

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Caracteres y etapas del procedimiento sancionador

[THE SANCTIONING ADMINISTRATIVE PROCEDURE - Characters and stages of the sanctioning procedure]

Comentario Art. 254 y 255 TUO de la Ley 27444

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia

Sumario 1. Caracteres del procedimiento sancionador - 1.1. Procedimiento regular - 1.2. Fases diferenciadas - 1.3. Hechos probados en resoluciones judiciales firmes - 1.4. Notificación válida al administrado - 1.5. Plazo para formular alegaciones - 1.6. Revisión de oficio de resoluciones administrativas - 2. Etapas del procedimiento sancionador - 2.1. Procedimiento administrativo de oficio - 2.2. Actuaciones previas - 2.3. Inicio del procedimiento sancionador - 2.4. Instrucción del procedimiento sancionador - 2.5. Informe final de instrucción - 2.6. Notificación del informe final y actuaciones complementarias - 2.7. Resolución final

Resumen. Se ofrece al lector un análisis jurídico administrativo del procedimiento administrativo sancionador que implica la comisión de una infracción administrativa y la posible imposición de una sanción teniendo en cuenta el procedimiento regular que se debe seguir en la etapa de instrucción y decisión.

Resumen. The reader is offered an administrative legal analysis of the sanctioning administrative procedure that implies the commission of an administrative infraction and the possible imposition of a sanction, taking into account the regular procedure that must be followed in the instruction and decision stage.

Palabras Clave: Procedimiento Administrativo – Procedimiento Sancionador – Sanción administrativa

Keywords: Administrative Procedure – Penalty Procedure – Administrative Penalty

Recibido 10/09/2022

Aprobado 10/10/2022

*Nemo damnatur sine audiat*¹. El procedimiento administrativo es el conjunto de actos y diligencias tendientes a la emisión de un acto administrativo, este procedimiento puede iniciarse a instancia de parte o de oficio, el primero constituye el ejercicio del derecho de petición del administrado, el segundo constituye una potestad pública de las entidades públicas; dentro de los procedimientos iniciados de oficio encontramos al **procedimiento administrativo sancionador** que es el procedimiento administrativo iniciado de oficio por las autoridades administrativas ante la presunta comisión de una conducta infractora que tipifica una infracción administrativa generando actos y diligencias tendientes a la emisión de un acto administrativo que absuelva o sancione administrativamente a los administrados. Los procedimientos administrativos sancionadores son múltiples, encontrando estos procedimientos en las entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, sin embargo, la multiplicidad de procedimientos sancionadores deben de responder a las características y etapas del procedimiento sancionador previstas en el TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General regulado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, más aún cuando el segundo párrafo, del numeral 247.2, del artículo 247 del TUO de la Ley 27444 indica

“Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo [Capítulo III Procedimiento Sancionador]”.

1. CARACTERES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El artículo 254 del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – se denomina **caracteres del procedimiento sancionador**, caracteres es el plural de **carácter** que conforme al Diccionario de la Real Academia Española es el conjunto de cualidades o circunstancias propias de una cosa que la distingue, por su modo de ser, de las demás, *ergo*, podemos decir que cuando se habla de caracteres del procedimiento sancionador nos referimos al conjunto de cualidades o circunstancias propias de este procedimiento que lo distinguen, por su modo de ser, de los demás procedimientos administrativos.

1.1. Procedimiento regular

El artículo 254, numeral 254.1, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – indica

“254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por”

Lo indicado en esta norma se refiere al **procedimiento regular** que implica que antes de la emisión del acto administrativo sancionador, éste debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo sancionador previsto para su generación², *verbi gratia*, el procedimiento administrativo sancionador por afectación a las áreas naturales protegidas de la administración nacional cuya finalidad está prevista en el artículo 1 del Decreto Supremo 002-2022-MINAM que indica

“El presente Reglamento regula el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas por hechos ocurridos dentro de las Áreas Naturales Protegidas de

¹ Nadie sea condenado sin ser oído

² Cfr. Artículo 3 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

Administración Nacional en el marco de las competencias del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado–SERNANP”.

Los procedimientos administrativos sancionadores pueden estar previstos en normas con rango de ley como en normas reglamentarias, en este último caso, una norma con rango de ley debe de establecer esta posibilidad.

1.2. Fases diferenciadas

El artículo 254, numeral 254.1, inciso 1) del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – establece

“254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: 1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción”.

En el procedimiento administrativo sancionador se deberá diferenciar dos (2) fases:

a. Fase Instructora. Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias³, *in essentia*, en esta fase se actuarán los medios de prueba de cargo y los medios de prueba de descargo ofrecidos por el administrado, *verbi gratia*, en su escrito de descargos o en su escrito de alegaciones; la fase de instrucción se inicia con la notificación válida al administrado del acto de inicio del procedimiento sancionador, *verbi gratia*, la resolución que apertura procedimiento sancionador.

b. Fase Decisora. La resolución que pone fin al procedimiento cumplirá los requisitos del acto administrativo⁴, esto es, competencia, finalidad pública, motivación, objeto y procedimiento regular. La fase de decisión se inicia con la recepción por parte de la autoridad de decisión del informe final de instrucción y culmina con la emisión de la resolución que absuelve o sanciona al administrado.

La fase de instrucción estará a cargo de una autoridad instructora, distinta a la autoridad de decisión que se encarga de la fase decisora. Esta diferencia estructural se sustentará en el **principio de imparcialidad** previsto en el artículo IV, numeral 1.5 del TUO de la Ley 27444 que indica

“Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general”.

Asimismo, esta separación entre la fase instructiva y decisora garantiza el derecho a un **debido procedimiento** conforme a lo previsto en el artículo 248, inciso 2, del TUO de la Ley 27444 que indica

³ Cfr. Artículo 170 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

⁴ Cfr. Artículo 198 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú

*“No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la **debida separación entre la fase instructora y la sancionadora**, encomendándolas a autoridades distintas”.*

1.3. Hechos probados en resoluciones judiciales firmes

El artículo 254, numeral 254.1, inciso 2) del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – establece

“254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por”: “2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores”.

Ab initio, una resolución judicial es firme cuando adquiere la autoridad de cosa juzgada cuando no proceden contra ella otros medios impugnatorios que los ya resueltos⁵, ahora bien, los hechos probados contenidos en estas resoluciones firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores, tanto cuando favorecen al administrado como cuando acrediten los hechos de cargo imputados por la autoridad sancionadora; la resolución judicial firme puede ser emitida en cualquier proceso judicial, *verbi gratia*, proceso civil, proceso penal, proceso laboral; por su parte, no vinculan a las entidades públicas las disposiciones fiscales, *verbi gratia*, la disposición que declara no ha lugar formalizar denuncia penal.

1.4. Notificación válida al administrado

El artículo 254, numeral 254.1, inciso 3) del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – establece

“254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por”: “3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia”.

El acto administrativo de inicio del procedimiento sancionador es eficaz a partir de su notificación legalmente realizada (Cfr. Artículo 16 Decreto Supremo 004-2019-JUS, Perú). La notificación válidamente realizada al administrado debe ponerle en conocimiento:

a. Los hechos que se imputan al administrado a título de cargo. Esto permitirá al administrado establecer si es autor de la acción u omisión que se le imputa, asimismo, le permitirá negar o contradecir dichos hechos a través del ofrecimiento de medios de prueba de descargo.

b. La calificación de las infracciones que los hechos de cargo imputados pueden constituir. Con esta información el administrado podrá establecer si la acción u omisión que se le imputa tipifica en la presunta infracción administrativa cometida.

⁵ Cfr. Artículo 123 Código Procesal Civil, Perú

c. **La expresión de las sanciones que se le pudiera imponer.** Con esta información el administrado podrá hacer uso de las atenuantes de la responsabilidad administrativa, lo mismo que podrá analizar los criterios de graduación de la sanción administrativa.

d. **La autoridad competente para imponer la sanción.** En su caso, el administrado podrá cuestionar la imparcialidad de dicha autoridad a través del pedido de abstención, asimismo, podrá cuestionar la competencia de la autoridad administrativa a través de la inhibición.

e. **La norma que atribuya la competencia para imponer la sanción.** Con la finalidad de establecer el requisito de validez de la competencia administrativa.

1.5. Plazo para formular alegaciones

El artículo 254, numeral 254.1, inciso 4) del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – establece

“254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por”: “4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 173.2 del artículo 173, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación”.

La no presentación de descargos o alegaciones no implicará la aceptación del administrado de los cargos imputados. En estas alegaciones puede ofrecer los medios de prueba admitidos por el ordenamiento jurídico, como son: declaraciones de parte, declaraciones testimoniales, inspecciones administrativas, pericias, informes, documentos, también la exhibición, reconocimiento o cotejo de documentos, esto conforme al artículo 173, numeral 173.2 del TUO de la Ley 27444 que indica

“Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones”.

Asimismo, no existe la obligación, por ser un derecho, del administrado infractor de ofrecer medios probatorios por cuanto el mismo se encuentra protegido por el **principio de presunción de licitud** previsto en el inciso 9 del artículo 248 del TUO de la Ley 27444 que indica

“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”.

La norma no indica descargos, sino alegaciones las que están reguladas en el artículo 172 del TUO de la Ley 27444 que indica

*“172.1 Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver. 172.2 En los procedimientos administrativos sancionadores, o en caso de actos de gravamen para el administrado, se dicta resolución **sólo habiéndole otorgado un plazo perentorio no menor de cinco días para presentar sus alegatos o las correspondientes pruebas de descargo**” (el resaltado es nuestro).*

1.6. Revisión de oficio de resoluciones administrativas

El artículo 254, numeral 254.2, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – establece

“254.2 La Administración revisa de oficio las resoluciones administrativas fundadas en hechos contradictorios con los probados en las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada, de acuerdo con las normas que regulan los procedimientos de revisión de oficio”.

Lo indicado en esta norma debe ser complementado con lo previsto en el artículo 213, numeral 213.3, del TUO de la Ley 27444 que indica

“ 213.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10” (resaltado es nuestro).

Esta norma, a su vez, nos remite al numeral 4 del artículo 10 del TUO de la Ley 27444 que indica

“Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes”: “4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma”.

Estas dos (2) últimas normas se refieren a la sentencia penal condenatoria firme, que sería un supuesto en el que se puede aplicar la norma bajo comentario, puesto que la misma no se limita a las sentencias penales condenatorias firmes, sino que se extiende a toda resolución judicial con calidad de cosa juzgada que contiene hechos contradictorios probados con los hechos contenidos en la resoluciones administrativas que ponen fin al procedimiento administrativo sancionador, *verbi gratia*, impuesta una sanción por resolución administrativa, esta puede ser revisada a través de la nulidad de oficio, incoada a instancia de parte o de oficio, por la existencia de una sentencia con calidad de cosa juzgada que contiene hechos probados que contradicen los supuestos hechos probados en el procedimiento sancionador.

2. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

El procedimiento sancionador al ser un conjunto de actos y diligencias tendientes a la emisión de una resolución que absuelve o sanciona al administrado, implica etapas que, *in essentia*, son comunes a todo procedimiento administrativo sancionador especial.

2.1. Procedimiento administrativo de oficio

El artículo 255, inciso 1, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – indica

“Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: 1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia”.

Esto nos lleva a establecer los tipos de procedimientos administrativos por la forma de inicio, por lo que es necesario remitirnos al artículo 114 del TUO de la Ley 27444 que indica

“El procedimiento administrativo es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado”.

Estando a lo anterior, el procedimiento administrativo conforme a su forma de iniciación puede ser:

a. Procedimientos administrativos a instancia del administrado, son aquellos que se inician con la solicitud del administrado, *verbi gratia*, la solicitud del administrado que pretende el fraccionamiento de la deuda tributaria.

b. Procedimientos administrativos promovidos de oficio, son aquellos que se inician de oficio por la autoridad administrativa, *verbi gratia*, los procedimientos administrativos sancionadores

Un procedimiento administrativo sancionador se inicia de oficio motivado por las siguientes acciones:

a. Por propia iniciativa de la autoridad administrativa, *verbi gratia*, luego de una actividad de fiscalización, la autoridad inicia procedimientos administrativos sancionadores.

b. Como consecuencia de orden superior, *verbi gratia*, el Titular de la Entidad reporta la presunta comisión de una infracción administrativa al órgano competente se la entidad pública que dirige.

c. Como consecuencia de la petición motivada de otros órganos o entidades públicas, *verbi gratia*, el Jefe de la Oficina de Administración comunica al órgano competente de la entidad pública la presunta comisión de una infracción, o el Titular de una Municipalidad comunica a la autoridad competente del Gobierno Regional la presunta comisión de una infracción administrativa.

d. Como consecuencia de una denuncia administrativa, *verbi gratia*, un administrado denuncia al órgano competente la comisión de una infracción administrativa por otro administrado; la denuncia administrativa no es el inicio del procedimiento sancionador, sino es una comunicación de la presunta comisión de infracciones administrativas.

2.2. Actuaciones previas

El artículo 255, inciso 2, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – indica

“Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones”: “2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación”.

El procedimiento sancionador se inicia formalmente con la notificación al administrado del acto administrativo que apertura el procedimiento, previamente al inicio del procedimiento es facultad de la autoridad administrativa realizar actuaciones previas, también denominadas

actos previos o investigación preliminar; conforme se indica la realización de una investigación preliminar al inicio del procedimiento sancionador es una facultad, más no una obligación de la autoridad administrativa, salvo que por disposición legal o reglamentaria se establezca su obligatoriedad en los procedimientos administrativos, *verbi gratia*, el artículo 116, numeral 116.3 del TUO de la Ley 27444 indica

“116.3 Su presentación [Denuncia administrativa] obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviese individualizado” (el resaltado es nuestro).

La no realización de las actuaciones previas de investigación no acarrea la nulidad del procedimiento administrativo sancionador.

Como actuaciones previas se pueden disponer inspecciones administrativas *in situ*, citar para declaraciones testimoniales, con la finalidad de obtener evidencia que permita desvirtuar el principio de presunción lícitud haciendo posible aperturar un procedimiento sancionador.

2.3. Inicio del procedimiento sancionador

El artículo 255, inciso 3, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – indica

“Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones”: “3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación”.

El procedimiento sancionador se inicia con la notificación al administrado del acto de apertura de procedimiento sancionador que contiene los cargos al posible sancionado, establecer que el inicio del procedimiento sancionador se produce con la notificación válidamente realizada al administrado, permite establecer la fecha en la cual se suspende el plazo de prescripción para el ejercicio de la acción administrativa sancionadora, esto conforme al artículo 252, numeral 252.2, segundo párrafo, del TUO de la Ley 27444 que indica

“El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255, inciso 3. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado” (el resaltado es nuestro).

Notificado el inicio del procedimiento sancionador, el administrado tiene el derecho a presentar sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles, la norma indica contados a partir de la fecha de notificación, sin embargo, esto debe ser interpretado a partir del día siguiente de la notificación, a través de una interpretación sistemática, por aplicación del artículo 144 del TUO de la Ley 27444 que indica

“El plazo expresado en días es contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se practique la notificación o la publicación del acto, salvo que éste señale una fecha posterior, o que sea necesario efectuar publicaciones sucesivas, en cuyo caso el cómputo es iniciado a partir de la última”.

2.4. Instrucción del procedimiento sancionador

El artículo 255, inciso 4, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – indica

“Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones”: “4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción”.

La etapa de instrucción del procedimiento sancionador se sustenta en el principio de verdad material previsto en el Artículo IV, numeral 1.11 del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444 que indica

“En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas”.

Conforme al principio de verdad material, en el procedimiento sancionador se puede disponer la actuación de medios probatorios de oficio, con la finalidad de encontrar la verdad sustancial, sobre la verdad procesal, esto es una facultad – obligación de la autoridad administrativa que se sustenta en el interés público de evitar la impunidad de los administrados infractores, la actuación de medios probatorios de oficio con la finalidad de perjudicar al administrado (que no es de interés público sino privado) contravendrá el requisito de finalidad pública que debe observar el acto administrativo final que impone sanción al administrado.

2.5. Informe final de instrucción

El artículo 255, inciso 5, primer párrafo, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – indica

“Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones”: “5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda”.

En la elaboración de este informe final también se deberá de observar lo indicado en el artículo 191 del TUO de la Ley 27444 que establece

“Cuando fueren distintos la autoridad instructora de la competente para resolver, la instructora prepara un informe final en el cual recogerá los aspectos más relevantes del acto que lo promovió, así como un resumen del

contenido de la instrucción, análisis de la prueba instruida, y formulará en su concordancia un proyecto de resolución”.

La norma no establece expresamente la calidad del informe final de instrucción, por lo que se presume que este informe es facultativo y no vinculante, conforme lo establece el artículo 182 del TUO de la Ley 27444 que indica

“182.1 Los informes administrativos pueden ser obligatorios o facultativos y vinculantes o no vinculantes. 182.2 Los dictámenes e informes se presumirán facultativos y no vinculantes, con las excepciones de ley”.

In essentia, el informe final de instrucción contiene

a. Conductas probadas constitutivas de infracción. La necesidad de conductas probadas permite desvirtuar el principio de presunción de licitud que corresponde al principio de presunción de inocencia.

b. La norma que prevé la imposición de sanción. Las conductas probadas deben de tipificar en la descripción normativa del tipo administrativo.

c. La sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción. Establecida la tipificación, en caso de no existir eximentes o atenuantes de responsabilidad se procederá a graduar la sanción administrativa, en caso de no existir conductas probadas o tipicidad o encontrar eximentes de responsabilidad se dispone la no existencia de infracción administrativa.

Asimismo, a este informe se deberá de agregar

- a. Los aspectos más relevantes del acto que lo promovió.
- b. Resumen del contenido de la instrucción.
- c. Análisis de la prueba instruida.
- d. Formulación de un proyecto de resolución

2.6. Notificación del informe final y actuaciones complementarias

El artículo 255, inciso 5, segundo párrafo, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – indica

“Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones”: “Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles”.

Recibido el informe final de instrucción, éste se notificará al administrado para que formule sus descargos en el plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, esto implica que en el procedimiento sancionador se puede presentar descargos al acto de inicio del procedimiento sancionador y también se pueden presentar descargos al informe final de instrucción. Contra el informe final de instrucción no proceden los recursos administrativos por cuanto este informe es un acto de administración, de interponer el

administrado recurso administrativo, lo indicado en el mismo deberá ser calificado como los descargos al informe, en su caso, se estará al artículo 158, numeral 158.1, del TUO de la Ley 27444 que indica

“Las cuestiones que planteen los administrados durante la tramitación del procedimiento sobre extremos distintos al asunto principal, no suspenden su avance, debiendo ser resueltas en la resolución final de la instancia, salvo disposición expresa en contrario de la ley”.

Asimismo, notificado el administrado con el informe final de instrucción, este podrá solicitar el uso de la palabra, esto es, solicitar se le indique lugar, día y hora para la realización de un informe oral, derecho que le asiste al administrado conforme al artículo IV, numeral 1.2, del TUO de la Ley 27444 que indica

*“Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; **a solicitar el uso de la palabra**, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten” (el resaltado es nuestro).*

Por otro lado, recibido el informe final de instrucción el órgano de decisión podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento sancionador, estas actuaciones complementarias se sustentarán en el principio de verdad material y el debido procedimiento administrativo, *verbi gratia*, el órgano de decisión dispone como actuación complementaria la emisión de un informe técnico por parte de la oficina de administración presupuestal.

2.7. Resolución final

El artículo 255, inciso 6, del TUO de la Ley 27444 – Decreto Supremo 004-2019-JUS – indica

“Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones”: “6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso”.

En la emisión de esta resolución habrá de estarse al artículo 258 del TUO de la Ley 27444 que indica

“258.1 En la resolución que ponga fin al procedimiento no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. 258.2 La resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa. La administración podrá adoptar las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia, en tanto no sea ejecutiva. 258.3 Cuando el infractor sancionado recurra o impugne la resolución adoptada, la resolución de los recursos que interponga no podrá determinar la imposición de sanciones más graves para el sancionado”.

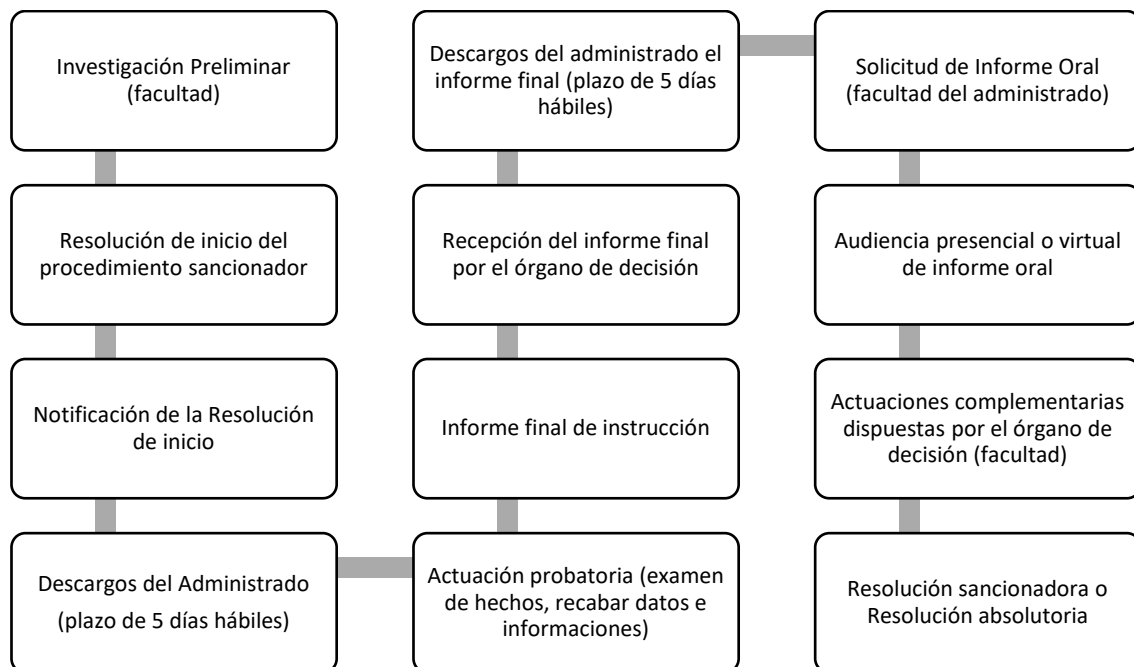
El denunciante por la presentación de la denuncia administrativa no es considerado sujeto del procedimiento sancionador, esto conforme al artículo 116, numeral 116.1, del TUO de la Ley 27444 que indica

“Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento”.

Ergo, la notificación al denunciante de la resolución sancionatoria o absolutoria no le otorga la facultad de impugnarla al no ser sujeto del procedimiento y no tener un interés legítimo, persona, actual y probado, interés que se solicita para ejercer la facultad de contradicción administrativa conforme al artículo 120, numeral 120.2, del TUO de la Ley 27444 que indica

“Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral”.

Conforme a lo indicado, podemos ofrecer el siguiente gráfico sobre la etapas del procedimiento sancionador



CONCLUSIÓN

Los caracteres del procedimiento sancionador lo definen como un procedimiento administrativo de oficio que investiga la presunta comisión de una conducta que debe ser probada y tipificada, en caso de no existir eximentes de responsabilidad, se deberá verificar la existencia de atenuantes de responsabilidad, para pasar a utilizar los criterios de imposición de sanción administrativa en caso de no absolver al administrado infractor*.

* El autor es jurista, maestro y abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhirservicioslegales@hotmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

REFERENCIAS

- Decreto Supremo 002-2022-MINAM (16 de enero de 2022). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo sancionador por afectación a las Áreas naturales Protegidas de Administración Nacional. Perú.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Resolución Ministerial 010-93-JUS (22 de abril de 1993). Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil. Perú.

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2022). El procedimiento administrativo sancionador. Caracteres y etapas del procedimiento sancionador. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen IV, Octubre 2022, pp. 73-85. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.