FUNDADA la demanda, en consecuencia nulo el acto administrativo impugnado.

8	00512-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Dirección de Inspecciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Huánuco (DRTPE).	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción propuesta por un Acta de Infracción consistente en una multa, confirmada por un acto administrativo.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de ser notificado.	FUNDADA la demanda, en consecuencia nulo el acto administrativo impugnado.
9	00916-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Municipalidad Provincial de Huánuco.	Impugnación de Resolución o Acto Administrativo	Sanción de Multa impuesta a infractor.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de la publicidad de las normas procedimentales.	VARIOS: Se procede a devolver el expediente.
10	001035-2010-0-1201-JM-CA-01 Demandado: Municipalidad Distrital de Amarilis.	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción de Demolición impuesta a infractor.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de la publicidad de las normas procedimentales.	VARIOS: Se procede a devolver el expediente.
11	00916-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Municipalidad Provincial de Huánuco.	Impugnación de Resolución o Acto Administrativo	Sanción de Multa impuesta a infractor.	Se ha vulnerado el debido procedimiento específicamente la garantía de la publicidad de las normas procedimentales.	VARIOS: Por segunda vez, se procede a devolver el expediente.
12	00510-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Dirección de Inspecciones de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Huánuco (DRTPE).	Nulidad de Resolución Administrativa	Sanción propuesta por un Acta de Infracción consistente en una multa, confirmada por un acto administrativo.	Se ha vulnerado el debido procedimiento pero no en el ámbito del procedimiento sancionador sino en el procedimiento inspectivo, específicamente la garantía de ser notificado.	FUNDADA la demanda, en consecuencia nulo el acto administrativo impugnado.
13	001036-2010-0-1201-JM-CA-01 Demandado: Municipalidad Distrital de Amarilis.	Nulidad de Resolución o Acto administrativo	Sanción de Demolición impuesta a infractor.	No se ha vulnerado el debido procedimiento.	INFUNDADA
14	00081-2015-0-1201-JR-CI-02 Demandado: Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Huánuco (DRTPE).	Nulidad de Resolución administrativa	Sanción propuesta por un Acta de Infracción consistente en una multa, confirmada por un acto administrativo.	No se ha vulnerado el debido procedimiento.	INFUNDADA

15	00911-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Municipalidad Provincial de Huánuco.	Nulidad de Resolución o Acto administrativo	Sanción de Multa impuesta a infractor.	No se ha vulnerado el debido procedimiento.	INFUNDADA
16	00567-2014-0-1201-JR-LA-01 Demandado: Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Huánuco.	Nulidad de Resolución o Acto administrativo	Sanción de Multa impuesta a infractor.	No se ha vulnerado el debido procedimiento.	INFUNDADA
17	00025-2014-0-1201-JM-CA-02 Demandado: Gerencia Regional de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Huánuco.	Nulidad de Resolución o Acto administrativo	Sanción de Multa impuesta a infractor.	No se ha vulnerado el debido procedimiento.	INFUNDADA

Fuente: Expedientes administrativos y dictámenes fiscales obtenidos del Ministerio Público.

Elaborado: Tesista

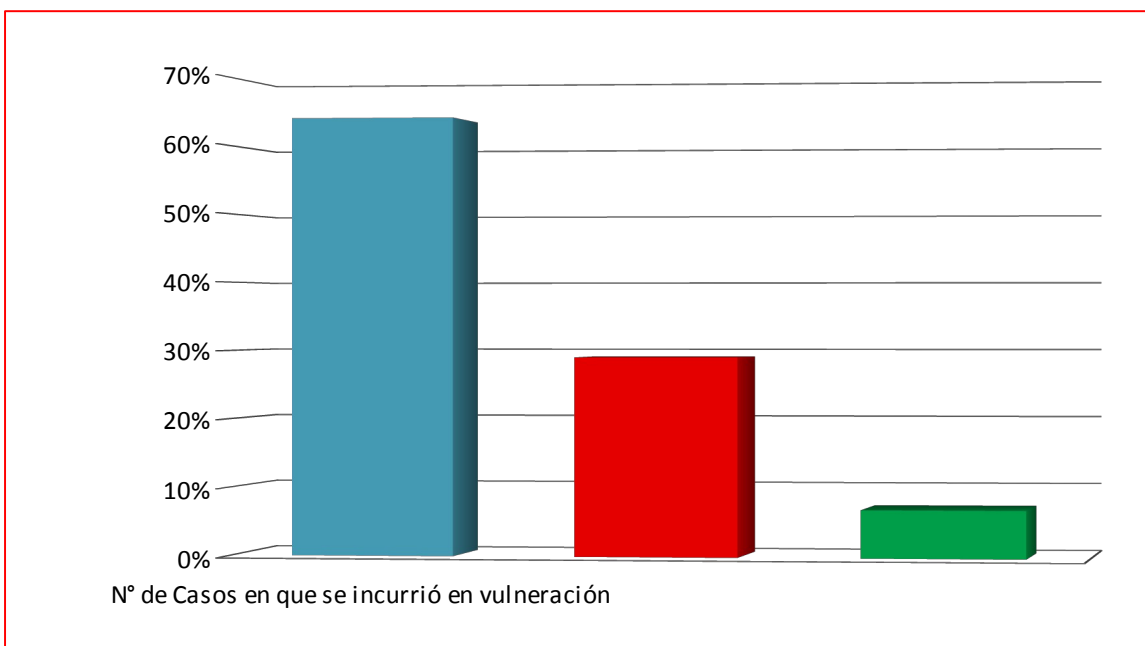
•En el siguiente cuadro se señala el total de los caso analizados y en cuántos de ellos se ha vulnerado alguna de las garantías del debido proceso, y en los que no se incurrió en tal vulneración:

Procedimientos Administrativos Sancionadores judicializados en el año 2015	Cantidad de casos
N° de Casos en que se incurrió en vulneración	11
N° de Casos en que no se incurrió en vulneración	5
Otros no concernientes al tema de investigación	1
TOTAL	17

Fuente: Matriz de Análisis de Expedientes administrativos y dictámenes.

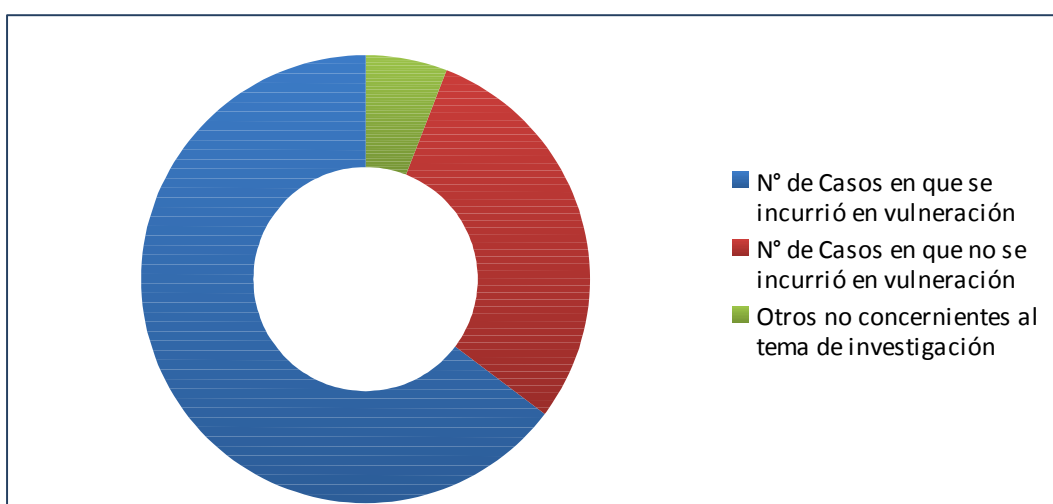
Elaborado: Tesista

CUADRO N° 01



Fuente: Matriz de Análisis de Expedientes administrativos del Ministerio Público y dictámenes fiscales.
Elaborado: Tesista

CUADRO N° 01.A



Fuente: Matriz de Análisis de Expedientes administrativos del Ministerio Público y dictámenes fiscales.
Elaborado: Tesista

Análisis e Interpretación

Del análisis efectuado a la muestra de la presente investigación, esto es, a 17 expedientes administrativos desarrollados en base a la normatividad que rige a los procedimientos administrativos sancionadores y, culminados los mismos con una sanción impuesta al administrado, apoyados además en el pronunciamiento emitido por la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco a través de sus dictámenes, es posible expresar que el 64% de los expedientes administrativos sobre procedimiento sancionador incurren en vulneración de alguna garantía contenida en el principio del debido proceso, entendida para ese ámbito, como el debido procedimiento.

Por otro lado, el 29% de los expedientes administrativos sobre procedimiento sancionador no incurren en vulneración de alguna garantía contenida en el principio del debido proceso.

Mientras que el 7% de los expedientes administrativos sobre procedimiento sancionador, si bien no incurren en la vulneración de alguna de las garantías del debido procedimiento, son desarrollados por parte de la administración pública sin sujeción al ordenamiento legal vigente que regula la materia que corresponde a cada procedimiento.

Conclusión:

Por lo tanto, de los resultados arribados se infiere que la administración pública no aplica las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores que culminan con la imposición de una sanción al administrado, que como consecuencia, devendrá en nula.

CUADRO N° 02

Muestra la cantidad de casos judicializados a través de la acción contencioso administrativa el año 2015, en los que de modo recurrente se vulneran garantías del debido procedimiento.

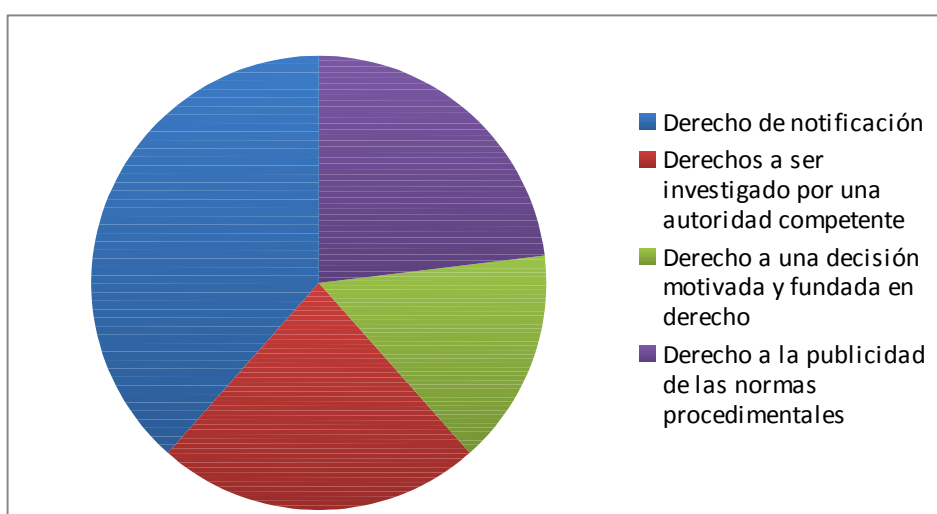
Garantía del debido proceso vulnerada	Cantidad de procesos en que se vulnera dicha garantía.
Derecho de notificación	5
Derechos a ser investigado por una autoridad competente	3
Derecho a una decisión motivada y fundada en	2

derecho	
Derecho a la publicidad de las normas procedimentales	3

Fuente: Matriz de Análisis de Expedientes administrativos del Ministerio Público y dictámenes fiscales.
Elaborado: Tesista

CUADRO N° 02

- Cantidad de casos judicializados a través de la acción contencioso administrativa el año 2015, en los que de modo recurrente se vulneran garantías del debido procedimiento.



Fuente: Matriz de Análisis de Expedientes administrativos del Ministerio Público y dictámenes fiscales.
Elaborado: Tesista

Análisis e interpretación

Del análisis efectuado a la muestra de la presente investigación, esto es, a 17 expedientes administrativos desarrollados en base a la normatividad vigente que rige a los procedimientos administrativos sancionadores y, culminados los mismos con una sanción impuesta al administrado, es posible expresar que la garantía del debido procedimiento que es vulnerada en la mayoría de los casos es el derecho a la notificación, seguida por el derecho a ser investigado por una autoridad competente, y por último, la vulneración de los derechos a obtener una decisión motivada y fundada en derecho y, la publicidad de las normas procedimentales. De ahí que, desglosadas las garantías contenidas en el debido procedimiento, éstas se entiendan como derechos fundamentales de la persona -administrado-, o

parte integrante de tales derechos, los mismos que son evidentemente vulnerados por la entidad administrativa que ejerce su potestad sancionadora sin sujeción de las referidas garantías.

Conclusión:

De los resultados obtenidos, es posible concluir que la administración al no observar las garantías contenidas en el debido procedimiento vulneran derechos fundamentales de los administrados, los mismos que se encuentran desglosados en el cuadro anterior, como son el derecho a la notificación (integrante del derecho a la defensa), derecho a ser investigado por una autoridad competente, derecho a una decisión motivada y fundada en derecho y, derecho a la publicidad de las normas procedimentales.

4.2 CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS Y PRUEBA DE HIPÓTESIS

Con los datos previamente interpretados y analizados mediante técnicas de análisis, se evidencia que la Administración Pública a través de sus entidades administrativas a las cuales la ley les otorga potestad sancionadora, no observan las garantías del debido procedimiento, pues en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador vulneran derechos que el debido proceso contiene y consagra, consecuentemente, ello genera que se cree una situación desfavorable para el administrado quién al verse afectado o recortado en sus derechos por parte del ente, quién tiene el deber de someterse al ordenamiento jurídico vigente, acude a la vía jurisdiccional a solicitar que se verifique si el accionar de la administración es el adecuado y apegado a Ley, lo que conforme se ha demostrado con la presente investigación, ha quedado en el ideal, dejándose así desamparados a los administrados, lo que a su vez es inconcebible en un Estado Democrático de Derecho, ocasionando además de ello, carga procesal adicional a la ya recargada administración de justicia.

La normativa que rige el procedimiento administrativo sancionador, establece como uno de sus principios el debido procedimiento, el mismo que al ser incorporado al ámbito sancionador tiene por efecto rechazar la posibilidad de que

se produzcan sanciones *inaudita pars* (sanciones de plano) sin generarlo a través de un procedimiento previo donde participe el administrado concernido, y, sin que este sea el específicamente diseñado para su producción válida, esto es, el procedimiento sancionador. Vale decir tanto las sanciones de plano, como las sanciones producidas al interior de un procedimiento distinto al sancionador (por ejemplo, un procedimiento inspectivo o trilateral) estarán impedidas por este principio. El cual a su vez contiene garantías que son traducidas como facultades de los administrados de cara a la pretensión sancionadora en marcha, las mismas que deben ser respetadas por las entidades administrativas en el ejercicio de la potestad sancionadora, en la medida que este ejercicio por parte del Estado puede acarrear afectaciones sobre los derechos de los administrados, actuando entonces el principio del debido proceso, y el has de garantías que contiene, como límite de ese poder punitivo. Sin embargo las referidas entidades de la Administración Pública, ejercen su poder de sanción sin límite alguno, clara muestra de ello son los dictámenes fiscales que se expiden en el proceso contencioso administrativo, en donde se analizan los expedientes administrativos, y de cuyos actuados se advierte la vulneración del debido proceso y por ende de derechos fundamentales de los ciudadanos administrados.

CAPITULO V

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1 Presentar la contrastación de los resultados del trabajo de campo con los referentes bibliográficos de las bases teóricas

De acuerdo a los resultados obtenidos después de analizados los expedientes administrativos y dictámenes fiscales se ha demostrado que la Administración Pública en el ejercicio de su potestad sancionadora, no observa las garantías del debido proceso que son inherentes a los administrados, lo que a su vez acarrea que se vulneren el haz de derechos constitucionales que forman parte de su

estándar mínimo; es por ello, que el respeto del debido procedimiento es de vital importancia, no solo por la trascendencia de su contenido, sino porque este genera un primer mandato sobre autoridades y ciudadanos de respeto a los derechos de las personas, de ahí que éstos sean considerados como garantías para los administrados, cuya inobservancia, con la presente investigación, se ha verificado.

5.2 Presentar la contrastación de la hipótesis general en base a la prueba de hipótesis

En nuestra hipótesis afirmamos que la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública, debe ser ejercida de conformidad al procedimiento sancionador establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo General y en las leyes especiales, observando las garantías del debido proceso; al respecto, con los resultados obtenidos en el trabajo de campo en la presente investigación hemos comprobado que el 65% aproximadamente, de los procedimientos administrativos judicializados ante el órgano jurisdiccional en los que se cuestiona la decisión sancionadora de la Administración Pública, no se cumple con observar las garantías del debido proceso. Asimismo, se ha comprobado que dicha vulneración conlleva a que los administrados, sobre quienes recae la sanción, se vean afectados en sus derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política del Estado. En tal sentido, con esta investigación hemos comprobado que en el distrito fiscal de Huánuco el año 2015, la Potestad Sancionadora por parte de las entidades administrativas, no ha sido ejercida en observancia de las garantías del debido proceso.

CONCLUSIONES

El principio, derecho y garantía del debido proceso, reconocido en el ámbito administrativo, como del debido procedimiento, posibilita el ejercicio de los demás derechos fundamentales, en el inicio, desarrollo y término del procedimiento administrativo sancionador, constituyéndose como una verdadera garantía frente a la arbitrariedad, por su carácter instrumental, polivalente y expansivo. Su importancia es tan trascendental que no podemos añadir a la palabra Estado, el calificativo de derecho; sino hay respeto por el debido proceso tanto en todos los campos. En este sentido, la presente investigación ha tenido por finalidad la verificación de la observancia de las garantías del debido proceso durante todo el desarrollo del procedimiento sancionador por parte de las entidades a quiénes la

Ley les ha otorgado Potestad Sancionadora, lo que debe ser ejercido conforme al ordenamiento jurídico vigente, garantizando el cumplimiento y respeto irrestricto de los derechos de los administrados que son sometidos al referido poder, es esto lo que no ha ocurrido en el distrito fiscal de Huánuco durante el año 2015, lo que se ha demostrado del análisis de los expedientes administrativos que se han judicializado a partir de la demanda contencioso administrativa interpuesto por los administrados.

De este modo luego de analizar la concreción de las garantías del debido proceso en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador en el distrito fiscal de Huánuco, de acuerdo a los resultados obtenidos de los expedientes administrativos seleccionados como muestra, hemos arribado a las siguientes conclusiones que validan nuestras hipótesis:

- En la mayoría de los procedimientos administrativos sancionadores que culminan con un acto administrativo que impone una sanción a un administrado, se incumplen las normas que regulan el debido procedimiento administrativo, durante las etapas del referido procedimiento, vulnerándose sus derechos fundamentales específicos en esa instancia administrativa por medio de decisiones sancionadoras arbitrarias y transgrediendo sus garantías procesales.
- La inobservancia de las garantías del debido proceso en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador se evidencia en la posterior verificación de la legalidad del desarrollo de ese procedimiento, que se realiza por parte del Ministerio Público, el cual a través de su pronunciamiento que estima la pretensión de nulidad del acto administrativo que impone la sanción al administrado, demuestra que el actuar de la Administración Pública deviene en arbitrario e ilegal.
- Las entidades administrativas en el ejercicio de su *Ius Puniendi*, vulneran derechos fundamentales de los administrados sancionados; derechos que se hallan contenidos en el derecho al debido proceso, tales como el derecho a la notificación, derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho,

derecho a ser investigado por una autoridad competente y a la publicidad de las normas procedimentales.

RECOMENDACIONES

En vista de lo demostrado se recomienda:

- Al haberse verificado que la Administración Pública en el ejercicio de su potestad administrativa sancionadora, en los casos judicializados en la vía del procedimiento especial del contencioso administrativo, en los cuáles el Ministerio Público dictamina, se recomienda se ejerza dicha atribución sancionadora observando las garantías del debido proceso, ya que el cumplimiento y respeto de esas garantías es de imperiosa necesidad, pues va permitir que las personas puedan tener un proceso regular y justo.

•En el entendido que las entidades administrativas, a las cuales se les ha atribuido la potestad de sancionar, no cumplen dicha función de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, sino lo ejercen de manera arbitraria; es posible afirmar que ello, en primer término, no se debe a causas de carácter normativo, puesto que la norma reguladora es clara, y más cuando existe abundante jurisprudencia al respecto; entonces, tal incumplimiento por parte de la Administración Pública se debe a causas cognitivas, es decir a la inadecuada capacitación y comprensión de los empleados públicos de la normativa que regula el procedimiento administrativo sancionador, específicamente del debido procedimiento administrativo; y, a causas operativo funcionales, dadas por el incumplimiento de funciones de garantía de parte de los funcionarios y servidores públicos a quienes les compete ejercer la citada potestad. De ahí que se recomiende, que deba existir mayor capacitación de esos empleados de las entidades administrativas, para ejercer un rol de garante del derecho al debido proceso, estando a que el mayor problema del debido proceso no es de orden sustantivo, en cuanto a su comprensión de las normas, sino básicamente de aplicación en cada procedimiento administrativo sancionador.

• Promover que los empleados públicos, tanto servidores como funcionarios públicos sean objeto de sanción administrativa si al ser competentes para seguir los procedimientos administrativos sancionadores e imponer sanciones a los administrados, no lo hacen observando las garantías del debido proceso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

a) Libros

ESPINOZA ZEVALLOS, Rodolfo José (2010). *Metodología, Diseño y Técnicas en Investigación Jurídica - Guía para la elaboración de Proyecto de Tesis en derechos*. Universidad de Huánuco. Universidad de Huánuco. Huánuco.

GORDILLO, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: la defensa del usuario y del administrado*. (1a ed). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

GUZMÁN NAPURÍ, C. (2011). *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*. (1a ed.). Lima, Perú: Ediciones Caballero Bustamante.

MORÓN URBINA, J. C. (2001-2008). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. (7a ed.). Lima, Perú: Gaceta Jurídica.

RUBIO CORREA, M. (2006). *El Estado peruano según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontifica Universidad católica del Perú.

Revistas de carácter académico

CASTILLO MEDINA, G. (2014). Cargas Probatorias dinámicas en los procedimientos administrativos. *Ita Ius Esto*, pp. 8-9, 16-19.

<http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2014/12/GABY-CASTILLO-MEDINA.pdf>

MORÓN URBINA, J. C. (2005). *Advocatus* N° 13, pp. 237-238.

http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_los_principios_de_la_potestad_sancionadora_de_la_administracion_en_la_ley_peruana.pdf

MORÓN URBINA, J. C. (2005). Derecho Administrativo iberoamericano: 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, Coord. https://www.researchgate.net/publication/304686924_Los_principios_del_procedimiento_administrativo_sancionador_desde_una_perspectiva_constitucional

VARGAS LÓPEZ, K. (junio, 2008). Principios del procedimiento administrativo sancionador. *Revista Jurídica de Seguridad Social*, (14). Costa Rica.

<http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>

b) Diccionarios especializados

Enciclopedia Jurídica, 2014

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/debido-procedimiento-de-ley/debido-procedimiento-de-ley.htm>

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/>

c) Consultas de Internet

Constitución Política del Perú 1993

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucion%20y%20Leyes1/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20PERU.pdf>

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal>

Guía sobre la aplicación del Principio-Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos.

<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Gu%C3%ADa-del-debido-proceso-MINJUS.pdf>

LEY N° 27444 Ley de Procedimiento Administrativo General

<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-de-Procedimiento-Administrativo-de-PersonalLey27444.pdf>

http://www.mpfj.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2275_procedimiento_administrativo_sancionador.pdf

Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador - Perspectiva Constitucional

<file:///C:/Users/FN/Downloads/Los%20principios%20del%20procedimiento%20administrativo%20sancionador%20desde%20una%20perspectiva%20constitucional%20-%20Ricardo%20Bola%C3%B1os%20Salazar.pdf>

Reporte de Casos con Dictámenes Civiles

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO AL TRABAJO FISCAL (SIATF)

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo y sus modificatorias

http://sistemas.amag.edu.pe/comunicados/comunicados2010/julio2010/texto_unico_ordenado_27584.pdf

Tribunal Constitucional

<http://www.tc.gob.pe/tc/public>

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012>

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007>

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003>

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014>

<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005>

<http://busquedas.elperuano.com.pe/normas>

<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocb>

ANEXOS

UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA ACADÉMICO PROFESIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

TÍTULO DE LA TESIS: La observancia de las garantías del debido proceso en el procedimiento administrativo sancionador en el Distrito Fiscal de Huánuco en el año 2015.

ALUMNO (A): Linda Lucía Mejía Aguilar.

MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	INDICADORES	METODOLOGÍA	POBLACIÓN Y MUESTRA	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS
•PROBLEMA GENERAL A. ¿Cómo aplica la administración pública las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015?	I. OBJETIVO GENERAL A. Determinar si la administración pública aplica las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, en el año 2015.	I. HIPÓTESIS GENERAL A. La potestad sancionadora de la administración pública debe ser ejercida de conformidad al procedimiento sancionador establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo General y en las leyes especiales, observando las garantías del debido proceso.	Variable independiente V(I) LA OBSERVANCIA DE LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO Variable dependiente V(D) PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	- Derecho a la defensa; a ofrecer y producir pruebas; plazo razonable; notificación; a ser investigado por autoridad imparcial y competente - publicidad de las normas; decisión motivada y fundada en derecho; presunción de licitud; <i>ne bis in idem</i> . - Ordenación del procedimiento administrativo sancionador.	Tipo de investigación - La investigación es de tipo cuantitativa , porque las variables se pueden medir, en este caso por el número de dictámenes fiscales que se han analizado. Nivel de investigación - Descriptivo Explicativo.- La investigación responde al nivel descriptivo porque su finalidad consistirá en realizar el estudio determinado de la normativa aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores, y explicativo , porque está orientada a explicar de manera rigurosa la problemática	POBLACIÓN: La población está conformada por los expedientes en vía del proceso contenciosos administrativo - especial, derivados del procedimiento administrativo sancionador, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015. MUESTRA: La muestra del estudio estará conformada por 17 expedientes en vía del proceso contenciosos administrativo - especial, derivados del procedimiento administrativo sancionador, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015, con dictamen opinando que se debe declarar fundada la demanda y, con dictamen varios, devolviendo el expediente para que se subsanen las omisiones y/o defectos en que incurre la administración pública como demandada.	I. Técnicas Análisis Documental.
II. PROBLEMAS ESPECÍFICOS A. ¿De qué manera se evidencia que la administración pública no observa las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, en el año	II. OBJETIVOS ESPECÍFICOS A. Identificar las maneras o formas de cómo se evidencia que la administración pública no observa las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia	II. HIPÓTESIS ESPECÍFICAS A. La inobservancia de las garantías del debido proceso por parte de la administración pública en los procedimientos administrativos sancionadores se evidencia por el porcentaje de dictámenes fiscales que emiten opinión estimatoria de la demanda de los administrados que solicitan, a través de la					

2015? B. ¿Qué consecuencias acarrea la inobservancia por parte de la administración pública de las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco en el año 2015?	de Huánuco, en el año 2015. B. Determinar las consecuencias que acarrea la inobservancia por parte de la administración pública de las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores judicializados a través de la acción contenciosa administrativa, seguidos en la Segunda Fiscalía Provincial Civil y Familia de Huánuco, en el año 2015.	acción contenciosa administrativa, la nulidad del acto administrativo sancionador. B. Si la administración pública cumpliera con observar las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos sancionadores, no se vulnerarían los derechos fundamentales de los administrados.			jurídica relacionada la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo General, de leyes especiales y la jurisprudencia nacional.		
--	---	--	--	--	---	--	--

ANÁLISIS DOCUMENTAL

CUADRO MATRIZ DE ANÁLISIS

Serán materia de análisis los expedientes administrativos derivados de los procedimientos sancionadores, a fin de determinar, a partir del estudio de cada caso concreto, la observancia por parte de la administración pública, de las garantías del debido proceso.

Nº	Expediente sobre procedimiento administrativo sancionador	Materia	Decisión Final	Vulneración del debido procedimiento	Dictamen Fiscal
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					
16					
17					

