



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO DE PUNO

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR PARTE DEL OSINERGMIN

TESIS

PRESENTADA POR:

Bach. MARINA OTILIA TICONA QUISPE

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO

PUNO – PERÚ

2020



DEDICATORIA

A Dios por cuidarme en todo momento.

A mis padres por su dedicación y apoyo constante.

A mis hermanas por su especial atención.

Marina Ticona



AGRADECIMIENTOS

La presente investigación no hubiera sido posible sin la guía y apoyo de muchas personas, por ello, mi agradecimiento va para:

Mis padres Elsa y Pedro, a quienes amo por sobre todas las cosas, por apoyarme siempre, sin juzgarme, sin perjuicios y de forma incondicional en todas las cosas, tiempo y lugar.

Mis hermanas Doris, Ana y Elsa, ellas que son expresión de amor infinito, incondicional y constante.

Al Dr. Boris Espezúa Salmón, quién gustosamente aceptó el rol de director en este trabajo de investigación.

Al Dr. Juan Ortega Vargas, por su disposición de tiempo y apoyo constante y por absolver mis dudas, sugerir recomendaciones en el desarrollo de la investigación.

Marina Ticona



ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE FIGURAS

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

RESUMEN..... 10

ABSTRACT..... 11

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVO GENERAL 19

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS 19

CAPÍTULO II

REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN 21

2.2. MARCO TEÓRICO 29

2.2.1. El *Ius Puniendi* del Estado..... 29

2.2.2. El *Ius Puniendi* del Estado y su relación con la potestad sancionadora de la Administración Pública 35

2.3. DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA LEY N° 27444 39

2.3.1. Generalidades..... 39

2.3.2. Entidades que forman parte de la administración pública 45

2.4. LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DEL ESTADO EN EL PERÚ 48



2.4.1.	Manifestaciones de la potestad sancionadora (Relación entre el Derecho Penal y el Administrativo Sancionador).....	48
2.4.2.	Derecho administrativo sancionador	49
2.4.2.1.	Definición:.....	49
2.4.2.2.	La Potestad Sancionadora de la Administración Pública	53
2.5.	PRINCIPIO DE CULPABILIDAD	69
2.5.1.	La progresiva inclusión del Principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador.....	69
2.5.2.	El principio de culpabilidad y algunos supuestos en los que su aplicación resulta controvertida según los autores que defienden su desarrollo en el Derecho administrativo sancionador.....	72
2.5.3.	¿Es siempre exigible la culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador?	75
2.6.	RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y RESPONSABILIDAD SUBJETIVA 77	
2.6.1.	Responsabilidad Objetiva	79
2.6.2.	Responsabilidad Subjetiva.....	82
2.7.	IMPORTANCIA DEL NEXO CAUSAL	88
2.8.	MARCO JURÍDICO-NORMATIVO	93
2.8.1.	Ley N° 27444: Leyes del Procedimiento Administrativo General y las modificatorias introducidas al mismo	93
2.8.2.	El enfoque constitucional sobre el “principio de culpabilidad” en el Derecho administrativo sancionador.....	95
2.8.3.	Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS-CD.....	98
2.9.	EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD Y LA IMPUTACIÓN OBJETIVA EN LA LEGISLACION COMPARADA	99
2.9.1.	Caso España.....	99
2.9.2.	Caso Italia	101



2.10. MARCO CONCEPTUAL.....	102
2.10.1. Derecho administrativo:.....	102
2.10.2. Derecho administrativo sancionador:	102
2.10.3. Principio de culpabilidad:	103
2.10.4. Responsabilidad objetiva:	103
2.10.5. Responsabilidad subjetiva:	104

CAPÍTULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	105
3.1.1. Enfoque de investigación.....	105
3.1.2. Diseño de investigación	106
3.2. ÁMBITO DE ESTUDIO.....	107
3.2.1. Casos para acreditar la base fáctica de la investigación	108
3.3. MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	108
3.3.1. Método en la investigación jurídica.....	108
3.3.2. La técnica en la investigación jurídica.....	111
3.3.3. Instrumentos de la investigación.....	111
3.4. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN (PLAN DE RECOLECCIÓN DE DATOS)	112

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Primer componente de la Unidad de Investigación	115
---	------------



4.1.1. Identificar los criterios adoptados en la jurisprudencia nacional respecto a la aplicación de la responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo Sancionador	115
4.1.1.1. La posición sentada por el Osinergmin en cuanto a la aplicación de la responsabilidad objetiva y el principio de culpabilidad en procedimientos administrativos sancionadores, conforme a lo establecido en el artículo 23° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD	115
4.1.1.2. La posición sentada por el Tribunal Constitucional, respecto de la aplica y principio de culpabilidad en los Procedimientos Administrativos Sancionadores	120
4.2. Segundo componente de la Unidad de Investigación	151
4.2.1. Analizar el tratamiento del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador	151
4.3. Tercer componente de la Unidad de Investigación	154
4.3.1. Determinar la importancia de evaluar la existencia del nexo causal y la conducta infractora al momento de aplicar la responsabilidad objetiva en torno al desarrollo del principio de culpabilidad	154
V. CONCLUSIONES	158
VI. RECOMENDACIONES	158
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161
ANEXOS	166

Área : Ciencias Sociales
Línea : Derecho
Sub línea : Derecho Administrativo
Tema : Aplicación de la Responsabilidad Objetiva y el Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador por Parte del Osinergmin

FECHA DE SUSTENTACIÓN: 14 de enero de 2020



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Unidad del IUS PUNIENDI.....	38
Figura 2: Modificaciones introducidas a la Ley N° 27444 - LPAG.....	44



ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

CPP	: Constitución Política del Perú
TC	: Tribunal Constitucional
LPAG	: Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
TUO	: Texto Único Ordenado
OSINERGMIN	: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
R.C.D. 040-2017	: Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD
Res.	: Resolución
D.L.	: Decreto Legislativo
D.S.	: Decreto Supremo
Art.	: Artículo
Exp.	: Expediente
STC	: Sentencia del Tribunal Constitucional
DAS	: Derecho Administrativo Sancionador
PAS	: Procedimiento Administrativo Sancionador
p.	: Página
pp.	: Páginas
Ob. Cit.	: Obra citada
f.	: Fundamento



RESUMEN

La investigación surge a partir de la problemática producida en los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional y Osinergmin, sobre la aplicación de la responsabilidad objetiva y el principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, y se analiza a qué se debe el criterio objetivo adoptado por Osinergmin, para que el mero incumplimiento de un deber establecido en una norma o procedimiento sea suficiente como para constituirse en una infracción susceptible de una sanción pecuniaria; y, se determinará sí se debe evaluar la existencia de nexo causal entre el sujeto y la conducta infractora, sobre todo porque en este tipo de responsabilidad, el único criterio a tomar en cuenta es el hecho constitutivo de la infracción sancionable. **OBJETIVO:** Analizar y determinar cuál es la justificación para que Osinergmin opte por la responsabilidad objetiva en el marco del desarrollo del principio de culpabilidad al emitir su pronunciamiento en un Procedimiento Administrativo Sancionador. **LA METODOLOGÍA:** Tiene un enfoque cualitativo y se utilizó el diseño Dogmático y estudio de Sentencias del Tribunal Constitucional y Resoluciones de Osinergmin y propositiva. **RESULTADOS:** (i) El Tribunal Constitucional a través de diversas sentencias ha expresado que la condición de elemento objetivo resulta atentatoria del principio de culpabilidad, por tanto, este es una garantía y al mismo tiempo un límite a la potestad punitiva del Estado. (ii) El Osinergmin adopta la responsabilidad objetiva y desarrolla el principio de culpabilidad sin determinar la conducta dolosa o culposa del administrado para sostener la legitimidad de la sanción y justificar la presencia de derechos e intereses de alta relevancia.(iii) Es relevante evaluar la existencia del nexo causal y la conducta infractora al momento de aplicar el principio de culpabilidad en torno al desarrollo de la responsabilidad objetiva, dado que en ello se justifica la sanción administrativa, como una forma de protección de los bienes jurídicos de alta relevancia por encima de la determinación de la culpabilidad del administrado.

Palabras Clave: Principio de Culpabilidad, responsabilidad objetiva, procedimiento administrativo sancionador.



ABSTRACT

The present investigation arises from the problems produced in the pronouncements issued by the Constitutional Court and OSINERGMIN, on the application of strict liability and the principle of guilt in Administrative Penalty Law; in the same way is analyzed the reason for the objective criterion adopted by OSINERGMIN, so that the mere breach of a duty established in a norm or procedure is sufficient to constitute an infraction susceptible to a pecuniary sanction, also, it will be determined whether the existence of a causal link between the subject and the offending conduct should be evaluated, especially because in this type of responsibility, the only criterion to take into account is the fact that constitutes the punishable offense. **OBJECTIVE:** Analyze and determine the justification of strict liability chosen by OSINERGMIN within the framework of the development of the principle of guilt when issuing its pronouncement in an Administrative Penalty Procedure. **METHODOLOGY:** The investigation has a qualitative approach and the Dogmatic design and study of Judgments of the Constitutional Court and Resolutions of OSINERGMIN and propositional were used. **RESULTS:** (i) The Constitutional Court, through various judgments, has stated that the condition of an objective element is an attack on the principle of guilt, therefore, this is a guarantee and at the same time a limit to the punitive power of the State. (ii) OSINERGMIN adopts objective responsibility and develops the principle of guilt without determining the fraudulent or negligent conduct of the company to uphold the legitimacy of the sanction and justify the presence of highly relevant rights and interests. (iii) It is relevant to evaluate the existence of the causal link and the offending conduct at the time of applying the principle of culpability around the development of strict liability, since in this the administrative sanction is justified, as a form of protection of the legal assets of high relevance above the determination of the guilt of the managed.

KEY WORDS: Principle of Guilt, strict liability, disciplinary administrative procedure.



CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

El principio de culpabilidad ha sido ampliamente desarrollado por el Derecho Penal, el mismo que establece que la pena no puede imponerse al autor por la sola aparición de un resultado lesivo, sino únicamente en tanto pueda atribuírsele el suceso lesivo como un hecho suyo; sin embargo, en el sector administrativo, para ser específicos, en el Procedimiento Administrativo Sancionador, nuestra legislación nacional hasta antes de la incorporación de este principio, mediante el Decreto Legislativo N° 1272 y las últimas modificatorias a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ha venido aplicando la responsabilidad objetiva, y para la presente investigación, Osinergmin aplica esta figura, por el cual, el administrado es pasible de una sanción por la comisión de la infracción, sin necesidad de demostrar que su actuación se haya producido de forma culposa o dolosa.

Respecto a lo indicado, cabe señalar que de conformidad con lo establecido en el numeral 10) del artículo del 248° del TUO de la LPAG, la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

Sobre el particular, el citado artículo faculta a la autoridad administrativa, la aplicación de la responsabilidad objetiva, siempre que ello se encuentre prescrito en una disposición legal, así, en el caso del organismo supervisor, se encuentra regulado en el artículo 23° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, concordante con el artículo 1° de la



Ley de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin, Ley N° 27699, que establece que toda acción u omisión que implique el incumplimiento a las leyes, reglamentos, entre otros, bajo la competencia de Osinergmin, constituye infracción sancionable, por lo que su determinación se realizará de forma objetiva, es decir, sin incluir supuestos de dolo o culpa alguno que deba considerarse para que se configure la infracción.

En ese orden, la investigación se encuentra dividida por componentes, por tanto, en el primer componente se enfocó en desarrollar los antecedentes que se encontraron algunos estudios materializados en tesis científicas y/o jurídicas, referidos al tema materia de estudio, publicados en la página virtual de internet, la cual se citó y se tomó como referencia para realizar el presente estudio.

Como segundo componente, se abarcó propiamente el marco teórico, habiéndose desarrollado como subcomponentes: El origen del ius puniendi, la potestad sancionadora en el Perú, la aplicación del principio de culpabilidad, la responsabilidad objetiva y subjetiva, finalmente, la necesidad de evaluar el nexo causal.

En el tercer componente se analizó las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional peruano y las Resoluciones de Osinergmin, siendo que el Tribunal Constitucional ha precisado la importancia de adoptar el criterio de la responsabilidad subjetiva; no obstante, el organismo supervisor muy contrario a la posición del TC, viene aplicando la responsabilidad administrativa objetiva en los procedimientos administrativos sancionadores.



Finalmente, a partir de dicho análisis se ha planteado una propuesta legislativa postulando la incorporación de la figura de ruptura causal, pues si bien es cierto, el tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en la Resolución N° 040-2017, es objetiva, de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 13° de la Ley N° 27699 y 28964, respectivamente, sin embargo, consideramos que una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podría eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La problemática central surge en torno a la aplicación de la responsabilidad objetiva por el OSINERGMIN al iniciar un procedimiento administrativo sancionador y la consecuente sanción en contra del administrado, sin mayor análisis sobre su actuación de si se produjo de forma dolosa o culposa.

Pues, el organismo regulador ha venido aplicando un régimen de responsabilidad objetiva en sus procedimientos sancionadores, donde basta que el administrado cometa una infracción para que se proceda a sancionar administrativamente, que por lo general resulta de carácter pecuniaria.

A través del Decreto Legislativo N° 1272 se modifica la LPAG, y mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, se aprobó el TUO de la LPAG, donde los principios de la potestad sancionadora, reconocido en el art. 230 de la modificada LPAG ahora se



encuentran regulados en el artículo 248° del referido TUO de la LPAG. En ese sentido, en dichos cambios, se incorporó *el principio de culpabilidad*, al referirse ahora que la responsabilidad administrativa es “subjetiva”, *salvo casos en que se disponga la responsabilidad administrativa objetiva*. Siguiendo esta línea, el artículo 23° de la Resolución de Osinergmin N° 040-2017-OS/CD, adecuado a las modificaciones de la LPAG, establece que la responsabilidad administrativa por el incumplimiento a una disposición legal o procedimiento que se encuentre bajo la competencia de Osinergmin es objetiva, este razonamiento adoptado por el Osinergmin deja una sensación de injusticia para el administrado, sin embargo el TC en diversas Sentencias ha manifestado que ante la comisión de una infracción, la autoridad administrativa debe sancionar aplicando el criterio de la responsabilidad subjetiva. Ahora bien, la misma situación ocurre a nivel de la doctrina donde algunos sostienen que la aplicación de la responsabilidad objetiva se sustenta “en la teoría del riesgo creado” y otro grupo de doctrinarios sostienen que aunque la conducta ni siquiera ha producido un riesgo concreto sobre un bien jurídico, que tenga que ser valorado por el órgano decisor, sino que la norma considera como “riesgo” la simple desobediencia, pero que finalmente hacer desaparecer la distinción entre la responsabilidad objetiva y la responsabilidad por culpa. Sin embargo, completamente distinto es el caso de las infracciones en donde se exige la producción de un daño o el riesgo concreto de producirlo. En estos casos es perfectamente razonable exigir, al igual que en el Derecho penal, la concurrencia de dolo o culpa, porque en estos supuestos no hay ninguna diferencia entre lo sancionable en uno y otro ámbito,



este mismo debate también en la jurisprudencia nacional que más adelante lo vamos analizar.

El segundo componente de estudio aborda el tratamiento del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, esto es, la aplicación de una Responsabilidad Subjetiva verificará antes de proceder a imponer una sanción administrativa, si la conducta infractora es reprochable al administrado, con lo cual, de determinarse que la conducta no es reprochable al administrado, no será sancionable. De este modo, se entiende que la sanción administrativa es una expresión de justicia, una actuación justa por parte del Estado, que impondrá una sanción a un particular porque efectivamente se lo merece, haciéndolo de la manera más apropiada.

Finalmente, en materia energética según el Osinergmin, ante la comisión de una infracción por parte del administrado se aplicará la responsabilidad objetiva donde no mediará el análisis bajo los supuestos de dolo o culpa. Si bien es cierto, en la responsabilidad objetiva no corresponde evaluar los elementos subjetivos del dolo y culpa, sin embargo, si se debe evaluar la existencia de nexo causal entre el sujeto y la conducta infractora, sobre todo porque en este tipo de responsabilidad, el único criterio a tomar en cuenta es el hecho (acción u omisión) constitutivo de la infracción sancionable, por tanto, el problema expuesto se halla en discusión; ya que, en este tercer componente, determinaremos con mayor profundidad la temática de la importancia de evaluar la existencia de nexo causal entre el sujeto y la conducta infractora.



FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Problema General

¿Cuál es la justificación para que Osinergmin opte por la responsabilidad objetiva en el marco del desarrollo del principio de culpabilidad al emitir su pronunciamiento en un Procedimiento Administrativo Sancionador?

Problemas Específicos

- ¿Cuáles son los criterios adoptados en la jurisprudencia nacional respecto a la responsabilidad objetiva?
- ¿Cómo es el tratamiento del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador?
- ¿Cuál es la importancia de evaluar la existencia del nexo causal y la conducta infractora al momento de aplicar la responsabilidad objetiva en torno a la discusión del desarrollo del principio de culpabilidad?

JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

La investigación es importante por las siguientes razones:

La primera razón por la cual la investigación es importante, es que el presente estudio surge a partir de la problemática producida en los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional y Osinergmin, sobre la aplicación de la responsabilidad objetiva y el principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, y se



analiza a qué se debe el criterio objetivo adoptado por Osinergmin, para que el mero incumplimiento de un deber establecido en una norma o procedimiento sea suficiente como para constituirse en una infracción susceptible de una sanción pecuniaria; asimismo, se determinará sí se debe evaluar la existencia de nexo causal entre el sujeto y la conducta infractora, sobre todo porque en este tipo de responsabilidad, el único criterio a tomar en cuenta es el hecho (acción u omisión) constitutivo de la infracción sancionable. A partir de dicho análisis se plantea una propuesta legislativa postulando la incorporación de la figura de ruptura causal, pues si bien es cierto, el tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en la Resolución N° 040-2017, es objetiva, de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 13° de la Ley N° 27699 y 28964, respectivamente, sin embargo, consideramos que una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podría eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

La segunda razón por la cual la investigación es importante, es porque desarrolla la problemática en el plano fáctico, analizando e interpretando sentencias del TC y resoluciones de Osinergmin, pues se abordó el tratamiento de la responsabilidad objetiva así como el principio de culpabilidad en un procedimiento administrativo sancionador, teniendo en cuenta que en el principio de culpabilidad, el requisito a verificar es si el administrado actuó de forma dolosa o culposa antes de proceder a imponer una sanción administrativa y finalmente, determinar si la conducta es o no reprochable al



administrado. De este modo, se entiende que la sanción administrativa es una expresión de justicia, una actuación justa por parte del Estado, que impondrá una sanción a un particular porque efectivamente se lo merece, haciéndolo de la manera más apropiada.

La tercera razón por la cual la investigación es importante es justamente haber desarrollado un tema menos estudiado en el sector energético, toda vez que, pese a que el paradigma de la asignación de la responsabilidad administrativa ha cambiado con las últimas modificatorias a nivel del Derecho Administrativo Sancionador peruano, aún resulta complicado entender y aplicar correctamente un sistema objetivo de imputación administrativa.

1.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar y determinar cuál es la justificación para que Osinergmin opte por la responsabilidad objetiva en el marco del desarrollo del principio de culpabilidad al emitir su pronunciamiento en un Procedimiento Administrativo Sancionador.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar los criterios adoptados en la jurisprudencia nacional respecto a la aplicación de la responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo Sancionador.
- Analizar el tratamiento del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador



- Determinar la importancia de evaluar la existencia del nexo causal y la conducta infractora al momento de aplicar la responsabilidad objetiva en torno al desarrollo del principio de culpabilidad.



CAPÍTULO II

REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Para efectos de la presente investigación se encontró algunos estudios materializados en tesis científicas y/o jurídicas, referidos al tema materia de estudio, publicados en la página virtual de internet, la cual se citó y se tomó como punto de referencia para realizar la investigación, conforme a continuación se detalla:

1. ROJAS (2014) “**LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES LIMITADORES DEL IUS PUNIENDI ¿QUÉ LÍMITES RIGEN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL PERÚ?**”, Tesis presentada en la PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ para obtener el grado académico de Magíster en Derecho con Mención en Derecho Penal, en la investigación **se plantea lo siguiente**: Analizar el ordenamiento sancionador público en el Perú, poniendo en evidencia algunos problemas y limitaciones que lo aquejan, en cuanto a la aplicación respetuosa de las garantías que rigen, desde la Constitución, para toda norma sancionadora. Existen diversos problemas específicos que atañen a la Culpabilidad como principio limitador del ius puniendi, que pueden tener un reflejo en el debate sobre la configuración del Derecho Administrativo Sancionador. Entre ellos, puede citarse como ejemplo, los referidos a la autoría y participación, el dolo o la imprudencia, los concursos de infracciones, o la imputabilidad. Por ello, afirmar que el Derecho Penal y el Derecho



Administrativo Sancionador son expresiones de un único Ius Puniendi del Estado, debería llevar, para ser consecuentes, a asumir la proscripción de responsabilidad objetiva como consecuencia de la vigencia del Principio de Culpabilidad.

Llegando a las siguientes conclusiones: (i) Los límites constitucionales al ius puniendi se irradian con distintos matices a las distintas manifestaciones de ese poder sancionador público. (ii) Los matices dependen de las particulares características que constituyen cada rama del ordenamiento sancionador. Así, puede variar la intensidad de las garantías que ofrece un concreto límite constitucional, individualmente considerado, en comparación a cómo se aplica en otros sectores (p.e. pueden relajarse las exigencias de legalidad, o adelantarse los parámetros de riesgo), pero en ningún caso se pueden eliminar por completo sus alcances. (p. 132).

En este caso, el autor, analiza los diversos problemas que atañen al principio de culpabilidad, entre ellos, por ejemplo, los referidos a la autoría y participación, el dolo o la imprudencia, los concursos de infracciones, o la imputabilidad, optando por la proscripción de responsabilidad objetiva como consecuencia de la vigencia del principio de culpabilidad.

2. GUEVARA, (2016), “**ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR A PARTIR DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**”, Tesis presentada en la Universidad de Piura, para optar el título de abogado, en cuya investigación se plantea lo siguiente: El principio de culpabilidad ha sido ampliamente desarrollado por el



Derecho Penal, sin embargo, se ha producido cuestionamientos con respecto a si este principio debe aplicarse también en el Derecho Administrativo Sancionador, puesto que este último se ha venido desarrollando con la aplicación de una responsabilidad objetiva(...). Cabe señalar que, el Derecho administrativo sancionador resulta ser de reciente evolución y se puede observar que el mismo ha tomado prestado los mecanismos de protección del Derecho penal, sin embargo, dicho préstamo no ha desvirtuado su naturaleza, es decir, imponer sanciones a infracciones administrativas.

Llegando a las siguientes conclusiones: (i) El Derecho penal se aleja de su visión tradicional, para poder perseguir una finalidad social que consiste en restablecer normativamente la norma defraudada por la conducta del infractor, siendo la finalidad del Derecho administrativo sancionador mantener el funcionamiento global del sector social administrativamente regulado, por lo que sus sanciones tienen como función que ese sector no colapse con una generalización de conductas contrarias al orden impuesto, sin embargo, no debe desconocerse que dicha finalidad, al ser un Derecho administrativo, le viene atribuida por la actividad constrictiva que persigue la Administración, puesto que esta última lo que busca es establecer las garantías para poder ejercer el orden y la seguridad que es necesaria para el mantenimiento del interés público. (ii) El Estado es el titular del ius puniendi y como tal otorga su poder tanto al Derecho penal como al Derecho administrativo sancionador, sin embargo, dicho poder no será ilimitado por lo que deberán regirse por una serie de principios. Por lo tanto, si bien es cierto que el Derecho administrativo sancionador ha recurrido a los principios del Derecho penal para poder desarrollarse, esto no significa que dichos principios se hayan trasladado sin más, puesto



que ambas ramas del derecho no funcionan de la misma manera, así pues, el Derecho administrativo sancionador debe contar con principios que a su vez se adecúen a sus fines perseguidos. (p.125).

En cuanto a este extremo, la autora señala que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, respecto a la aplicación del principio de culpabilidad, persiguen fines distintos, pues ambas ramas no funcionan de la misma manera, y evidentemente, se regirán por principios.

3. CAM, (2017), **“APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR REALIZADO POR EL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO”** Trabajo académico presentada en la PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ para optar el grado de segunda especialidad en Derecho Administrativo, planteándose lo siguiente: Desarrollar la aplicación del Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador realizado por El Tribunal de Contrataciones del Estado del OSCE, siendo aceptado que a través del Derecho Administrativo Sancionador el Estado ejerce su “Ius puniendi”, el presente artículo se justifica en la sensación de injusticia que genera la aplicación de una sanción administrativa basados en una Responsabilidad Objetiva, es importante considerar que el Decreto Legislativo N° 1272, indica que la responsabilidad del administrado es Subjetiva. El Tribunal ha venido aplicando un régimen de Responsabilidad Objetiva del administrado en sus procedimientos sancionadores, en estos procedimientos basta que el administrado realice la infracción



para que se proceda a sancionar administrativamente.

Llegando a las siguientes conclusiones: (i) La potestad sancionadora de la administración viene a tener un reconocimiento general como parte del Ius puniendi del Estado, mediante el cual la administración pública tiene la potestad de imponer sanciones a los administrados siempre que se hayan vulnerado dispositivos o normas vigentes en el ordenamiento jurídico, condicionando su validez al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y la observancia de los derechos fundamentales. (ii) El elemento subjetivo de culpa o dolo es imprescindible para la existencia de una infracción administrativa, esto denota una sensación de justicia frente a la sanción administrativa lo cual aporta a la legitimidad de la sanción que impone la administración pública, así lo entiende la Ley de Procedimiento Administrativo General con su última modificación y la nueva Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. (iii) La aplicación de una Responsabilidad Subjetiva del administrado será una condición más favorable del administrado frente a una sanción administrativa, en comparación con la aplicación de una Responsabilidad Objetiva, como la aplicada por el Tribunal de Contrataciones del Estado. (pp. 2 y 23).

El autor afirma que en materia de contrataciones con el Estado, la autoridad administrativa opta por la responsabilidad objetiva, pese a que el Decreto Legislativo N° 1272, indica que la responsabilidad del administrado es Subjetiva, no obstante, el Tribunal ha venido aplicando un régimen de responsabilidad objetiva en sus procedimientos sancionadores, en el que resulta suficiente que el administrado realice la



infracción para que se proceda a sancionar administrativamente.

Por otro lado, se encontró ARTÍCULOS JURÍDICOS publicados en la página virtual de internet, los cuales serán tomados como punto de referencia para realizar el presente estudio.

1. BACA, (2010) “¿RESPONSABILIDAD SUBJETIVA U OBJETIVA EN MATERIA SANCIONADORA? UNA PROPUESTA DE RESPUESTA A PARTIR DEL ORDENAMIENTO PERUANO”, ponencia presentada al IV Congreso Internacional de Derecho administrativo realizado en Mendoza, Argentina, los días 15, 16 y 17 de septiembre de 2010.

Llegando a los siguientes planteamientos: A partir de la lectura de lo dispuesto literalmente por la LPAG, no es posible encontrar una referencia expresa a la culpabilidad como uno de los principios del procedimiento administrativo sancionador, exigible como elemento esencial de la infracción. Por su parte, el art. 230.8 consagra el principio de “causalidad”, que se limita a exigir que la responsabilidad recaiga sobre el autor de la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción sancionable. En consecuencia, la Ley parece afirmar a contrario sensu que la culpabilidad es innecesaria para que un sujeto se haga acreedor de una sanción administrativa. En realidad, este problema no es exclusivo de nuestro ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, en el Derecho español la exigencia de culpabilidad ha sido objeto de un intenso debate doctrinal y jurisprudencial, que no termina de cerrarse, pues si bien la gran mayoría de la doctrina se muestra favorable a ella, no termina de quedar claro que en algunos supuestos sea imposible



sancionar sin “culpa”. Asimismo, la LPAG parece haber tomado partido a favor de una responsabilidad estrictamente objetiva. Esta conclusión se puede deducir de lo dispuesto por el art. 230.8 LPAG, que sólo exige la culpabilidad como principio de personalidad de las infracciones y de responsabilidad por el hecho (lo que denomina “causalidad”), no exigiendo en ningún lugar el dolo o culpa como requisito para castigar. Por otro lado, el Tribunal constitucional ha establecido en numerosas ocasiones que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador. Especialmente importante es lo que establece en la STC de 24 de noviembre de 2004, recaída en el Exp. 2868-2004 AA/TC. En ella se dice expresamente que no es posible sancionar por un acto ilícito cuya realización se imputa a un tercero. Sin embargo, lo llamativo de esta sentencia es que hace una referencia expresa a la sentencia STC de 3 de enero de 2003, recaída en el Exp. 0010-2002-AI/TC, para afirmar que límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. (pp. 8-10).

Respecto a lo expresado por el autor, la exigencia de la aplicación del principio de culpabilidad en derecho sancionador, ha sido desarrollado e incluso debatido a nivel jurisprudencial y doctrinal; sin embargo, en el ordenamiento administrativo, se encuentra lo dispuesto en el artículo 230.8 LPAG, aquello que se denomina “causalidad”, no exigiendo en ningún lugar el dolo o culpa como requisito para castigar.



2. MORÓN, (2007), “**LOS PRINCIPIOS DELIMITADORES DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN LA LEY PERUANA**”, Artículo publicado en *Advocatus* N° 13, 2005, pp. 237-238 y también en *Derecho administrativo iberoamericano: 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*, Coord. Víctor Hernández Mendible Vol. 3, Caracas, 2007.

Llegando a los siguientes planteamientos: Por el principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable (Art. 230.8), la norma exige el principio de personalidad de las sanciones, entendida como, que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (por ejemplo, la responsabilidad por un subordinado, por ello, en principio, la administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios. En ese sentido, este principio conecta con otro bastante debatido en el derecho administrativo sancionador: el de culpabilidad del infractor. A falta de norma, en nuestro derecho ha sido introducido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional como una exigencia para ejercer legítimamente la potestad sancionadora. En efecto, nuestro Tribunal ha establecido “(...) Por lo que hace al primer motivo, es decir, que la sanción se justifique (...) es lícito que el Tribunal se pregunte si es que en un Estado constitucional de derecho es válido que una persona sea sancionada por un acto ilícito cuya realización se imputa a un tercero. La respuesta no puede ser otra que (...): un límite a la potestad sancionatoria del Estado está



representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable. (p. 31)

Como podrá advertirse, el autor desarrolla los principios que delimitan la potestad sancionadora según nuestra legislación peruana; sin embargo, para efectos de la investigación, hemos considerado tomar en cuenta el principio de causalidad, por el cual, el ordenamiento exige el principio de personalidad de las sanciones, es decir, que la responsabilidad se debe atribuir a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y no ser sancionado por hechos cometidos por terceros.

2.2.MARCO TEÓRICO

2.2.1. El *Ius Puniendi* del Estado

El Estado existe porque tiene como objetivo principal garantizar la vida en común de los ciudadanos, es por ello que se le ha otorgado la potestad sancionadora, para que de esta forma y contando con un sustento normativo pueda penar y castigar aquellas acciones que atenten contra los bienes jurídicos protegidos por el sistema legal.

Por lo tanto, el Estado con el poder que le ha sido atribuido podrá imponer penas o sanciones cuando se infrinja lo establecido por la norma, los mismos que deberán ser justos y razonables, y cuando los ciudadanos no estén dispuestos a seguirlos, podrá ejercer



su elemento de dominación, es decir, que podrá obligar por la fuerza a obedecer sus decisiones, por lo que el poder público ejercerá el elemento de dominación a través de la pena o la sanción administrativa. Si bien es cierto, anteriormente el Estado tenía la facultad de imponer penas a aquellas conductas que fueran en contra de la religión, moral o costumbres, en la actualidad se castiga a aquellas acciones que vayan en contra de sus principales fines, es decir el de lograr una vida en común, pacífica, libre y materialmente asegurada. (GUEVARA, 2016, p. 18)

Por otro lado, según VIGNOLO (2008) citado por (GUEVARA, 2016), nuestra Constitución en su artículo 2°, numeral 24, inciso d “muestra claramente al *ius puniendi* como institución monopolizada por el Estado, siendo el fundamento para que este, en exclusiva y con las garantías correspondientes, pueda procesar a los privados por todo acto u omisión que previamente haya sido calificado como antijurídico y susceptible de la punición advertida en la ley” (p. 175 y ss).

La norma anterior, tiene como antecedentes al artículo 2°.20. d de la Constitución de 1979 y el 25.1 de la Constitución española de 1978, siendo esta última de dónde precisamente se obtuvo el sustento y los alcances que dieron lugar a que se introduzca dicha regla en el Derecho Peruano, por lo que, de acuerdo al análisis que se ha ido desarrollando en la doctrina española, se puede afirmar que el *ius puniendi* tiene un fundamento Constitucional que es indiscutible.

Para MARAVÍ citado por VERGARAY y GOMEZ (2009), el sistema constitucional que hace mención en el Perú a los tres poderes del Estado atribuye la



potestad sancionadora a los órganos jurisdiccionales, sin embargo, la necesidad en los Estados de que la administración pública también ejerza esta potestad ha aumentado al punto que en la actualidad la potestad punitiva del Estado es ejercida también por la administración pública. (p. 403-438.)

La Constitución en el artículo 138° señala lo siguiente:

“Artículo 138.- Administración de justicia. Control difuso

La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera.

Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.”

Así pues, de acuerdo a lo señalado en el artículo 138° se podría deducir que constitucionalmente la potestad sancionadora no es reconocida para la administración pública, sin embargo, ello no debe ser interpretado como una negación de su existencia, ya que existen normas que reconocen la potestad otorgada a la administración y a ello se suman los fundamentos basadas en razones de orden práctico.

Según el Tribunal Constitucional, en el Exp. N°00033-2007-PI/TC, señala que el ius puniendi del Estado es entendido como la potestad que se manifiesta en el aspecto



coercitivo de las normas y, por otro, que es también objeto de la regulación de las mismas, así, y siguiendo al mismo autor, el ejercicio de su poder punitivo está determinado por las opciones sociales y políticas que haya adoptado en relación con la organización de la comunidad, en general. Por lo tanto, la política criminal del Estado se halla encuadrada y condicionada por su política social general. En este sentido la persecución y sanción de conductas delictivas, en un Estado Social y Democrático de Derecho implica el diseño general de las políticas criminales las que no se agotan con la descripción típica de estos ilícitos sino también, entre otros, con la ejecución de la pena. Así, el *ius puniendi* del Estado funciona con sus limitaciones dentro de un marco penal de la Constitución, bajo los estándares internacionales referidos a la protección de derechos fundamentales y en estricta observancia de los fines de la pena. En este sentido, nuestro ordenamiento Constitucional y las obligaciones internacionales serán el punto de inicio para poder establecer los fines que el régimen penitenciario se ha propuesto lograr y los objetivos que en ella se ha trazado en la Constitución, así como cumplir con los deberes y obligaciones asumidas por el Estado. (f. 26)

Para GARCÍA CAVERO, (2008), citado por GUEVARA, (2016) El fundamento que puede surgir inmediatamente sobre este poder monopólico de imponer penas o sanciones por parte del Estado es aquel que se sustenta en el tercero imparcial, es decir, que el Estado podrá decidir adecuadamente al ser un tercero ajeno al conflicto surgido, evitando de esta manera caer en penas o sanciones irracionales y desproporcionadas. Sin embargo, este fundamento que parece el adecuado encontrará su deficiencia cuando surja la pregunta de por qué entonces el Estado también decide en aquellos casos en que el



afectado resulta siendo él mismo, dando lugar a encontrar la respuesta del poder monopólico del Estado en otro fundamento (p. 20).

Así pues, existe un fundamento que contesta exitosamente esta interrogante, y es que cuando se comete un delito o una infracción administrativa los intereses afectados son intereses públicos, intereses que únicamente son velados por el Estado, por lo que será él el encargado de reaccionar ante estas situaciones imponiendo penas o sanciones según corresponda.

Asimismo, para TORNOS (2014) citado por GUEVARA, (2016) podemos apreciar la diferencia existente entre los dos poderes sancionadores en los que se divide el ius puniendi del Estado. Por un lado, la sanción penal puede llegar a comprender penas privativas de libertad por lo que la reprochabilidad es muy elevada, es impuesta luego de haberse seguido un proceso debidamente formalizado, debe cumplir con las garantías previstas en el ordenamiento, y el juez es el encargado en este caso de sancionar. (p.18)

La sanción administrativa, puede entenderse entonces como aquel castigo que se impone al administrado como reacción a una conducta en contra de la legalidad, su reprochabilidad no implica una sanción consistente en una pena privativa de libertad, sino que, su potestad es aplicada en base a la ley (o una ordenanza local) y la garantía judicial es ejercida con posterioridad.

Además, RETAMOZO (2015), citado por (GUEVARA, 2016) resalta que se debe reconocer que el Derecho penal es quien proporciona al Derecho administrativo, en un



inicio, sus instrumentos, los mismos que la administración pública adoptará en concordancia con la particularidad que le es propia, por lo tanto, el *ius puniendi* es uno solo, pero a su vez y dadas las necesidades en particular se divide en potestad penal y administrativa. (p. 24).

Asimismo, es innegable en la actualidad que en el ámbito administrativo se castiga la mera infracción de la norma. Son muchos los casos en que el Derecho administrativo sanciona por la violación de un bien jurídico perfectamente identificable. En realidad, sea cual sea la conducta sancionada, siempre habrá un bien jurídico vulnerado que justifica su tipificación como infracción. La razón de castigar al administrado sin mayor discusión se debe a aquella figura denominada, peligro abstracto puro o hipotético, en las cuales la violación del bien jurídico protegido no se produce por la conducta sancionada, que no lo afecta ni siquiera indirectamente. Se trata de “ilícitos de desobediencia”, en los cuales el legislador ya tipificó el riesgo, estableciendo por tanto que una conducta, sin importar sus efectos reales o potenciales en el supuesto en concreto, es en sí misma riesgosa. (BACA, 2010, p.10).

Si bien, a lo largo del tiempo se han ido desarrollando diferentes posturas en base a los criterios que debe seguir el legislador al momento de atribuir el *ius puniendi* ya sea en el orden penal o administrativo, es importante tener en cuenta que uno de los criterios que debe adoptar el legislador es el de analizar la eficacia de las medidas sancionadoras, pero además deberá tener presente el respeto que se le debe a las libertades ciudadanas.



En conclusión, es evidente la existencia del poder punitivo, el mismo que tiene sustento legal, y que independientemente de los criterios que debe adoptar el legislador al momento de determinar la atribución del *ius puniendi* en el orden penal o administrativo, es importante que se tenga en cuenta por un lado que las medidas sancionadoras sean eficaces y por el otro que se respeten las libertades del ciudadano.

2.2.2. El *Ius Puniendi* del Estado y su relación con la potestad sancionadora de la Administración Pública

El *ius puniendi* es la atribución o facultad que tiene el Estado para sancionar conductas y actos que atentan o trasgreden el sistema normativo. En virtud de esta facultad, el Estado podrá ejercer ciertas prerrogativas que lo facultan para imponer sanciones ante la comprobación de la comisión de determinadas acciones previstas con anterioridad en la ley.

Siguiendo la misma línea, según BACA (2007) citado por MINJUS, (2017), en la actualidad, se ha sostenido el dogma de la unidad de la potestad sancionadora estatal» considerando que se constituye un poder único que se expresa a través del Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. (p. 9)

Sobre este punto se ha sostenido que la legitimidad de las sanciones administrativas reside en el *ius imperium* del Estado, al igual a las sanciones del Derecho Penal. Evidentemente, el Estado cuenta con plena potestad para disponer consecuencias jurídicas, a todos aquellos que desobedecen las disposiciones o mandatos normativos.



Pues, el Derecho Administrativo Sancionador reposa en la propia legitimidad que tiene el Estado para regular la vida de los ciudadanos en sociedad al ejercer determinados mandatos normativos, que se plasman entre los administrados y la Administración y generan derechos y obligaciones, por lo que su desobediencia incide en la validez de una reacción jurídico-estatal, en este caso la imposición de una sanción administrativa. Es el principio de legalidad en toda su concepción reguladora, que legitima al Estado, de facultar a la Administración a la imposición de sanciones, como garantía de seguridad jurídica y la correcta aplicación de sus facultades.

Por tanto, la potestad punitiva sancionadora atribuida por el ordenamiento jurídico al Estado, habilita a su titular a imponer conductas sobre terceros, con la posibilidad de que el sujeto pasivo soporte las consecuencias de dicho poder, que podrían no ser ventajosas. Dicho sujeto pasivo posee entonces una relación de sujeción respecto a la entidad en cuestión. En el caso específico de la potestad sancionadora, las consecuencias del poder son eminentemente gravosas y la relación de sujeción se aplica de manera uniforme a todos los administrados en un ámbito determinado. El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico, exige que el sistema tenga previsto mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su contravención, teniendo en cuenta que si la eficacia de todo sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas 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 concretiza en la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública. Si bien es cierto que uno de los



principios del sistema constitucional involucra la encomienda exclusiva del ejercicio de la potestad punitiva a los órganos jurisdiccionales, un rápido examen del ordenamiento jurídico nacional y extranjero permite evidenciar que la Administración Pública cuenta con potestades represivas expresas dirigidas a contrarrestar conductas ilícitas que se encuentran excluidas del ámbito de competencia de los órganos jurisdiccionales penales.

En ese sentido, la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública encuentra sustento en la autotutela administrativa (obligatoriedad de los actos administrativos sin la intervención de voluntades ajenas a la Administración Pública); y, a su vez, en un imperativo de coerción asignado por ley para garantizar el cumplimiento de obligaciones que integran el ordenamiento jurídico administrativo y castigar su contravención, de ser el caso. (SANTAMARÍA, 1954, P. 371-372)

Si bien en la Constitución no ha sido reconocida expresamente la facultad de la Administración Pública para ejercer la potestad punitiva, el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, tales como los recaídos en los expedientes N° 274-99-AA/TC, 0090-2004-AA/TC y 01668-2011-PA/TC, ha dejado establecido que tanto la potestad de dictar sanciones administrativas como la de imponer sanciones penales derivan del denominado *ius puniendi* del que esta premunido el Estado.

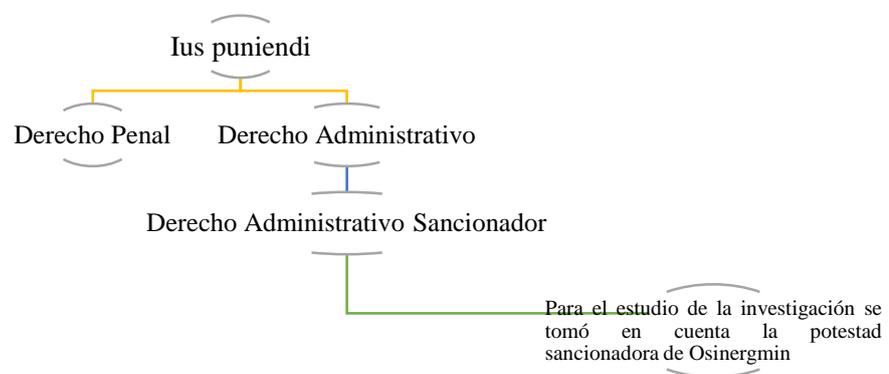
Ello tiene todo sentido, pues no reconocerle a la Administración Pública la posibilidad de ejercer potestad sancionadora significaría que el Estado no pueda, de forma efectiva y eficiente, cumplir y hacer cumplir las normas de orden público.

Como se aprecia, el poder punitivo del Estado puede manifestarse en dos ámbitos, uno de naturaleza penal (Poder Judicial) y otro administrativo (Administración Pública), que en el presente estudio, nos avocaremos a un sector de la Administración Pública.

Como se ha señalado, ambas manifestaciones tienen su origen en el *ius puniendi* del Estado, lo cual resulta determinante para afirmar que los principios y garantías del Derecho Penal resultan extensivos al Derecho Administrativo Sancionador.

En función a ello, los principios del Derecho Penal complementan y/o constituyen directrices del Derecho Administrativo Sancionador, y que, precisamente, en base a dichos principios, se han establecido una serie de limitaciones a la potestad sancionadora del estado en materia administrativa. (GUADALUPE, J. y VARGAS, 2015, pp. 249-250)

Figura 1: Unidad del IUS PUNIENDI



Fuente: Elaboración propia

El Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reconocido la existencia de un solo derecho sancionador en el ordenamiento jurídico



peruano que se manifiestan en: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador.

La potestad punitiva del Estado está condicionada en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución política del Perú, de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales.

Todas las instancias punitivas del Estado, sea en procesos judiciales o procedimientos administrativos sancionadores.

2.3. DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA LEY N° 27444

2.3.1. Generalidades

El surgimiento del Derecho Administrativo se encuentra en Francia, a partir de la Revolución Francesa, la cual tenía como principal finalidad el terminar con el feudalismo. Si bien pueden considerarse como antecedentes históricos los Tribunales Administrativos franceses; no se puede suponer la existencia del Derecho Administrativo como tal. Puesto que el Derecho Administrativo como conjunto de normas o como disciplina que estudia a éstas, es relativamente nuevo.

Continuando en este mismo orden de ideas, el nacimiento de este Derecho en Francia, encuentra su mayor auge durante la época de la Asamblea Constituyente como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del Poder Público, los caracteres esenciales de las



instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre. (FERNÁNDEZ, 2015, pp. 130 y 131).

Una de las Instituciones jurídicas francesas, que más empuje proporcionó al desarrollo del Derecho Administrativo fue el Consejo de Estado Francés, el cual a través de su evolución logró que el Derecho Administrativo evolucionara junto con él. Cuando surge el Consejo de Estado Francés goza de una facultad de justicia “retenida”, que consistía en el derecho que tenía el Rey de resolver él mismo la última instancia en cualquier proceso.

Durante esta primera etapa del Consejo del Estado Francés, conocida como el Antiguo Régimen, se necesitó de la creación de tres instituciones fundamentales: Servidumbre, Parlamento y Estados Generales.

En la segunda etapa evolutiva del Consejo del Estado Francés, evolución que debe mencionarse fue más por cuestiones históricas que por motivos jurídicos, comienza con la adjudicación a este órgano, de una justicia delegada, la cual consistía en la competencia para decidir en lo contencioso administrativo, lo que le permitió erigirse, en el más importante de los tribunales administrativos franceses y simultáneamente, en consejero del poder central. Aunado a esto se da en Francia la separación de poderes dividido en una jurisdicción o poder judicial y la jurisdicción o poder administrativo.

En el caso Peruano, según VILLEGAS, (1967), el derecho administrativo peruano es relativamente reciente, pues formalmente data desde la dación de los años sesenta, con



la Promulgación del Reglamento de Procedimientos Administrativos, D.S. N° 006-SC de 11 de noviembre de 1967, emitiéndose una diversidad de normas relativas a la materia administrativa de una manera desordenada, marcando una nueva etapa del moderno derecho administrativo, la dación del TUO de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, que fuera aprobado mediante D.S. N° 02-94-JUS y posteriormente con la dación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ‘esta última actualmente vigente (p.49)

Asimismo, refiere el Profesor VILLEGAS que para ubicarnos en los inicios del derecho administrativo peruano, es necesario remontarnos al día 3 de octubre de 1968, fecha en que se produjo en el Perú el derrocamiento del gobierno democrático del Arquitecto Fernando Belaunde Terry, y la ascensión al poder del gobierno militar de la primera etapa del Comandante General del Ejército Juan Velasco Alvarado, gobierno que introdujo notorios cambios económicos y sociales, de particular importancia la aparición del proceso contencioso-administrativo en la normatividad legal. Es en este escenario, que en el año de 1967 el Colegio de Abogados de Lima, bajo el decanato del jurista Mario Alzamora Valdez, organizó un “Fórum sobre lo contencioso-administrativo en el Perú”, importante precedente académico que impulsó el desarrollo del derecho administrativo peruano. Así, con la dación del Reglamento de Normas General de Procedimientos Administrativos mediante Decreto Supremo N° 006-SC de 11 de noviembre de 1967, se estableció en el artículo 112 y siguientes, que el funcionario jerárquicamente superior al que expidió una resolución, podía declarar la nulidad, salvo si se trataba de una Resolución Suprema que podía ser declarada nula por otra y ello cuando esos actos eran



efectuados por un órgano incompetente, contrarias a las leyes, la Constitución o contuviesen un imposible jurídico, o finalmente se hubiera prescindiendo de normas esenciales del procedimiento y en la forma prescrita por la ley. Con fecha 11 de abril de 2001 fue publicada en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la misma que según lo establecido en su Cuarta Disposición Final y Complementaria, entraría en vigencia a los seis meses de su publicación oficial, es decir, el 11 de octubre del mismo año, como en efecto sucedió, estando vigente dicha norma hasta la fecha.

El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. A raíz de esta modificatoria, el 20 de marzo de 2017 se difundió en el mencionado diario oficial, el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sin embargo, mediante la publicación del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el viernes 25 de enero de 2019 en el Diario Oficial “El Peruano”, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos aprobó el TUO de la LPAG, que consta de cinco (5) títulos, diecinueve capítulos (19), doscientos sesenta y cinco (265) artículos, diez (10) Disposiciones Complementarias Finales, trece (13) Disposiciones Complementarias Transitorias; y, tres (3) Disposiciones Complementarias Derogatorias, habiéndose derogado la anterior norma aprobada mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.



A más de una década de su vigencia, el sector mayoritario de la doctrina jurídica considera que esta norma marcó un antes y un después en el Derecho Administrativo peruano; ello, debido al impacto que tuvo esta norma en la forma de organización y actuación de la Administración Pública, así como, principalmente, en las relaciones entre ésta y los ciudadanos, a través del procedimiento administrativo, el cual fue adaptado tomando en cuenta las exigencias de los principios y valores de un marco constitucional democrático, colocando al ciudadano como núcleo central de la actuación de la Administración Pública.

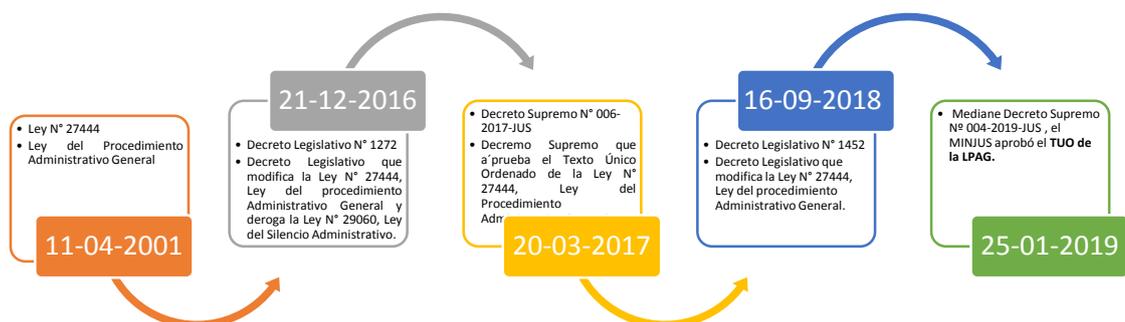
Habiendo transcurrido un periodo considerable y habiéndose realizado algunas modificaciones normativas importantes durante su vigencia, se ha considerado necesario revisar de manera rigurosa, integral y sistemática todo el cuerpo normativo de la Ley N° 27444, a fin de adaptarlo a las necesidades que actualmente se presentan, regulando algunos vacíos, precisando algunos aspectos que pueden generar dudas y/o corrigiendo algunos errores que durante este tiempo se han evidenciado, todo esto inspirado en mejorar la actuación de la Administración Pública y mejorar aún más su relación con los ciudadanos, garantizando el respeto de sus derechos y, por qué no, el cumplimiento de sus deberes.

Si bien nuestro sistema jurídico carece en la actualidad de una norma, que de manera sistemática y coherente, haya previsto la forma como es que se organizan las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local); sí debemos reconocer la importancia de la LPAG, pues regula, por vez primera, un régimen jurídico

transversal que orienta la actuación de la Administración Pública en su relación con los administrados y, así mismo, con otras Administraciones Públicas; lo cual impacta en la mejora de la gestión pública y propiciando la construcción de un Estado democrático, social, descentralizado, eficaz y eficiente, al servicio de los intereses generales de la comunidad y del ciudadano.

En ese sentido, el cambio fundamental que ofreció y ofrece la LPAG ha sido la eliminación de la diversidad de normas referentes al procedimiento administrativo, hecho que dificultaba las relaciones entre los administrados y la Administración Pública. Así mismo, se realiza un paso importante hacia la codificación del procedimiento administrativo en el Perú, el reconocimiento de principios que deben orientar la actuación de la Administración Pública y los derechos de los ciudadanos en el marco de un procedimiento administrativo.

Figura 2: Modificaciones introducidas a la Ley N° 27444 - LPAG



Fuente: Elaboración propia



Conforme a lo mencionado en los párrafos que anteceden, existieron reconocimientos aislados de esta potestad a nivel legal, la misma había sido ejercida de manera desordenada e incongruente a falta de una norma genérica en nuestro país hasta octubre de 2001, fecha en la que entró en vigencia la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta última sería modificada y posteriormente, el 21 de diciembre del 2016, publicado el Texto Único Ordenado de la referida Ley. En esta norma se reguló la actuación de las entidades que tenían a cargo el desarrollo de procedimientos administrativos generales y especiales (sancionadores y trilaterales), los mismos que se encontrarían su validez condicionada al respecto por la Constitución, los principios constitucionales y el respeto por los derechos fundamentales. (Revisado el 12 de julio de 2018 en: <https://www.minjus.gob.pe/wpcontent/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVOSANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>).

Teniendo en cuenta lo anterior, el legislador recogió una serie de garantías, reglas, principios para los procedimientos administrativos y, sobre todo, principios específicos para los procedimientos administrativos sancionadores, con el objetivo de “proteger al particular de posibles actos arbitrarios, dada la naturaleza especialmente gravosa de (la) actividad (sancionadora)” y las consecuencias que de su ejercicio se desprenden en cuanto a los derechos y obligaciones de los ciudadanos. (GUZMÁN, 2013, p. 27)

2.3.2. Entidades que forman parte de la administración pública

De acuerdo al autor OSSA (2009), citado por (MINJUS, 2017) nuestro ordenamiento jurídico contempla la existencia de autoridades administrativas que cuentan



con potestades represivas o de sanción dirigidas a contrarrestar la comisión de aquellas conductas ilícitas cuyo castigo se encuentra excluido de la competencia de los órganos jurisdiccionales penales. No obstante, el ejercicio de tales potestades no es irrestricto ni arbitrario; por el contrario, se rige por la idea fundamental de que debe ser reglado en atención a su carácter represivo y su alta incidencia en la esfera jurídica del administrado. (p. 32).

En ese orden de ideas, el ejercicio de la potestad sancionadora de toda autoridad administrativa debe de realizarse dentro del marco de los parámetros jurídicos que rigen el ordenamiento jurídico administrativo y el Estado Constitucional de Derecho.

Según la LPAG, esta disposición será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública, considerándose a “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;



6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Por otro lado, existen diversos organismos públicos que no se encuentran mencionados en la Constitución y cuyo origen se encuentra en una norma legal. Estos organismos tienen distintos niveles de autonomía y funciones particulares. Podemos mencionar a título ilustrativo al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), entre muchos otros organismos que forman parte de la administración pública.



Para estudio de la investigación nos enfocaremos a la actividad sancionadora de OSINERGMIN en el sector energético.

2.4. LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DEL ESTADO EN EL PERÚ

2.4.1. Manifestaciones de la potestad sancionadora (Relación entre el Derecho Penal y el Administrativo Sancionador)

Para ALARCÓN, citado por MARTÍNEZ, (2017), la potestad punitiva del Estado se manifiesta de dos maneras: en el Derecho Penal, a través de la persecución y sanción de los delitos, y en el Derecho Administrativo Sancionador, mediante la persecución y sanción de las infracciones. En este último caso, el objetivo y la razón es sancionar todos aquellos “ilícitos” del ámbito administrativo que los tribunales penales no podrían perseguir con eficiencia y así asegurar la aplicación de las leyes, preservar los intereses públicos y mantener el Estado de Derecho. Diversos autores conceptualizan al delito y a la infracción administrativa de manera paralela, en tanto los aspectos configuradores y constitutivos de ambos son los mismos: i) la conducta típica, ii) que dicha conducta sea antijurídica; y, iii) la culpabilidad. El ius punendi del Estado es un poder de naturaleza política, dirigido a sancionar conductas tipificadas como delitos, contravenciones o infracciones administrativas, cuya titularidad corresponde al Estado en defensa de la sociedad, que se contiene y racionaliza a través del derecho penal y del derecho administrativo sancionador (pp. 4 y 5).

En palabras de CARRUITERO (2008) citado por (GUEVARA, 2016), existen principios tales como el de legalidad, ne bis in ídem, tipicidad, entre otros que el Derecho



administrativo sancionador ha adoptado del Derecho penal, pero a su vez sostiene que en su naturaleza se puede encontrar una sustancial diferencia y son estas diferencias las que hacen que ambas ramas no funcionen de la misma manera, así pues y sólo por mencionar una de las diferencias, el Derecho penal es un Derecho de última ratio en cambio el Administrativo sancionador es de aplicación inmediata, es decir, que en el Derecho administrativo sancionador al ser los órganos especializados los procesos serán rápidos. (p. 49).

Igualmente, MONTORO (1965), citado por (GUEVARA, 2016) manifiesta explícitamente que el ilícito penal y el ilícito administrativo tienen diferencias de carácter sustancial, esta afirmación es fundamentada con una serie de características destacando dos en especial, la primera es que en cuanto al ordenamiento jurídico en el caso del Derecho administrativo sancionador la ley no será la única expresión normativa como sucede en el Derecho penal, sino que además se regirá por lo que señale el reglamento o aquellas normativas que regulen esta manifestación amplia con la que cuenta la administración y la segunda es en cuanto a la lesión, que en el caso de la administración se tomará en cuenta aquella cuyo cuidado compete a la administración (p. 49 y 50).

2.4.2. Derecho administrativo sancionador

2.4.2.1. Definición:

El conjunto de normas y principios jurídicos, que se encargan de estudiar y determinar conductas que jurídicamente se consideran reprochables en búsqueda de la



protección de bienes jurídicamente relevantes, y de establecer y aplicar sanciones para las mismas. (NIETO, 2004, p. 176)

Para (GOHURDETT, R. y ROBLES, 2013), el Derecho Administrativo Sancionador es de carácter autónomo, respecto del cual se deben configurar garantías especiales que digan relación con las particularidades de las sanciones administrativas. (p. 31)

El Derecho Administrativo Sancionador, puede ser entendido en un sentido amplio, como todas y cada una de las manifestaciones del Derecho, que se establecen y aplican una sanción y, en un sentido estricto, como aquella rama del Derecho compuesta por las manifestaciones punitivas del Estado. Así, podemos definir el Derecho Sancionador como el conjunto de normas y principios jurídicos, que se encargan de estudiar y determinar conductas que jurídicamente se consideran reprochables en búsqueda de la protección de bienes jurídicamente relevantes, y de establecer y aplicar sanciones para las mismas.

No cabe duda que el Derecho Administrativo Sancionador es una necesidad de la complejísima sociedad moderna, ya que no podemos dejar de reconocer que la finalidad última del Derecho Punitivo se alcanza de forma más efectiva dotando de Potestad Sancionadora a la Administración. (DE PALMA, 1996, p. 37)

Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas



contrarias a las políticas del ente estatal. Un sector de la doctrina define el poder sancionador dado a la Administración como aquel en virtud del cual “pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso”. (ESCOLA: 1984, p. 207)

El Derecho Administrativo Sancionador está presente en la interrelación cotidiana del Estado con sus administrados, es decir, aparece en cada sector de la vida diaria en que el Estado tiene presencia o interviene para regular dicha actividad. Así, si una empresa de telecomunicaciones infringe la normatividad del sector, puede ser pasible de una sanción si incurre en alguno de los supuestos calificados previamente como infracción. Igual sucede con el conductor de un vehículo: cuando infringe la normatividad del sector (el Código de Tránsito), se le impone una multa administrativa. Esta misma lógica puede apreciarse en el ámbito del transporte (aéreo, marítimo, fluvial), la libre competencia, la pesquería, el medio ambiente, la contratación pública, el ámbito tributario, etc. (ROJAS: 2014, p. 41)

La denominación “Derecho Administrativo Sancionador” es relativamente reciente e implica, según expresa el profesor Nieto, una toma de postura en relación con definiciones anteriores hoy superadas. Así, señala este autor que:

“Durante mucho tiempo ha venido considerándosele como una simple manifestación del Derecho de Policía. Más adelante, cuando llegaron a España las ideas de James Goldschmidt—particularmente vulgarizadas a través de la obra de castellana de



Roberto Goldschmidt-, estuvo en auge la expresión de “Derecho Penal Administrativo”, que todavía se mantiene en algunas sentencias aisladas y en las monografías de autores penalistas. En la actualidad, sin embargo, se ha impuesto el término de “Derecho Administrativo Sancionador”, que es el habitual en la jurisprudencia y que la doctrina ha aceptado sin dificultades”. (NIETO: 2007, p. 139).

En el Perú, el Derecho Administrativo Sancionador puede describirse en función de las siguientes particularidades:

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).

- La sanción es aplicada por la propia Entidad encargada de regular 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 debe entenderse como algo propio de la “menor afflictividad” de estas sanciones, sino como un recurso excepcional que debe ser 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*).

- Para la imposición de una sanción existe una norma que otorga competencia a la entidad para aplicar sanciones.
- Para la imposición de 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.
- El sujeto sobre el que recae la sanción puede ser una persona natural o jurídica.

2.4.2.2. La Potestad Sancionadora de la Administración Pública

1. Concepto de Potestad Sancionadora

La potestad sancionadora es el poder jurídico que detenta la Administración Pública para castigar a los administrados cuando éstos lesionan determinados bienes



jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente. Esta potestad, mediante la represión de ciertas conductas, busca incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico, desincentivando la realización de infracciones.

El ordenamiento atribuye a la Administración potestades represivas o de sanción dirigidas a contrarrestar la comisión de determinados supuestos de hecho calificados como conductas ilícitas, cuyo castigo se encuentra excluido de la competencia de los órganos jurisdiccionales penales. (PEDRESCHI, 2003, p. 502).

Si bien en un sistema constitucional basado en una estricta división de poderes, la potestad punitiva del Estado (*ius puniendi*) no debería ser ejercida por la Administración (en cabeza del Poder Ejecutivo), sino estar reservada a los órganos jurisdiccionales, es claro que las necesidades que los Estados modernos afrontan se han impuesto a la rigidez de los esquemas tradicionales, verificándose un activo ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración, lo que hoy no admite cuestionamiento.

En nuestro ordenamiento se ha venido aceptando pacíficamente 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.

La premisa de una potestad sancionadora reglada constituye también una protección para la esfera de derechos del administrado, toda vez que garantiza el respeto de los principios que rigen en el procedimiento administrativo sancionador conforme a lo señalado por el propio Tribunal Constitucional, el cual ha establecido que cualquiera que



sea la actuación de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento (sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario) se debe respetar el derecho al debido proceso, tal como se encuentra precisado en la Sentencia del 8 de agosto de 2012 recaída en el Exp. N° 00156-2012-PHC/TC, f. 2 y 3.

Igualmente, dicho Tribunal ha precisado que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del Derecho Sancionador que no solo deben ser exigibles en el ámbito del Derecho Penal, sino que también deben ser cumplidos en el del Derecho Administrativo Sancionador (f.7).

La jurisprudencia comparada, como es el caso del Tribunal Constitucional Español en la Sentencia del 3 de octubre de 1983, ha identificado una serie de razones de índole práctico que justifican la actuación sancionadora de la Administración. Estas son las siguientes:

- No recargar en exceso a la administración de justicia con la atención de ilícitos de menor gravedad.
- Dotar de mayor eficacia al aparato represivo respecto de los ilícitos menores.
- Promover mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los administrados sancionados.

Ahora bien, la facultad de las entidades administrativas para aplicar una sanción administrativa no se encuentra expresamente reconocida en la norma constitucional, el



Tribunal Constitucional ha afirmado que esta constituye una manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración y, como toda potestad en el contexto de un Estado de Derecho, se encuentra condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales, como se encuentra señalado en la Sentencia del 3 de agosto de 2004 recaída en el Expediente N° 1654-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2.

Al respecto, también se ha afirmado que la potestad sancionadora atribuida a la Administración Pública se traduce en un auténtico poder derivado del ordenamiento jurídico y encaminado al mejor gobierno de los diversos sectores de la vida social. Desde esta perspectiva, dicha potestad tiene como principal característica su carácter represivo, el cual se acciona ante cualquier perturbación o contravención del orden jurídico (IVANEGA, 2008, p. 115).

La potestad sancionadora tiene su fundamento en la competencia para reprimir las transgresiones de las normas en un ámbito cuya competencia ha sido encomendada a la Administración. (ORENA, 2002, p.20).

El garantizar el efectivo cumplimiento de los dispositivos contenidos en nuestro ordenamiento hace indispensable que la Administración ostente facultades punitivas y coercitivas que hagan posible la materialización de dicho objetivo. En consecuencia, considerando los requerimientos y necesidades que debe atender el Estado, actualmente



es impensable que no se traslade a la Administración labores que antiguamente eran competencia exclusiva del fuero judicial.

Como se puede apreciar, la potestad sancionadora constituye un poder natural o corolario de las competencias otorgadas a la Administración Pública en determinadas materias, principalmente en las referidas a la ordenación y regulación de las actividades en la sociedad. No obstante, en el contexto de un Estado de Derecho, dicha potestad no se ejerce de manera arbitraria, sino que se encuentra condicionada al respecto de las disposiciones previstas en la Constitución y los derechos fundamentales de los administrados. (DANÓS, 1995, p. 150).

Por tanto, las administraciones públicas son competentes para determinar la comisión de infracciones administrativas y, sujetas al respectivo procedimiento administrativo, imponer las consecuentes sanciones a los administrados infractores, conforme a lo indicado en el artículo 229° de la LPAG.

Sobre la potestad sancionadora, RUBIO (2013) señala que la potestad sancionadora del Estado es la facultad que posee la Administración Pública para aplicar sanciones y/o gravámenes a los administrados ante el incumplimiento o desobediencia de las normas y decisiones del Estado; conductas u omisiones establecidas previamente como ilícitos. Dicha potestad tiene como fundamento principal el poder coercitivo del Estado para hacer cumplir sus normas y disposiciones. (pp. 234 y 235).

2. El Procedimiento Administrativo Sancionador



El procedimiento administrativo sancionador es entendido, en primer término, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública. (ALARCÓN: 2010, p. 541).

El procedimiento sancionador garantiza que la actuación de la Administración se lleve a cabo de una manera ordenada y orientada a la consecución de un fin y respetando un mínimo de garantías para el administrado.

MORÓN (2008) 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. (p. 631)

Su importancia presenta una doble dimensión, pues, de una parte, es el mecanismo idóneo que tiene la Administración Pública para lograr su finalidad pública y, de otro



lado, constituye la vía que permite ofrecer al administrado las garantías necesarias para el respecto de sus derechos fundamentales.

La especialidad del procedimiento administrativo sancionador, con relación al procedimiento general, radica en la necesidad de traducir en reglas procedimentales algunas de las garantías constitucionales que protegen al administrado frente al ius puniendi estatal. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha enfatizado que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado. En esa misma línea, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la Administración Pública no puede dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar la garantía del debido proceso en sede administrativa sancionatoria, por cuanto es un derecho humano el obtener todas las garantías que permita alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir este deber (Sentencia del 8 de agosto de 2012 recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 3).

En sintonía con ello, el párrafo 245.2 del artículo 245 del TUO de la Ley N° 27444 establece que las disposiciones que disciplinan la potestad sancionadora de las entidades públicas, y se encuentran previstas en su Capítulo III, deben aplicarse con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales. Se precisa, además, que dichos procedimientos deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento



administrativo sancionador, no pudiéndose imponer condiciones menos favorables a los administrados.

Así, el Tribunal Constitucional ha reconocido la aplicación de los principios básicos del Derecho Sancionador (principios de tipicidad, culpabilidad, legalidad, entre otros) no solo al Derecho Penal, sino también al Derecho Administrativo Sancionador. Lo anterior se desprende de la Sentencia del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, el cual se cita a continuación:

« (...) es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador...» (Segundo párrafo del fundamento 8). En tal sentido, la aplicación de dichos principios, con sus matices, resulta común a ambas disciplinas jurídicas. El mismo fundamento jurídico ha sido consignado en las sentencias emitidas de los procesos tramitados en los expedientes números 2250-2007-AA/TC y 00156-2012-PHC/TC”.

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, concordante con el capítulo II, artículo 50° de la Ley N° 27444, el cual nos señala que, para el cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativo, se entiende por sujetos del procedimiento a: la Administración y el particular a quien se atribuye la infracción.



Administrado: En el procedimiento administrativo sancionador el administrado es una de las figuras principales debido a que al presunto infractor se le atribuye la infracción frente a la Administración Pública. Es necesario señalar que el administrado al estar dentro de un procedimiento administrativo sancionador goza de garantías que se derivan del debido procedimiento administrativo, ya que, si se trata de una sanción impuesta por la autoridad administrativa, trae consigo una serie de restricciones a determinados derechos del administrado.

Una de las garantías que tiene el administrado es el derecho de defensa, debido a que cuando se inicia el procedimiento administrativo sancionador se encuentra en un estado de indefensión, debiendo conocer cuáles son los cargos que se formulan en su contra, ya que bajo esos cargos se le iniciara procedimiento, ejerciendo su derecho de defensa con la utilización de medios probatorios, entre otros que puedan desvirtúan la infracción imputada. Por lo tanto, es indispensable que existan las garantías que protegen al administrado (presunto infractor), ya que se encuentra en una situación de desventaja frente a la Administración Pública.

La Autoridad Pública: La administración tiene el poder de imponer sanciones al administrado cuando este infrinja la norma, esto es puede tomar medidas represivas o de sanción que están dirigidas a neutralizar la comisión de infracciones de determinados supuestos que son contrarias al orden público y las buenas costumbres. El ejercicio de la potestad administrativa no es arbitraria ni



mucho menos discrecional, al contrario, como existen conductas que van en contra de la norma, la administración debe reprimir esta alta incidencia en los administrados, ejerciendo su potestad sancionadora dentro de los parámetros que rigen el ordenamiento jurídico administrado.

Como sabemos la potestad sancionadora de la autoridad administrativa, se encuentra con protección para el administrado, ya que el ejercicio de esta potestad se debe realizar respetando los principios y garantías que son el pilar del procedimiento administrativo sancionador, debido a que se trata de una actuación que es contraria a la norma.

Ante cualquier acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos, resoluciones, contratos de concesión y demás obligaciones establecidas en normas, procedimientos y/o disposiciones bajo el ámbito de competencia de OSINERGMIN, la responsabilidad administrativa es OBJETIVA.

3. El reconocimiento de los Principios del procedimiento administrativo sancionador

Para DANÓS, la necesidad de “juridificar” la potestad sancionadora de la Administración y de otorgar garantías a los particulares determinó la consagración jurisprudencial de la tesis que sostiene la identidad sustancial entre las sanciones



administrativas y penales, de la que se deriva la aplicación al ilícito administrativo de una amplia gama de principios y garantías de orden penal. (p. 151).

Sin embargo, es importante señalar que no se trata de una aplicación literal o mecánica de los principios y garantías obtenidos del ordenamiento penal, sino de un proceso de adaptación de tales instrumentos a la dinámica propia del sistema administrativo sancionador, con la finalidad de garantizar su eficacia. Y es que los principios propios del derecho penal no se trasladan intactos o incólumes, sino que sufre una modulación para ser adaptados a las particularidades de la función administrativa.

Para MORÓN (2005), el artículo 230° de la LPAG contiene una exposición detallada de los principios que rigen la potestad sancionadora administrativa, los cuales cumplen una triple función: (i) la fundante (preceder a la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora); (ii) la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora); y, (iii) la integradora (servir de fuente de integración para las lagunas jurídicas que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras) (p. 228).

Ahora bien, según lo dispuesto en el Artículo 248 TUO de la LPAG, la potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

- a) Legalidad
- b) Debido procedimiento



- c) Razonabilidad
- d) Tipicidad
- e) Irretroactividad
- f) Concurso de infracciones
- g) Continuación de infracciones
- h) Causalidad
- i) Presunción de licitud
- j) *Culpabilidad***
- k) Non bis in ídem

El artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444 recoge 11 principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades públicas. Estos principios se aplican, de manera adicional, a los principios generales previstos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444. Sin embargo, para la presente investigación se estudiará principalmente el principio de culpabilidad.

Además, el procedimiento sancionador en general, establece una serie de pautas mínimas comunes para que las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados, la ejerzan de manera previsible y no arbitraria, es así que, el derecho sancionador administrativo como parte del derecho sancionador general está sujeto a las reglas específicas y predeterminadas que protegen al administrado de un accionar arbitrario, de modo tal que solo se sancionen las conductas realmente lesivas para el ordenamiento público.



Es fundamental comprender que en cualquier etapa del procedimiento se deberán respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de forma tal que estos no resulten lesionados por las actuaciones arbitrarias de la administración. Por ello, se debe velar porque todo procedimiento administrativo que pueda culminar con la imposición de algún tipo de sanción, se efectúe de forma objetiva. Pues, comprender el verdadero significado de los principios, es fundamental para garantizar el desarrollo de un procedimiento ajustado al derecho. (SANTY: 2017, p. 2)

4. El principio del debido procedimiento en el procedimiento administrativo sancionador

Es un derecho que se debe tener en cuenta ante cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, donde se debe respetar el debido proceso legal, pues el debido proceso es una garantía formal para el administrado en el sentido de que deben cumplirse todos los actos y/o fases procedimentales que la ley exige para que una decisión o resolución (acto final) pueda calificarse con validez a la luz del ordenamiento jurídico. En un plano material, el debido proceso otorga al administrado la garantía de que podrá hacer valer sus derechos en el ámbito y escenario de la administración.

Según ALARCÓN (2010) el procedimiento administrativo sancionador es entendido, en primer término, como el conjunto de actos destinados a determinar la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la comisión de una infracción y la consecuente aplicación de una sanción. Dicho procedimiento constituye, además, una



garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública (p. 541).

Por tanto, para efectos de que las entidades de la administración pública, (para el presente estudio, el Osinergmin), tome una decisión basada en juicios de valor previamente concebidos, según lo enfatizado por el TC, tiene la obligación de observar los principios del procedimiento sancionador, toda vez que estos garantizan el respeto por los derechos del administrado. En esa misma línea, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el TC ha sostenido que la Administración Pública no puede dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar la garantía del debido proceso en sede administrativa sancionatoria (Sentencia recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC, segundo párrafo del fundamento jurídico 3).

En ese sentido, el principio del debido procedimiento, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, ha sido concretizado en el inciso 2) del artículo 248° del TUO de la LPAG, que en términos generales, se relacionan con la prohibición de indefensión de los administrados; sin embargo, este principio no se agota en el derecho que asiste al particular de exponer sus pretensiones, sino que también comprende otro tipo de garantías como el derecho de ofrecer y producir prueba, el derecho de obtener una decisión fundada en la que se analicen las principales cuestiones planteadas. (MINJUS, 2017, p. 16).

El citado artículo modificó el principio del debido procedimiento incorporando como parte de su contenido la separación que debe existir entre la fase instructora y la



sancionadora del procedimiento, esta separación representa una garantía para el administrado, la cual tiene como fundamento el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el principio al debido procedimiento contemplados en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución y en el inciso 1.5 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

Como se ha señalado en el párrafo que antecede, el principio del debido procedimiento administrativo es un principio que está incorporado también al procedimiento administrativo general y tiene su origen en la regulación procesal; es decir, la regulación aplicable a los procesos judiciales. El principio al debido procedimiento implica una obligación por parte de las entidades a respetar y hacer respetar todas las reglas del procedimiento destinadas a que el acto administrativo que será resultado del procedimiento tenga todas las formalidades establecidas por ley. Este principio, que es importante en el procedimiento administrativo general, es mucho más importante aún en el procedimiento administrativo sancionador, pues el control del ejercicio de la potestad sancionadora de las entidades debe ser muy estricto y debe velar por la protección de los administrados, a fin de evitar que se cometan arbitrariedades en su contra. (NORTHCOTE: 2013, p. 3)

Vemos que las entidades de la administración pública deben velar para que durante el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador se garantice el derecho al debido procedimiento administrativo.



Al respecto, en reiterada jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha señalado que la administración no puede dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso:

“De modo que cualquiera que sea la actuación u omisión de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, se debe respetar el derecho al debido proceso”.

En la sentencia del Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, de fecha 2 de febrero de 2001, la Corte Interamericana enfatizó el respeto del debido proceso en sede administrativa sancionatoria, al precisar que:

“no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso», por cuanto es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber”.

Así, en todo procedimiento administrativo sancionador deben respetarse las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú, las mismas que se deben aplicar, en la medida que resulten compatibles con su naturaleza. Así, encontramos entre otros derechos al derecho de defensa que debe garantizarse durante lo largo del procedimiento, que proscribiera cualquier estado o



situación de indefensión (El Tribunal Constitucional en el Fundamento N° 6 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC, del 22 de junio de 2011).

2.5.PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

2.5.1. La progresiva inclusión del Principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador

El concepto moderno (constitucional) de sanción está indisolublemente unido al principio de culpabilidad, pues de dicho concepto no solo deriva la exigencia de que la Administración castigue respetando el principio de legalidad sino también el de culpabilidad. El denominado principio de culpabilidad constituye así otra de las exigencias constitucionales a que debe adecuarse el Derecho administrativo sancionador, pero no por una traslación sin más del Derecho penal sino porque sus manifestaciones o exigencias derivan directamente del concepto de sanción propio de un Estado Social y Democrático de Derecho. (CANO: 2009, p. 84)

La culpabilidad es un principio del esencial del Derecho punitivo, pero también una categoría o elemento esencial del concepto de infracción. En el ámbito administrativo, además, no existe una teoría de la culpabilidad que distinga claramente ambos significados y aclare sus diferencias con el ámbito penal.

Para NIETO (2004) La consideración del principio de culpabilidad como un principio del Derecho administrativo sancionador ha pasado por una serie de etapas a lo largo del tiempo, es decir, que en un inicio la doctrina no planteó introducir un elemento



culpable en el Derecho administrativo sancionador al ser este criterio incompatible con la responsabilidad objetiva, el mismo que se le atribuía a las infracciones administrativas. (p. 346-347).

En el caso peruano, constituye una de las grandes novedades de la modificación operada mediante el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, pues antes de ello, la LPAG parecía haber optado por una responsabilidad eminentemente objetiva que solo exigía la culpabilidad entendida como principio de personalidad de las infracciones y de responsabilidad por el hecho (principio de causalidad) no exigiendo el dolo o la culpa como requisito para aplicar la sanción (BACA, 2012:11).

Como se puede apreciar, en aplicación del principio de culpabilidad, la responsabilidad administrativa tiene necesariamente carácter subjetivo, a excepción de los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva. Ello implica que la entidad pública con potestad sancionadora se encuentra obligada acreditar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa. (MINJUS, 2017, p. 28).

Por su parte, RUBIO (2008) señala que “este principio (de culpabilidad) forma parte de un principio más amplio, llamado de legalidad en materia sancionadora (...). El principio de culpabilidad es un límite a la potestad punitiva del Estado y una garantía de las personas.” Asimismo, señala que “Una interpretación que considere que la acción bajo comentario tiene la condición de elemento objetivo resulta atentatoria del principio de



culpabilidad, que, como exigencia de la cláusula del Estado de Derecho, se deriva como un principio constitucional implícito que limita la potestad punitiva del Estado.” Finalmente, precisa que “es muy importante recordar que una de las finalidades de las constituciones a lo largo de la historia ha sido limitar el poder del Estado.”; en ese sentido, “El Tribunal insiste mucho en considerar al principio de culpabilidad no solo como un derecho de las personas sino, fundamentalmente, como un límite a la potestad punitiva del Estado.” (p. 88).

Ahora bien, aún más importante que lo anterior es lo que el propio Tribunal Constitucional ha determinado: “(...) los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador. Sin agotar el tema, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tutela en sede administrativa: (...) Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente.” ; precisando que “Afirmar lo contrario sería negar que un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable”.



Por otro lado, conforme a lo señalado por la doctrina mayoritaria se sostiene que en el juicio de culpabilidad se individualiza la responsabilidad del infractor y se reconoce a la culpabilidad como un juicio complejo y material. En cuanto a lo primero, lo que se trata de explicar es que en la culpabilidad se debe analizar la desigualdad que existe entre los sujetos, haciendo un análisis individual de cada sujeto y así tener como resultado un juicio justo, y lo segundo está relacionado con la situación fáctica que debe analizarse.

Al respecto, CANO (2009), considera que el principio de culpabilidad es un principio que deriva del concepto moderno de sanción, y como principio constitucional, no sólo debe ser exclusivo del Derecho Penal, sino que también debe ser considerado en el Derecho administrativo sancionador. Este autor afirma que el principio de culpabilidad constituye un límite al poder del Estado puesto que para sancionar a alguien deberá tomarse en cuenta una serie de presupuestos o requisitos, sin embargo, los mismos no tienen por qué ser idénticos a los del Derecho penal dada la diferencia existente entre ambos sectores, es por ello, que debido a la menor gravedad que deben tener las infracciones administrativas en el Derecho, los requisitos de culpabilidad pueden ser menos rigurosos pero sin prescindir totalmente de tales requisitos. (p. 198-240)

2.5.2. El principio de culpabilidad y algunos supuestos en los que su aplicación resulta controvertida según los autores que defienden su desarrollo en el Derecho administrativo sancionador

Según BACA (2012) cuando se exige “culpabilidad”, la doctrina y la jurisprudencia se refieren a la exigencia de dolo o cuando menos culpa para poder



sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo. La culpabilidad sería el reproche que se dirige a una persona porque debió actuar de modo distinto a como lo hizo, para lo cual debió tener la posibilidad de actuar de otro modo (es decir, no puede castigarse por no haber realizado un comportamiento imposible) (p.8)

Asimismo, el profesor BACA, señala que la exigencia de culpabilidad para sancionar administrativamente encuentra tres obstáculos, que la ponen a prueba: la admisión de infracciones formales o de mera inobservancia, la responsabilidad solidaria y subsidiaria en materia administrativa; y, especialmente, la responsabilidad de las personas jurídicas. Por tanto, de la respuesta que se dé en estos casos depende la posición que se tome respecto de la exigencia de dolo o culpa en el ámbito administrativo sancionador. (p.9)

Respecto de las sanciones administrativas y las omisiones formales, existe supuesto donde el mero incumplimiento de un deber establecido en una norma constituye razón suficiente para imponer un castigo (siempre pecuniario).

Según LORA (2007), niega que la simple inobservancia sea una forma de negligencia, pues, afirma, aquella consiste en incumplir una norma que impone una obligación o una prohibición y, por tanto, es neutra desde el punto de vista subjetivo: no es dolosa ni culposa. Por tanto, cuando el legislador establece que el mero incumplimiento de las normas es título suficiente para atribuir responsabilidad, no está negando el principio de culpabilidad ni diciendo que la inobservancia es una forma de negligencia, sino que se limita a establecer que los destinatarios de normas tienen el deber de



conocerlas y cumplirlas, y si no lo hacen, por lo menos actúan con negligencia. (pp. 387 y ss.)

Por su parte, NIETO sostiene que en estos casos las infracciones se imponen “objetivamente”, pues la inobservancia es la mera antijuridicidad y puede ser dolosa, culposa o sin culpa alguna. En consecuencia, cuando la norma se refiere a la mera inobservancia, se refiere a la que se produce sin culpa alguna, que también podría ser sancionada por la Administración. En realidad, se trata de una consecuencia lógica de la admisión de las infracciones de peligro abstracto puro en el Derecho administrativo, ilícitos de desobediencia, en los cuales el legislador ya calificó el riesgo, sin necesidad de que se haga una valoración real de su verificación en el supuesto concreto. (pp. 398 y ss)

Además, sostener que la mera inobservancia es equivalente a la negligencia levísima implica una especie de presunción iuris et de iure de culpabilidad. (pp. 424 y ss.). Que a su vez sería contraria a las exigencias del principio de culpabilidad, si se pretende aplicar éste tal como se entiende en el ámbito penal. Es decir, y vale esto como crítica a la posición de HUERGO LORA reseñada más arriba, se pretende cumplir la exigencia de culpabilidad, presumiendo, sin prueba en contrario, que una conducta infractora es, por eso mismo, culpable.

Respecto de la responsabilidad solidaria y subsidiaria, pues, bajo el criterio de la aplicación del principio de culpabilidad, implicaría sancionar por hechos de otros, además de afectar a los principios de proporcionalidad e igualdad.



En el caso de la responsabilidad subsidiaria, sólo sería admisible si el “responsable” fuera también autor de una infracción, tipificada en el ordenamiento jurídico, y que sólo sería a su vez sancionable si cumple con los requisitos de dolo y culpa. (BACA: 2010, p. 8)

Por su parte, otros pretenden distinguir entre el autor de la infracción y el responsable de la obligación pecuniaria, que lo sería por imposición legal. En realidad, al segundo no se le castiga, por lo que no existe un juicio de reproche, lo que lleva a NIETO a sostener que en su caso no es necesario determinar si existe dolo o culpa, sino que responde objetivamente, aunque sólo por las consecuencias pecuniarias (nunca por las personales) (pp. 436 y ss., y 455 y ss.).

2.5.3. ¿Es siempre exigible la culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador?

Según BACA (2010), resulta claro que no puede excluirse del todo la aplicación del principio de culpabilidad en la responsabilidad por infracciones administrativas. Pero, ¿significa esto que siempre ha de ser subjetiva y, por tanto, es preciso buscar siempre una negligencia, aunque sea levísima, del autor?

Así, en ocasiones la Administración sanciona por la comisión de infracciones de peligro abstracto puro. En estos casos, es posible que se pretenda sancionar el mero incumplimiento de un deber, definido previamente por la norma, no se vulnera ningún bien jurídico y la conducta ni siquiera ha producido un riesgo concreto sobre un bien



jurídico, que tenga que ser valorado por el órgano decisor, sino que la norma considera como «riesgo» la simple desobediencia, pero que finalmente hacer desaparecer la distinción entre la responsabilidad objetiva y la responsabilidad por culpa. Sin embargo, complemente distinto es el caso de las infracciones en donde se exige la producción de un daño o el riesgo concreto de producirlo. En estos casos es perfectamente razonable exigir, al igual que en el Derecho penal, la concurrencia de dolo o culpa, porque en estos supuestos no hay ninguna diferencia entre lo sancionable en uno y otro ámbito. En realidad, debería entenderse que la regla es la exigencia de dolo o culpa, porque este tipo de infracciones deberían ser también la regla, pues las infracciones de mero incumplimiento encuentran sentido ante la omisión de deberes formales, pero no son una respuesta adecuada en todos los casos. (p. 14).

Según BAUTISTA (2017), la Administración Pública en el Perú ha mostrado una clara deficiencia en su análisis y aplicación de penas (sanciones) de carácter administrativo. Esto se debe principalmente, a que, en un sistema objetivo de imputación, la Administración Pública se cree libre de imponer penas sin probar la culpabilidad del administrado. Este claro desacato jurídico se trata de justificar por la presencia de derechos o intereses de alta relevancia que la Administración Pública trata de defender por encima de la determinación de culpabilidad del administrado. (p. 370).

Bajo ese orden, BAUTISTA, afirma que una de las justificaciones que se cita con frecuencia para asignar responsabilidad sobre la base de la noción “norma legítima entonces pena legítima”, es que se actúa en defensa del interés público. Esta idea trata de



encontrar sustento en lo que se conoce como peligros abstractos. De ahí que se sostiene que existen y se puede establecer condiciones punitivas de punibilidad. En otras palabras, la falta de legitimidad jurídica de la pena se suele pasar por alto bajo el pretexto que se está defendiendo derechos o intereses de gran relevancia (vía, salud, interés público, etc.), como una expresión sin tapujos de que el fin justifica los medios. En efecto, cuando los casos resultan fácticamente complicados o es necesario el análisis jurídico de diferentes instituciones, a veces no manejadas muy bien por los funcionarios públicos (ruptura de nexo causal, hecho determinante de tercero, daño propio de la víctima, fuerza mayor, etc.), se suele reducir la argumentación a que la administración pública debe actuar ante el daño producido y para la administración pública no hay mejor manera que hacerlos mediante sanciones. Resultaría más problemático aún en el caso de administrados que son personas jurídicas (que suelen ser los casos cuantitativamente más relevantes), y que están bajo la supervisión de entes especializados (v.g. Osinergmin, Osiptel, Sunass, Ositran). En estos casos, las sanciones a las empresas supervisadas no se realizan bajo el análisis de acciones individuales de sus funcionarios, sino por las obligaciones legales que involucran a las empresas en sí. No obstante, fuera de la aplicación del dolo de la imputación administrativa, el sistema objetivo no suele tener mayor sustento. (pp. 377-379)

2.6. RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y RESPONSABILIDAD SUBJETIVA

Según la doctrina, la introducción del principio de culpabilidad en el ámbito administrativo es bastante complejo, pues es un sector donde desde hace años ha



predominado las cláusulas de responsabilidad objetiva, por las cuales se imponían sanciones exclusivamente en base a la acreditación de los hechos infractores y su imputación a una persona determinada y con independencia del grado de participación del sujeto en tales hechos. A pesar de la magnitud de la modificación normativa, esto ha ocasionado dos posturas contrapuestas entre sí: responsabilidad objetiva y responsabilidad subjetiva.

La responsabilidad objetiva prescinde de la culpa. Surge por la causación material de un resultado lesivo, sin tener en cuenta la esfera volitiva del sujeto activo de la conducta. Se presenta cuando hay: una acción, un resultado dañoso y un nexo causal entre acción y resultado dañoso. Es decir, cuando el resultado es producto de la acción. La responsabilidad subjetiva necesita del concepto de culpa. Sin culpa, no hay responsabilidad, y esta culpa puede ser la culpa culposa o la culpa dolosa.

Según MORÓN (2009), la Administración pública sólo será responsable cuando exista un factor de atribución, que puede ser “el funcionamiento anormal, defectuoso, tardío o incorrecto de la actividad de la Administración con relación a sus estándares admisibles técnica o legalmente (...) y el riesgo creado por la acción estatal” (p. 757)

De modo que la Administración sólo respondería cuando el daño le fuera “imputable” por tratarse de: (1) la realización material directa y a la vez legítima de un daño, que se daría en el supuesto del funcionamiento “normal” de los servicios públicos; (2) la comisión material directa pero ilícita del daño, que sería el funcionamiento “anormal” de los servicios públicos y reenvía a la noción de culpa; y (3) el riesgo creado



por la Administración pública, que también sería un supuesto de funcionamiento “normal” del servicio público, pero en donde el daño no es imputable al hecho de la Administración, sino al caso fortuito. (REBOLLO: 1994, p. 32)

2.6.1. Responsabilidad Objetiva

Para SHIMABUKURO, citado por RUIZ Y VALDIVIEZO (2015) “(...) la aplicación de la responsabilidad administrativa objetiva en materia sancionadora no es pacífica, consideramos que es necesario aceptarla, pero de ningún modo extenderla indiscriminadamente a todas las infracciones cuya supervisión se encuentre a cargo de una entidad. Por el contrario, esa aplicación debe ser razonada, justificándose caso por caso o en todo caso categoría por categoría, precisamente por ser un apartamiento de la regla general. (p. 10)

Además, GUZMÁN (2015) en relación a la responsabilidad objetiva señala que el dolo o la culpa son irrelevantes para determinar la comisión de una infracción administrativa. Inicialmente, porque el solo hecho de cometer la misma implica la violación al deber de cuidado, con lo cual resulta innecesario evaluar la existencia de dolo o culpa. En otras palabras, podríamos afirmar que, por lo menos la culpa se presume en el ámbito de la responsabilidad del administrado. (pp. 673 y 674).

En la responsabilidad objetiva se parte de la causación material de un resultado lesivo que es el daño, y no se examina la voluntad del sujeto activo de la conducta. Es decir, no se analiza la esfera volitiva del agente causante del daño. La responsabilidad



objetiva presume responsable al agente causante del daño, por el solo hecho del daño, sin interesarle si se manejó bien o mal. La responsabilidad objetiva se desvirtúa excepcionando causa extraña como lo son el hecho de la víctima, el hecho de un tercero y la fuerza mayor o el caso fortuito. En el derecho tributario, sólo se puede excepcionar la fuerza mayor o el caso fortuito. (RESTREPO, p. 69, recuperado el 25 de setiembre de 2018 en:

<http://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/VisionContable/article/viewFile/408/430>)

Por la responsabilidad objetiva, no se exige que la determinación de las consecuencias sancionadoras se fundamente en la responsabilidad jurídica derivada de la culpabilidad personal, siendo irrelevante, por tanto, la intencionalidad del infractor ya que no se requiere una conducta dolosa sino simplemente irregular en la observancia de las normas. Por este motivo, la tipología de responsabilidad en este ámbito del Derecho, es objetiva.

La imputación objetiva en la asignación de la responsabilidad objetiva

El D.L. N° 1272 ha cambiado el paradigma de la asignación de responsabilidad administrativa, al establecer que, por principio dicha responsabilidad es ahora subjetiva. Este cambio es quizás la modificación más importante que se ha realizado a nivel de Derecho Administrativo Sancionador peruano. A pesar de la magnitud de la modificación normativa, las luces de discusión no han sido unívocas, probablemente, porque el mismo D.L. N° 1272 aún permitirá aplicar, por excepción, el sistema objetivo de imputación administrativa de antaño. En otras palabras, al menos durante un buen tiempo, la



excepción a la regla será aplicada a la mayoría de los casos. No obstante, siendo ahora la imputación objetiva una excepción en el ordenamiento jurídico, corresponde hacer una revisión de ella, especialmente, porque la administración pública peruana ha mostrado, en la mayoría de los casos, su incapacidad para entender y aplicar correctamente un sistema objetivo de imputación administrativa. (BAUTISTA, 2017, p. 369)

Ahora bien, la imposición de la sanción implica como consecuencia dañar a una persona. El daño a punto de producirse, reprochable en primer lugar, adquiere en cierto punto del proceso de imposición su aceptación social. Esta aceptación ha sido materia de revisión desde puntos de vista muy diversos, los que podrían comparecer bajo el título de “legitimidad de la pena”, pero que jurídicamente solo podría tratarse como la culpabilidad del responsable.

La administración pública en el Perú ha mostrado una clara deficiencia en su análisis y aplicación de penas (sanciones) de carácter administrativo. Esto, se debe, principalmente, a que en un sistema objetivo de imputación la administración pública se cree libre de imponer penas sin probar la culpabilidad del administrado. Este claro desacato jurídico se trata de justificar por la presencia de derechos e intereses de alta relevancia que la administración pública trata de defender por encima de la determinación de culpabilidad del administrado. Una razón complementaria de la actuación regular de la administración pública, se debe a un pésimo entendimiento del sistema objetivo de imputación, pues dentro de la teoría que lo justifica, se negó la probanza de la culpabilidad



en un sentido especial, es decir, probar un estándar de diligencia respecto del cual las personas resultan negligentes y, por ende, culpables. (BAUTISTA: 2017, p. 369-370).

La imputación objetiva no es como pretenden, entienden y aplican, gran parte de los funcionarios públicos, una liberación de probanza absoluta, en la cual ella solo tiene la obligación de verificar que existe una exigencia normativa y una vulneración a dicha exigencia para establecer la responsabilidad de un administrado. Lo que siempre se quiso al aplicarse un sistema de imputación objetiva era liberar a la administración pública de probar el estándar de diligencia exigido implícitamente por la norma y, por supuesto, la intención de cometer la infracción, pero no implicaba que la administración pública se libere de establecer que fueron acciones u omisiones del administrado las que ocasionaron la contravención normativa (el ilícito administrativo) y que no concurrieron eximentes de responsabilidad. En otras palabras, no importa cuán sencillo se crea un sistema de imputación objetivo, pues, en ningún caso, puede inobservarse la obligación mínima de aplicar la culpabilidad como principio, es decir, probar que se está aplicando la personalidad de la pena (castigar a quien cometió el ilícito administrativo) y que no han concurrido eximentes de responsabilidad. (BAUTISTA: 2017, p. 376).

2.6.2. Responsabilidad Subjetiva

La responsabilidad subjetiva supone necesariamente la culpabilidad o intencionalidad de su autor; no existe sino en la medida que el hecho perjudicial provenga de su culpa o dolo. Por ende, necesario será analizar la conducta del sujeto. Por eso se le llama subjetiva.



En relación con el Principio de Culpabilidad el Tribunal Constitucional ha señalado que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva, es decir, sólo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente. (Fundamento N° 12 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 01873-2009-PA/TC, del 3 de setiembre de 2010).

Así, el Tribunal Constitucional en el Fundamento N° 9 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 01287-2010-PA/TC, del 3 de octubre de 2012, ha señalado: “Afirmar lo contrario sería negar que un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable”.

La responsabilidad subjetiva exige, para poderle atribuir el resultado dañoso a un sujeto activo determinado, que se tenga en cuenta su esfera volitiva la cual está integrada por el ámbito cognoscitivo y por la capacidad de autorregulación de su conducta. Esto, al menos en principio, porque tratándose de imputables, tendríamos que aceptar, simplemente, su culpabilidad natural. La responsabilidad subjetiva puede ser con culpa probada o con culpa presunta. Si la culpa se prueba es culpa probada. Si la ley o la jurisprudencia la dan por probada, es culpa presunta. En la culpa probada es la víctima



quien tiene la carga de la prueba. En la culpa presunta, la carga de la prueba la tiene el demandado y para desvirtuar la culpa, debe probar que actuó con diligencia y cuidado. La responsabilidad subjetiva presenta los siguientes componentes: acción, resultado dañoso, nexos causal objetivo, entre acción y resultado dañoso, nexos causal subjetivo: que el resultado sea atribuible al autor a título de dolo, de culpa o preterintención. (RESTREPO, p. 69, recuperado el 25 de setiembre de 2019 en: <http://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/VisionContable/article/viewFile/408/430>).

En otras palabras, se basa en la implantación del principio de culpabilidad o responsabilidad subjetiva, debido a que es considerada esencial para la existencia del ilícito administrativo. Asentándose, el principio penal de culpabilidad en la jurisdicción administrativa, porque estos principios penales son aplicables y porque junto con la imputabilidad, la culpabilidad es una pieza básica de cualquier sistema sancionador. Se requiere por tanto la comisión de actos personales dolosos y culposos propios del sancionado.

Elemento subjetivo de las infracciones administrativas: la exigencia de dolo y culpa

El propio Tribunal Constitucional ha proclamado la total erradicación de la responsabilidad objetiva y ha declarado que, en la medida que la sanción de las infracciones administrativas es una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado, en la configuración del ilícito administrativo no puede suprimirse el elemento subjetivo de la culpabilidad. La conducta típica debe ser atribuible a su autor a título de dolo, culpa o negligencia grave, negligencia leve o simple negligencia.



Los principios del derecho punitivo tienen distinto alcance y surten matizaciones cuando se aplican en el derecho administrativo sancionador. Pues así sucede con el principio de dolo o culpa. En efecto, desempeñan un papel diametralmente opuesto en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador.

En el derecho penal, el dolo es el protagonista principal. Las acciones u omisiones imprudentes sólo se castigarán cuando expresamente lo disponga la Ley.

En cambio, en el derecho administrativo sancionador, sucede lo contrario; la protagonista es la culpa o negligencia. El papel del dolo en este ámbito es subsidiario. La infracción administrativa imprudente constituye el punto de partida originario, la comisión dolosa es un fenómeno derivado que presupone que la conducta infractora no fue realizada de forma negligente.

El distinto protagonismo de dolo y culpa en el derecho penal y en el derecho administrativo sancionador se explica en buena medida por las diferencias entre los tipos penales y los administrativos. En el ámbito penal la mayoría de los delitos son de lesión, el tipo requiere la efectiva lesión de un bien jurídico. En cambio, la mayor parte de las infracciones administrativas son de peligro, el tipo prevé la simple puesta en peligro (concreto o abstracto) de un bien jurídico, sin requerir su efectiva lesión. El derecho administrativo sancionador trata de prevenir no ya la lesión de bienes jurídicos que en ese ámbito se protegen, sino su simple puesta en peligro. (DE PALMA: 1996, pp. 33 y 34).



La culpa o imprudencia en el derecho administrativo sancionador

La culpabilidad, según Reyes Echandía, citado por VILLA STEIN (2008) es “la actividad consciente de la voluntad que da lugar a un juicio de reproche, en cuanto al agente, actúa en forma antijurídica pudiendo y debiendo actuar diversamente (...)” (p. 379)

Asimismo, REBOLLO (2010), señala que el concepto de culpabilidad y su contenido distan mucho de ser pacíficos en la doctrina y agrega que, prácticamente, en lo único que hay acuerdo es que la culpabilidad prohíbe la responsabilidad por el resultado o responsabilidad objetiva y que, en ese sentido, las formas de imputación de un resultado o su autor quedan reducidas al dolo o culpa. (p. 249)

De otro lado, ocasionalmente los tribunales han distinguido entre la culpabilidad como elemento integrante de la infracción administrativa y la culpabilidad como un principio informador o limitador del ius puniendi.

Es de remarcar que este principio rige también en materia de infracciones administrativas en la medida que la sanción de dicha infracción es una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado.

Actúa de forma culposa o imprudente la persona que, al desatender un deber legal de cuidado, no se comporta con la diligencia que le es exigible y realiza (de forma no dolosa o intencionada) la conducta tipificada como infracción, siendo tal hecho previsible y evitable. Por tanto, la culpa o imprudencia supone la inobservancia de la diligencia



exigible. La infracción de una norma de cuidado mediante un actuar negligente, descuidado, imprevisor, que lleva a la persona a realizar la conducta constitutiva de infracción. En consecuencia, estamos ante una infracción administrativa imprudente cuando la conducta típica ha sido debida a la falta de diligencia exigible o a la vulneración de la norma de cuidado.

En el Derecho administrativo sancionador, la imprudencia puede ser punible por la simple realización de la conducta típica, aun cuando no se hubiere causado una efectiva lesión al bien jurídico. Debe tenerse en cuenta que, en este ámbito, como se ha dicho, la mayoría de las infracciones son de peligro, incluso de peligro abstracto. Las infracciones de peligro concreto son de resultado, se requiere como resultado de la acción la proximidad de una concreta lesión a un bien jurídico determinado. En cambio, en las infracciones de peligro abstracto es suficiente la peligrosidad de la conducta, peligrosidad que se supone inherente a la acción. Así en las infracciones administrativas que tipifican la mera inobservancia de un deber, la culpa o negligencia se referiría simplemente a aquella inobservancia. (DE PALMA: 1996, p. 35)

Por consiguiente, en el Derecho administrativo sancionador se incrimina la imprudencia en toda su extensión. Las modalidades de culpa van desde la imprudencia temeraria o culpa lata, hasta la simple inobservancia o culpa levísima, pasando por la imprudencia simple o culpa leve.

El grado de diligencia exigible en cada caso dependerá de las circunstancias concurrentes, tales como: 1) el concreto sector de actividad en el que se actúe, de forma



que será superior la diligencia exigible a quien desarrolla actividades peligrosas, por ejemplo por la propia vida, la salud, el medio ambiente, etc., 2) las actividades desarrolladas por profesionales en la materia o sector o 3) la realización de actividades que requieran previa autorización administrativa, lo que supondría no solo la asunción de obligaciones singulares, sino también el deber de ejercerlas con la máxima diligencia. (DE PALMA: 1996: p. 36).

2.7. IMPORTANCIA DEL NEXO CAUSAL

El art. 23 de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, señala expresamente que la responsabilidad administrativa es objetiva, sin admitir la posibilidad de justificar la conducta; sin embargo, desde una perspectiva más garantista la atribución de la responsabilidad administrativa involucra más que simplemente hacer calzar los hechos determinados por ley como ilícitos, pues debe realizarse un análisis que examine la voluntad del sujeto infractor y la motivación, por lo que, consideramos que el OSINERGMIN, debe evaluar la existencia del nexo causal entre la conducta infractora y la acción u omisión realizada por el agente con el objeto de establecer la responsabilidad de este último y la subsecuente sanción.

Por tanto, al efectuar un análisis del nexo causal, se debe identificar la existencia de una relación causa - efecto entre la actividad realizada por el o los supuestos autores y la infracción. Para tal efecto, la doctrina reconoce como válido el criterio de la “causa adecuada”. Es decir, que para determinar si efectivamente existe nexo causal, debe



verificarse que la conducta u omisión del supuesto acto es idónea y tenga aptitud suficiente para causar el daño.

Como se ha mencionado al aplicarse la responsabilidad objetiva, no resulta de exigencia para el organismo supervisor ante un procedimiento administrativo sancionador analizar los factores de atribución subjetiva como el dolo o la culpa, no obstante, el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, incorporó en la normativa administrativa el inciso 1), referido a las condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones. Los literales a), b), d) y e) del inciso 1 son factores que tienen como objeto romper el nexo causal entre el sujeto y la conducta imputada, lo cual está directamente relacionado con la existencia del principio de causalidad en materia sancionadora.

En tal sentido, cuando se aprecien supuestos de rompimiento del nexo causal del hecho infractor (sea que se trate de un supuesto de responsabilidad subjetiva o responsabilidad objetiva), ello determinará la ausencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado imputado.

En primer lugar se debe recordar que la responsabilidad civil y administrativa son dos tipos de responsabilidad de naturaleza diversa y, por consiguiente, el concepto de responsabilidad civil objetiva (derivada del incumplimiento de un contrato con obligaciones de resultado o derivada de un daño extra-contractual) no coincide, con el de responsabilidad administrativa objetiva por infracción de la Ley de Protección del Consumidor, por cuanto esta última se limita a invertir la carga de la prueba a efectos que sea el proveedor el que demuestre que la falta de idoneidad o calidad del producto o del



servicio no le son atribuibles. Dicho en otras palabras: ante la denuncia de un consumidor insatisfecho que pruebe su daño, se presume *iuris tantum* que el proveedor es responsable (se entiende, por la idoneidad y calidad del producto o del servicio que pone en circulación en el mercado, por información, entre otros supuestos). Y es justamente, en el momento que el proveedor debe demostrar su falta de responsabilidad, que puede disolver esta presunción, demostrando que empleó la diligencia requerida en el caso concreto o acreditando que hubo ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, hecho determinante de un tercero o del propio consumidor dañado.

Según BAUTISTA (2017), metodológicamente, determinar la culpabilidad jurídica en los sistemas objetivos de imputación, conlleva la tarea de analizar la causalidad de los hechos que son materia de imputación. Este análisis en un procedimiento administrativo sancionador es un elemento indispensable para cualquiera de los operadores jurídicos, especialmente de los órganos instructores. Mediante el análisis de causalidad se podrá establecer jurídicamente la conexión entre la conducta del imputado y el supuesto proscrito por la norma jurídica, es decir el primer elemento esencial de la culpabilidad (personalidad de la pena).

La causalidad es aquel elemento por el cual el operador del derecho realiza un examen simultáneo, tanto de manera abstracta como concreta, de las acciones supuestamente antijurídicas que se imputa al administrado. Asimismo, mediante el análisis de causalidad se determinará si jurídicamente es válido establecer una relación entre el comportamiento del administrado y el resultado sancionable o reprochable por el



ordenamiento jurídico. Esta relación será entendida como “nexo causal”, y este nexo servirá para justificar que la conducta desplegada por el administrado ha sido la causante del resultado que es reprochable acorde a derecho. Antes de explicar el juicio de valor para la identificación del nexo causal, es necesario remarcar la diferencia entre el nexo causal y criterio de imputación. El análisis de causalidad y la determinación del nexo causal, implican en primer lugar analizar la conducta del presunto hecho punible, buscando determinar que la actuación en concreto del imputado conllevó a la producción del resultado proscrito por el ordenamiento. De tal manera, la causalidad solo busca establecer la conexión lógica fáctica entre la conducta y el resultado. (p. 381)

La determinación del nexo causal se vuelve de extrema importancia, pues una vez establecida la relación entre los actos u omisiones del administrado y el ilícito administrativo, se debe analizar la concurrencia de otros actores, que podrían muy bien haber contribuido de alguna manera en la producción del resultado punible o incluso la concurrencia de elementos fácticos que hubieran determinado las acciones u omisiones del administrado. En ese punto, se evalúa precisamente si el nexo causal previamente establecido no ha sido roto por acciones u omisiones de terceros o hechos que escapan del control del administrado (caso fortuito o fuerza mayor). Por tal motivo, la determinación del nexo causal servirá como una garantía a favor de los administrados, pues la autoridad administrativa deberá determinar y exponer la forma en que configuró el hecho punible y si fueron las acciones del administrado las que finalmente derivaron en la infracción normativa, así como la determinación de que no concurrieron acciones u omisiones de terceros que fueron determinantes en la producción del ilícito administrativo



o el acaecimiento de eventos fuera del control del administrado. Ahora bien, el análisis de causalidad, deriva en la determinación de culpabilidad, pues si la causalidad ha quedado establecida, sin que hubieran concurrido eximentes de responsabilidad, entonces nos encontramos ante una correcta imputación y consiguiente legitimación jurídica de la pena. (BAUTISTA, 2017, p. 383-384)

El establecimiento de causalidad jurídicamente válida, siguiendo la línea del profesor BAUTISTA, supone que no exista una ruptura causal, en este punto nos encontramos en el momento de mayor análisis jurídico y quizás el de mayor reto para la Administración Pública, pues conlleva el análisis de diferentes figuras jurídicas, en su mayoría de origen civil pero perfectamente válidas al momento de analizar la responsabilidad administrativa. A manera de ejemplo, el hecho determinante de tercero rompe el nexo causal, es decir, rompe jurídicamente la relación primigenia entre la acción del administrado y la infracción normativa (ilícito administrativo). Así, si hubieran ocurrido acciones de un tercero que fueran determinantes para la infracción normativa, por encima de las propias acciones del administrado, entonces se pierde la legitimidad para imponer una pena (sanción), es decir, el administrado presuntamente infractor, ya no sería merecedor de una sanción.



2.8. MARCO JURÍDICO-NORMATIVO

2.8.1. Ley N° 27444: Leyes del Procedimiento Administrativo General y las modificatorias introducidas al mismo

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece las normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales; sin embargo, mediante Decreto Legislativo N° 1272, se modificó la Ley N° 27444, derogándose la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo” se modifica e incorporan algunos artículos al dispositivo legal antes citado.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 006-2017- JUS, se aprobó el TUO de la LPAG.

El 16 de setiembre de 2018, mediante Decreto Legislativo N° 1452 se modificó la Ley N° 27444, habiéndose modificado e incorporado algunos numerales y artículos a la citada Ley.

Finalmente, el 25 de enero de 2019 mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se aprobó el TUO de la LPAG, ello en mérito a la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1452, que dispuso que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un plazo no mayor a 60 (sesenta) días hábiles de publicado, incorpore las modificaciones contenidas en la norma al Texto Único Ordenado de la Ley



del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, quedando derogada ésta última, sin embargo, ésta última entró en vigencia dentro de seis (06) meses de publicada la misma.

Ahora bien, los principios de la potestad sancionadora, reconocido en el artículo 230 de la modificada LPAG ahora se encuentran regulados en el artículo 248° del referido TUO de la LPAG. En ese sentido, en dichos cambios, se incorporó el *principio de culpabilidad*, al referirse ahora que la responsabilidad administrativa es “*subjetiva*”, salvo casos en que se disponga la responsabilidad administrativa objetiva, tal como lo hace, por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 1341, que modifica la Ley N° 30225, Ley Contrataciones del Estado, el cual señala expresamente en su artículo 50°, que la responsabilidad administrativa es objetiva.

De lo expuesto, se puede decir que la incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador constituye uno de los aportes importantes de la modificación introducida por el artículo 2° del D.L. N° 1272, pues antes de dicha modificatoria, la LPAG parecía haber optado por una responsabilidad inminentemente objetiva que solo exigía la culpabilidad entendida como principio de personalidad de infracciones y de responsabilidad de hecho (principio de causalidad), no exigiendo el dolo o la culpa como requisito para aplicar la sanción. Por tanto, el principio de culpabilidad (responsabilidad subjetiva), reconocido ahora en el artículo 248° del TUO de la LPAG, tiene como finalidad incorporar elementos subjetivos (dolo y culpa) al momento de determinar la responsabilidad del presunto responsable. (SANTY, 2017, p.3)



Sin embargo, en materia energética (Osinermin), se ha señalado de forma expresa la responsabilidad objetiva donde no mediará el análisis bajo los supuestos de dolo o culpa, es decir, solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente, pero se podrá aplicar el principio de culpabilidad solo en aquellos tipos infractores que admitan la posibilidad de justificar la conducta. De lo señalado, aún cuando, en la responsabilidad objetiva no corresponde evaluar los elementos subjetivos del dolo y culpa, si se debe evaluar la existencia de nexo causal entre el sujeto y la conducta infractora, sobre todo porque en este tipo de responsabilidad, el único criterio a tomar en cuenta es el hecho (acción u omisión) constitutivo de la infracción sancionable.

2.8.2. El enfoque constitucional sobre el “principio de culpabilidad” en el Derecho administrativo sancionador

Las sentencias del tribunal constitucional en el Perú han señalado que el principio de culpabilidad efectivamente forma parte de este sector del Derecho, es decir, que han considerado dentro de los principios del Derecho administrativo sancionador.

Especialmente importante es lo que establece en la STC de 24 de noviembre de 2004, recaída en el Exp. 2868-2004 AA/TC. En ella se dice expresamente que no es posible sancionar por un acto ilícito cuya realización se imputa a un tercero. Sin embargo, lo llamativo de esta sentencia es que hace una referencia expresa a la sentencia STC de 3 de enero de 2003, recaída en el Exp. 0010-2002-AI/TC, para afirmar que límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad.



Sin embargo, esta segunda resolución no se refiere únicamente al principio de personalidad de las penas como consecuencia del principio de culpabilidad, sino también establece que una interpretación que considere que la acción bajo comentario tiene la condición de elemento objetivo resulta atentatoria del principio de culpabilidad (...), por tanto, este es una garantía y al mismo tiempo un límite a la potestad punitiva del Estado.

En consecuencia, al remitirse la STC recaída en el Exp. 2868-2004 AA/TC al principio de culpabilidad como es definido por la STC recaída en el Exp. 0010-2002-AI/TC, y referirse ésta a la culpabilidad como exigencia de dolo o culpa, cabría interpretar que el TC se ha pronunciado en contra de la admisibilidad de las infracciones objetivas, también en el Derecho administrativo (al menos cuando se afecte o se ponga en peligro determinado bien jurídico, según el texto de la sentencia). En consecuencia, así es como deberían interpretarse sus numerosas referencias a la “culpabilidad” como uno de los principios del Derecho administrativo sancionador. (BACA, 2010, pp. 12 y 13).

Las sentencias del Tribunal Constitucional en el Perú han señalado que el principio de culpabilidad efectivamente forma parte de este sector del Derecho, es decir, que han considerado dentro de los principios del Derecho administrativo sancionador al principio de culpabilidad, precisando que:

“(...) los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador.”



“(…) Si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del ius puniendi del Estado, no pueden equipararse ambas, dado que no sólo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (reeducación y reinserción social en el caso de las sanciones penales y represiva en el caso de las administrativas). A ello hay que agregar que, en el caso del Derecho administrativo sancionador, la intervención jurisdiccional es posterior, a través del proceso contencioso administrativo o del proceso de amparo, según corresponda.”

Al respecto, establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente. En el caso del derecho penal, es más sencillo apreciar cómo opera este principio, puesto que además de la tipificación realizada en el Código Penal y de indicarse las sanciones que se pueden imponer a título de culpa o dolo, se establecen los parámetros necesarios para que la sanción no resulte arbitraria o desproporcionada (mínimos y máximos).

Por otro lado, NIETO (2007), han localizado una evolución jurisprudencial que consta básicamente de tres fases. Así en un primer momento se identifica el rechazo absoluto de la culpabilidad por la incompatibilidad existente con la responsabilidad señalada para el Derecho administrativo sancionador, es decir, con la responsabilidad objetiva. En la segunda fase se menciona ya la introducción de la voluntariedad, es decir, la exigencia de haber querido el resultado, y con ello se considera que se deja de lado la responsabilidad en supuestos de fuerza mayor, caso fortuito y “vis compulsiva”. Finalmente, en una tercera fase identifican la exigencia de culpabilidad, es decir, el de no



sólo querer un resultado (la llamada voluntariedad psicológica) sino que además debe quererse el resultado ilícito (intencionalidad, culpabilidad) (p. 346-347).

Por otro lado, GUZMÁN (2010), señala que en el Derecho administrativo sancionador peruano el legislador ha desarrollado el modelo objetivo, distinguiéndose así del Derecho penal. Esta afirmación es sustentada con los principios aplicados en ambas ramas, ya que si bien el Derecho administrativo sancionador aplica principios que provienen del Derecho penal los mismos se aplican de diferente manera para que se pueda ajustar a las particularidades del Derecho administrativo sancionador, la misma que se diferencia de la función jurisdiccional (p. 9-22).

2.8.3. Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS-CD

El 9 de marzo de 2017, se publicó la Resolución de Consejo Directivo del Osinergmin N° 040-2017-OS/CD mediante la cual se aprobó el nuevo Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo del Osinergmin, adecuado a las disposiciones de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General – LPAG, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272.

Esta norma deroga la Resolución de Consejo Directivo N° 171-2013-OS/CD que aprobó el Reglamento de Supervisión y Fiscalización de Actividades Energéticas y Mineras del Osinergmin, y la resolución de consejo directivo N° 272-2012-OS/CD, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Osinergmin.



Para el presente estudio, la Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012, en su artículo 9° establecía que la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las leyes, reglamentos, resoluciones, contratos de concesión y demás obligaciones establecidas en normas, procedimientos y/o disposiciones bajo el ámbito de competencia de OSINERGMIN es *objetiva* (...).

Bajo la misma línea, el artículo 23° de la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS-CD, establece que la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de la normativa o de las disposiciones emitidas por Osinergmin es determinada de forma objetiva.

2.9.EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD Y LA IMPUTACIÓN OBJETIVA EN LA LEGISLACION COMPARADA

2.9.1. Caso España

En España autores de importante trayectoria como NIETO GARCÍA, han localizado una evolución jurisprudencial que consta básicamente de tres fases. Así en un primer momento se identifica el rechazo absoluto de la culpabilidad por la incompatibilidad existente con la responsabilidad señalada para el Derecho administrativo sancionador, es decir, con la responsabilidad objetiva. En la segunda fase se menciona ya la introducción de la voluntariedad, es decir, la exigencia de haber querido el resultado, y con ello se considera que se deja de lado la responsabilidad en supuestos de fuerza mayor, caso fortuito y “vis compulsiva”. Finalmente, en una tercera fase identifican la exigencia de culpabilidad, es decir, el de no sólo querer un resultado (la



llamada voluntariedad psicológica) sino que además debe quererse el resultado ilícito (intencionalidad, culpabilidad) (NIETO, Op. cit., p. 346-347.).

En la jurisprudencia española se puede identificar una serie de sentencias que a lo largo del tiempo han declarado diferentes posturas con respecto al tema en cuestión, sin embargo, es cierto que la doctrina dominante, y basándose principalmente en los pronunciamientos jurisprudenciales, es aquella que acepta la inclusión del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador, entre las sentencias que ha emitido el tribunal supremo tenemos por ejemplo aquella que menciona lo siguiente: “Requisito indispensable para que una conducta pueda ser castigada tanto en la esfera penal como en la administrativa, en cuanto ambas son manifestaciones de la potestad sancionador del Estado, es que tal conducta sea culpable, es decir, atribuible al sujeto a título de dolo o culpa, sin intervención de circunstancias que eliminen tal culpabilidad”, así lo ha señalado el Tribunal Supremo Español en la Sentencia de fecha 10 de febrero de 1989.

Asimismo, el Tribunal constitucional español ha confirmado la postura del Tribunal supremo al evaluar, por ejemplo, la eventual inconstitucionalidad de la reforma introducida por la Ley 10/1985 en el artículo 77.1 de la Ley General Tributaria y el Tribunal al señalar que no se puede suprimir en la configuración del ilícito tributario el elemento subjetivo de la culpabilidad, por lo que con ello la exigencia del principio de culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador adquiere un fundamento constitucional a través de la interpretación del Tribunal, quedando claro que el objetivo



principal de exigir la culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador es la exclusión de la responsabilidad objetiva. (NIETO, Op. cit., p. 344-345.)

2.9.2. Caso Italia

En Italia existe una Ley General sancionadora que contiene una completa parte general de las infracciones y las sanciones administrativas, la Ley N° 689/1981 de 24 de noviembre, que surge tras un proceso despenalizador, y por ello, inspirada en el Derecho Penal, aunque la citada Ley solo se aplica a las infracciones administrativas resultado del citado proceso despenalizador, no a las demás que conlleva una grave inseguridad jurídica.

Dicho ello, en Italia las sanciones administrativas plantean problemas de Derecho Constitucional. Así es, muchas de las disposiciones de la Constitución italiana se ocupan de la pena, pero ninguna de la sanción administrativa.

A diferencia de la Constitución española, que en el artículo 25.3) prohíbe las sanciones administrativas que consistan en la privación de la libertad, en la Constitución italiana no hay ningún precepto parecido, por lo que podría entenderse que son admitidas las sanciones administrativas de privación de libertad, sin embargo ello no es así, precisamente, en base a su Constitución, pues el artículo 13° de la Constitución italiana establece la reserva de la ley absoluta y una reserva de su jurisdicción para las penas consistentes en privación de libertad.



En cuanto a la culpabilidad, se exige el elemento doloso o culposo, siendo que, a diferencia del derecho penal, existe una presunción *iuris tantum* de culpabilidad, que comporta, en todo caso, que sea el sancionado el que tenga la carga de probar que actuó sin la concurrencia del elemento psicológico.

2.10. MARCO CONCEPTUAL

Se precisa algunas definiciones y/o apreciaciones conceptuales relevantes para el proyecto de tesis.

2.10.1. Derecho administrativo:

Es una rama del derecho público referida al funcionamiento de las distintas entidades del Estado y a sus relaciones con los administrados. Uno de los temas más importa que trata es el relativo a la prestación de los servicios públicos, toda vez que la administración pública tiene como una de sus funciones esenciales satisfacer las necesidades de la colectividad.

2.10.2. Derecho administrativo sancionador:

Es el conjunto de normas jurídicas que se traducen en la facultad que poseen los órganos de la Administración del Estado para tutelar sus propios intereses o los de la comunidad en su totalidad aplicando sanciones a los particulares y/o a los funcionarios públicos, mediando un procedimiento racional y justo, por la infracción de reglas y/o deberes jurídicos predeterminados.



Es una rama del Derecho Administrativo, inserta dentro del Derecho Público Estatal, que emana de las facultades sancionadoras de la Administración, las que se les han conferido por una norma con rango, a los menos, legal. Tales facultades implican un poder de la Administración para conocer de una conducta constitutiva de infracción, cometida por un individuo, y aplicarle, previo a un procedimiento justo y racional, con el respeto de las garantías constitucionales de toda persona, una sanción, que implique constituirlo en una situación jurídica desfavorable en comparación a la que se encontrase, dicha persona, antes de realizar dicha conducta.

2.10.3. Principio de culpabilidad:

La culpabilidad es un principio del esencial del Derecho punitivo, pero también una categoría o elemento esencial del concepto de infracción.

La acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente, pues afirmar lo contrario sería negar que un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad.

2.10.4. Responsabilidad objetiva:

Esta responsabilidad prescinde de la culpa. Surge por la causación material de un resultado lesivo, sin tener en cuenta la esfera volitiva del sujeto activo de la conducta. Se



presenta cuando hay: una acción, un resultado dañoso y un nexo causal entre acción y resultado dañoso. Es decir, cuando el resultado es producto de la acción.

2.10.5. Responsabilidad subjetiva:

Supone necesariamente la culpabilidad o intencionalidad de su autor; no existe sino en la medida que el hecho perjudicial provenga de su culpa o dolo. Por ende, necesario será analizar la conducta del sujeto.

La responsabilidad subjetiva exige, para poderle atribuir el resultado dañoso a un sujeto activo determinado, que se tenga en cuenta su esfera volitiva la cual está integrada por el ámbito cognoscitivo y por la capacidad de autorregulación de su conducta. Esto, al menos en principio, porque tratándose de imputables, tendríamos que aceptar, simplemente, su culpabilidad natural.



CAPÍTULO III

MATERIALES Y MÉTODOS

3.1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1.1. Enfoque de investigación

La investigación desarrollada, se enmarca dentro del enfoque cualitativo, en razón a que se procede mediante técnicas de análisis y la observación de la ley, la doctrina y el análisis jurisprudencial según el Tribunal Constitucional al problema planteado.

La metodología cualitativa, tiene como objetivo la descripción de las cualidades de un fenómeno. Busca un concepto que pueda abarcar una parte de la realidad. Es aquella donde se estudia la calidad de las actividades, relaciones, asuntos, medios, materiales o instrumentos en una determinada situación o problema.

Por lo tanto, siguiendo la línea del enfoque cualitativo con la presente investigación se analizará: la aplicación del principio de culpabilidad introducido en el derecho administrativo sancionador teniendo en cuenta el desarrollo de la responsabilidad objetiva según lo establecido en el Artículo 23° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, el TUO De La Ley Del Procedimiento Administrativo General y el Análisis Jurisprudencial Del TC.



3.1.2. Diseño de investigación

En la presente investigación se siguió el diseño dogmático, estudio de Sentencias del Tribunal Constitucional, Resoluciones de Osinergmin y propositiva, por tanto, primero se enfocó en el plano teórico: al análisis de doctrinas, jurisprudencia y la legislación; y, en el plano fáctico: al análisis de Sentencias del Tribunal Constitucional y Resoluciones Osinergmin referidas a la aplicación de la responsabilidad objetiva y su relación con el principio de culpabilidad y la importancia de evaluar la existencia del nexo causal entre la conducta del infractor y la comisión de la infracción.

3.2. OBJETO DE ESTUDIO

El objeto de la tesis está constituido por aquel espacio de la realidad jurídica sobre la cual concentramos nuestra atención para describir, comparar, analizar, proyectar o detectar la evolución de una institución o problema jurídico específico. El objeto de la tesis es el eje sobre el que gira la investigación, desde el inicio hasta el final, conduciéndonos a un resultado que no era conocido en el punto de partida, puesto que al finalizarla hemos logrado encontrar nuevas cualidades o nuevas determinaciones acerca del objeto jurídico, que era desconocida o confusa, antes de iniciar su indagación sistemática. En consecuencia, la tesis permite incrementar nuestro conocimiento acerca de la institución o problema (tema) que hemos adoptado como materia de ella.



3.2. ÁMBITO DE ESTUDIO

El ámbito de estudio de la investigación está conformado, por las teorías, doctrina, y estudio de las normas referida al tratamiento del principio de culpabilidad introducida por el D.L. N° 1272, así como criterio adoptado por el Osinergmin, sobre la aplicación de la responsabilidad objetiva materializado en el Artículo 23° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, para ello se recurrió a los libros, revistas especializadas, artículos científicos, artículos jurídicos, ensayos jurídicos y opiniones relevantes, tanto de los autores nacionales e internacionales.

Ahora bien, para desarrollar el ámbito fáctico de la investigación, se recurrió a las Resoluciones emitidas por Osinergmin, Sentencias del Tribunal Constitucional referidas a responsabilidad objetiva y la aplicación del principio de culpabilidad.

Esta problemática es debatida en la presente investigación, y partir de este debate instaurado se plantea una propuesta de solución proponiendo la incorporación de la figura de ruptura causal al procedimiento administrativo sancionador regulado en la Resolución N° 040-2017, pues, consideramos que una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podría eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.



3.2.1. Casos para acreditar la base fáctica de la investigación

La base fáctica (como muestra) de la presente investigación está constituida por 10 casos, relacionados a responsabilidad objetiva y principio de culpabilidad, (Sentencias del TC y Resoluciones de Osinergmin), es ahí donde se presenta el conflicto.

Cuadro 3: Muestra de la Investigación

CASOS	NÚMERO DE CASOS	TOTAL
Sentencias del Tribunal Constitucional	03	03
Resoluciones de Osinergmin	06	06
		09

Fuente: Página del Tribunal Constitucional y Osinergmin

Elaboración: Propia

PROCEDIMIENTO: El procedimiento que se utilizó para escoger la muestra de la investigación fue la selección de carácter intencional, dado que, existen pocos casos en materia de derecho administrativo sancionador.

3.3. MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

3.3.1. Método en la investigación jurídica

Método Dogmático: Constituye un método constructivo del sistema de interpretación jurídica, teniendo en cuenta el análisis gramatical, la descomposición del texto legal hasta



llegar a los elementos primarios y la interpretación a la construcción del texto legal de acuerdo al caso concreto.

En la investigación, el objeto de análisis recae en el artículo 23° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, referida a la aplicación de la responsabilidad objetiva por parte de Osinergmin en los procedimientos administrativos sancionadores, por tanto, se analizará y justificará por qué razones la figura de responsabilidad objetiva es aplicada en materia sancionadora.

Método Sistemático: El método sistemático recurre para interpretar e investigar el Derecho a los siguientes elementos: a) tipificar la institución jurídica a la cual debe ser referida la norma para su análisis e interpretación, y b) determinar el alcance de la norma interpretada, en función de la institución a la cual pertenece.

La razón es que el sentido de una norma no solo está dado por los términos que la expresan y su articulación sintáctica, sino por su relación con las otras normas. (Recuperado en fecha 14 de junio de 2019, y disponible en: <file:///G:/2017/METODOLOGIA/metodos%20de%20la%20interpretacion%20juridica.pdf>).

En la investigación desarrollada el método de interpretación sistemática se utilizará para alcanzar el objetivo general y los específicos, esto es: Analizar y determinar cuál es la justificación para que Osinergmin opte por la responsabilidad objetiva en el marco del desarrollo del principio de culpabilidad al emitir su pronunciamiento en un



Procedimiento Administrativo Sancionador e identificar los criterios adoptados en jurisprudencia nacional respecto a la aplicación de la responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo Sancionador, analizar el tratamiento del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador y determinar la importancia de evaluar la existencia del nexo causal y la conducta infractora al momento de aplicar la responsabilidad objetiva en torno al desarrollo del principio de culpabilidad; dado que para analizar los tópicos de la investigación se recurrirá a la jurisprudencia, doctrina y la normatividad vigente.

Por tanto, para fines de la investigación se aplicará los dos métodos de investigación, ya que nos permitirá analizar y justificar las razones de la aplicación de la responsabilidad objetiva en materia sancionadora por parte de OSINERGMIN, en el marco del desarrollo del principio de culpabilidad, teniendo en cuenta los criterios adoptados por el Tribunal Constitucional, las últimas modificaciones introducidas a la LPAG y la doctrina nacional.

Método Estudio de Casos

Mediante este método se analizó sentencias del Tribunal Constitucional referidas al principio de culpabilidad y la aplicación de la responsabilidad objetiva, para verificar la problemática y la posición adoptada por el TC.

Del mismo modo se analizó Resoluciones de Osinergmin, bajo el criterio de aplicación del principio de culpabilidad y responsabilidad objetiva.



3.3.2. La técnica en la investigación jurídica

Las técnicas utilizadas en la presente investigación:

1. Análisis de contenido
2. Revisión documental
3. Consulta Bibliográfica
4. Estudio de Sentencias del Tribunal Constitucional y Resoluciones del Osinergmin
5. Parafraseo
6. Resumen

3.3.3. Instrumentos de la investigación

Para alcanzar los objetivos propuestos en la investigación se utilizará los siguientes instrumentos:

1. Fichas de análisis de contenido
2. Fichas de Revisión Documental
3. Fichas bibliografías
4. Fichas de Análisis de caso cualitativo



5. Ficha textual

6. Ficha de Resumen.

3.4. PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN (PLAN DE RECOLECCIÓN DE DATOS)

El procedimiento que se adoptó para la recolección de datos es el siguiente:

Primero: Se seleccionó las fuentes (directas e indirectas) tanto bibliográficas como hemerográficas necesarias para proceder con la recolección de los datos requeridos, de las cuales se consideró las principales fuentes legislativas de nuestro ordenamiento jurídico peruano, iniciando con el análisis de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, TUO de la LPAG, Decreto Legislativo N° 1272, Resolución N° 040-2017-OS-CD, Sentencias del TC y Resoluciones de Osinergmin, además de teorías, doctrina y jurisprudencia, así como textos de renombrados juristas en el tema objeto de la presente investigación.

Cabe precisar que se recurrió como fuente a los casos relacionados a responsabilidad objetiva y principio de culpabilidad, contenidos en pronunciamientos del Tribunal Constitucional (Sentencias) y Resoluciones emitidos por el organismo supervisor.

Segundo: Seguidamente como parte del desarrollo de la investigación, se elaboró los instrumentos de investigación jurídica, los mismos que ayudaron a almacenar los datos



recabados a través de las técnicas de investigación, estos datos recabados nos sirvieron para construir el marco teórico de la investigación, así como también se elaboró instrumentos para analizar y sistematizar la base fáctica del estudio.

Tercero: Se seleccionó y aplicó las técnicas de investigación jurídica, de las cuales tenemos: análisis de contenido para analizar información recabadas en los textos y páginas virtuales (libros y revistas en formato virtual PDF) sobre el tratamiento de la responsabilidad objetiva, principio de culpabilidad y la necesidad de evaluar la existencia de nexos causales entre el sujeto y la conducta infractora, sobre todo porque en este tipo de responsabilidad, el único criterio a tomar en cuenta es el hecho (acción u omisión) constitutivo de la infracción sancionable.

La investigación tuvo dos momentos, un momento donde se problematiza las figuras de responsabilidad objetiva y principio de culpabilidad, la importancia de evaluar la existencia de nexos causales entre el sujeto y la conducta infractora y el segundo, momento donde se plantea la solución concreta a la problemática advertida.

Cuarto: Finalmente se procedió al análisis e interpretación de los datos obtenidos, esto considerando como parámetros, el sistema de unidades y componentes, por tratarse de una investigación de corte cualitativa.



CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En este Capítulo de la investigación, lo que corresponde es analizar y debatir los componentes de la investigación, que es parte del análisis del Artículo 23° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el Análisis Jurisprudencial del TC además de las Resoluciones emitidas por Osinergmin respecto de la aplicación de la responsabilidad objetiva y el principio de culpabilidad en los casos derivados de un Procedimiento Administrativo Sancionador.

Ahora bien, el estudio se enmarca en el análisis de la aplicación de la responsabilidad objetiva y el principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador por parte del Osinergmin en los casos derivados de un Procedimiento Administrativo Sancionador, para lo cual se consideró los siguientes componentes de estudio: 1. Los criterios adoptados en la jurisprudencia nacional respecto a la aplicación de la responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo Sancionador. 2. El tratamiento del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, 3. La importancia de evaluar la existencia del nexo causal y la conducta infractora al momento de aplicar la responsabilidad objetiva en torno al desarrollo del principio de culpabilidad. Estos tres puntos son desarrollados a la luz de toda la información que se ha recabado y sistematizado en el marco teórico del presente estudio.



Como se había señalado en el párrafo que antecede, el impacto del estudio radica en analizar y determinar cuál es la justificación para que Osinergmin opte por la responsabilidad objetiva en el marco del desarrollo del principio de culpabilidad al emitir su pronunciamiento en un Procedimiento Administrativo Sancionador, pues, este organismo impone sanciones, sin la verificación o evaluación de la conducta del administrado y el daño causado; y como consecuencia de esa decisión, nace la necesidad de cuestionar la posición adoptada este órgano del Estado y determinar la razón ello, para finalmente, plantear una propuesta legislativa, con la introducción de la figura de la ruptura causal.

4.1. Primer componente de la Unidad de Investigación

4.1.1. Identificar los criterios adoptados en la jurisprudencia nacional respecto a la aplicación de la responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo Sancionador

4.1.1.1. La posición sentada por el Osinergmin en cuanto a la aplicación de la responsabilidad objetiva y el principio de culpabilidad en procedimientos administrativos sancionadores, conforme a lo establecido en el artículo 23° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD

A consecuencia de la adecuación a las reformas realizadas por el Decreto Legislativo N° 1272, el Osinergmin emitió la Resolución N° 040-2017, en cuyo artículo 23°, establece que la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de la normativa o de las disposiciones emitidas por Osinergmin es determinada de forma



objetiva, conforme a lo previsto en los artículos 1 y 13 de las Leyes Nos. 27699 y 28964, respectivamente.

Como se observa, el órgano supervisor ha buscado respaldo en dos leyes de la materia para sustentar que a ellos también les es aplicable el régimen “excepcional” de responsabilidad objetiva.

Ahora bien, los artículos 1° y 13° de las Leyes N° 27699 y 28964, respectivamente, establece que toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás normas bajo el ámbito de competencia del OSINERG constituye infracción sancionable.

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

Ahora bien, cuando la Resolución N° 040-2017, en cuyo artículo 23° sanciona por el mero incumplimiento, únicamente quiere indicar que administrativamente se castiga por infracciones de desobediencia, se castiga por la “acción”, sin que sea necesario que se produzca un resultado distinto de ésta. Por tanto, concluye, cuando el legislador establece que el mero incumplimiento de las normas es título suficiente atribuir



responsabilidad, y se limita a establecer que los destinatarios de normas tienen el deber de conocerlas y cumplirlas.

Como puede observarse, las citadas disposiciones establecen que “la infracción será determinada en forma objetiva”, resulta claro que ambas normas imponen un mandato a OSINERGMIN para que, al momento de tipificar infracciones y posterior sanción, de ser el caso, describan el tipo infractor de forma objetiva, vale decir, sin darse la molestia de evaluar las cualidades subjetivas del infractor, menos si se configuró algún supuesto de eximente de responsabilidad, pues sólo así se podría sostener la legitimidad de la pena.

Por lo que, podemos señalar que es innegable que el Osinergmin aplica sanciones ante aquellos supuestos donde el mero incumplimiento de un deber establecido en una norma o procedimiento regulado bajo su competencia constituye razón suficiente para imponer un castigo, de carácter pecuniario.

Por lo tanto, para la Administración Pública, como es el caso de Osingermin y muy particularmente en su vertiente sancionadora, tiene como objetivo la protección de los intereses públicos y generales.

En ese punto, resulta interesante la posición de HUERGO LORA, autor que fue tomado en cuenta en la parte de la revisión de la literatura, quien, niega que la simple inobservancia sea una forma de negligencia, pues, afirma, aquélla consiste en incumplir



una norma que impone una obligación o una prohibición y, por tanto, es neutra desde el punto de vista subjetivo: no es dolosa ni culposa.

Por su parte, NIETO sostiene que en estos casos las infracciones se imponen “objetivamente”, pues la inobservancia es la mera antijuridicidad y puede ser dolosa, culposa o sin culpa alguna. En consecuencia, cuando la norma se refiere a la “mera” inobservancia, se refiere a la que se produce sin culpa alguna, que también podría ser sancionada por la Administración. En realidad, se trata de una consecuencia lógica de la admisión de las infracciones de peligro abstracto puro en el Derecho administrativo, ilícitos de desobediencia, en los cuales el legislador ya calificó el riesgo, sin necesidad de que se haga una valoración real de su verificación en el supuesto concreto. Además, sostener que la mera inobservancia es equivalente a la negligencia levísima implica una especie de presunción iuris et de iure de culpabilidad, que a su vez sería contraria a las exigencias del principio de culpabilidad, si se pretende aplicar éste tal como se entiende en el ámbito penal. Es decir, y vale esto como crítica a la posición de HUERGO LORA reseñada más arriba, se pretende cumplir la exigencia de culpabilidad, presumiendo, sin prueba en contrario, que una conducta infractora es, por eso mismo, culpable.

Si de por sí en la imputación objetiva ya existía una aversión a tener que probar la culpa (imprudencia) y el dolo, en este punto resultaría frustrante para Osinergmin no poder asignar responsabilidad simplemente porque no pudo demostrar culpa o dolo del infractor administrativo.



No obstante, fuera de la aplicación del dolo de la imputación administrativa, el sistema objetivo no suele tener mayor sustento, como se observa de los casos analizados en párrafos arriba.

Ahora bien, del estudio realizado, podemos señalar que una de las razones de la aplicación del criterio objetivo es que se actúa en defensa del interés público; sin embargo, cuando los casos resultan fácticamente complicados o es necesario el análisis jurídico de diversas instituciones, algunas veces no muy bien manejadas por los funcionarios públicos, (ruptura causal), se suele reducir la justificación a que el Osinergmin debe actuar ante el daño producido y para este organismo supervisor no hay mejor manera de hacerlo por medio de sanciones.

Conforme a lo señalado, se observa una disyuntiva en la que se debe priorizar la protección de un derecho o interés o sancionar a quienes efectivamente son culpables. Bajo este supuesto, consideramos que se debe privilegiar las sanciones solo en los casos en que se ha determinado la culpabilidad, pues la pena sin culpabilidad es inaceptable y jurídicamente ilegítima.

En ese sentido, siguiendo el criterio adoptado por Bautista, si bien el administrado cometió una infracción administrativa, pueden existir situaciones o elementos que convierten a la sanción intuitivamente inaceptable y jurídicamente ilegítima, siendo necesario el análisis integral de parte de Osinergmin para sostener la legitimidad de la sanción, tal es el caso de la ruptura causal.



4.1.1.2. La posición sentada por el Tribunal Constitucional, respecto de la aplica y principio de culpabilidad en los Procedimientos Administrativos Sancionadores

La potestad punitiva o sancionadora del Estado permite determinar qué conductas son delitos e infracciones administrativas, así como las consecuencias penales o administrativas que corresponde imponer, según el caso, a las personas que realizan las conductas ilícitas.

El Tribunal Constitucional ha establecido que la potestad punitiva o sancionadora del Estado está limitada por un conjunto de garantías del administrado, entre las cuales se encuentra el principio de culpabilidad.

Asimismo, ha señalado que interpretar la acción solo como objetiva viola el principio de culpabilidad que es exigencia de una cláusula del Estado de Derecho, un principio constitucional implícito que limita la potestad punitiva o sancionadora del Estado, pues, no basta dañar o poner en peligro bienes jurídicos. El principio “no hay pena sin dolo o culpa” “exige que el autor haya actuado con voluntad de afectarlos.

El Pleno del Tribunal Constitucional expresamente ha establecido que el principio de culpabilidad es un principio básico del Derecho Sancionador que se aplica “también en el Derecho Administrativo Sancionador”, por lo que, la potestad sancionadora del Estado tiene un límite en el principio constitucional de culpabilidad, estando la responsabilidad objetiva proscrita en el Derecho Administrativo Sancionador por ser anticonstitucional.



Como puede apreciarse, la prohibición de una responsabilidad objetiva ha sido puesta de manifiesto por diversas sentencias del Tribunal Constitucional, dentro de las cuales cabe citar especialmente la Sentencia del 3 de septiembre de 2010, recaída en el Expediente N° 1873-2009-PA/TC, en la cual expresamente se indica que el principio de culpabilidad implica la exclusión de cualquier responsabilidad objetiva.

Así, el principio de culpabilidad exige, que todo órgano regulador con facultades de iniciar un procedimiento administrativo sancionador y aplicar la sanción correspondiente derivada del procedimiento, incluido OSINERGMIN, al ejercer la potestad sancionadora considere:

- a) Que los tipos de infracción administrativa tienen elementos subjetivos; dolo que se forma con conocimiento y voluntad, o en todo caso, indiferencia; culpa que se forma con negligencia, impericia o imprudencia; con representación o sin representación de la situación que puede significar afectar un bien jurídico o incumplir, por ejemplo, el deber de veracidad.
- b) Que la responsabilidad administrativa, no sea objetiva, sino subjetiva.

Siguiendo esta línea, podemos sostener que determinar la culpabilidad del administrado resulta fácilmente objetable si no se cumple con la personalidad de la pena: sancionar a quien efectivamente cometió la infracción normativa o el ilícito administrativo.



Para efectos de identificar los criterios adoptados por el Tribunal Constitucional respecto a la aplicación de la responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo Sancionador, a continuación se desarrollará los casos:

ANÁLISIS DE CASO I

1) Expediente N°: 01873-2009-PA/TC	
Órgano Constitucional: Tribunal Constitucional	
Asunto: Recurso de Agravio Constitucional contra la resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 393, su fecha 2 de setiembre de 2008, que declaró improcedente la demanda de autos.	
Demandante: Vicente Rodolfo Walde Jáuregui	Demandado: Gerente General del Poder Judicial
Petitorio: La demanda tiene por objeto que se declare sin efecto e inaplicables las Resoluciones Administrativas Nros. 066-2006-PCNM y 249-2007-CNM, que sancionan al demandante con la destitución en el cargo de Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República.	

El Tribunal Constitucional consideró oportuno emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la materia, tomando en cuenta que: (i) la materia tratada en autos no es nueva, sino que se retrotrae a otros procesos constitucionales iniciados por el recurrente contra del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM); (ii) que el año 2005 se ejecutaron las resoluciones del CNM por las que se destituía al recurrente en el cargo de Vocal Supremo de la Corte Suprema de Justicia de la República; (iii) que el Tribunal Constitucional ya ha conocido del caso en otros procesos, relacionados tanto con el demandante como con quienes como él fueron objeto de la misma sanción; (iv) que en el presente proceso, cuando ya se había emitido la sentencia de primera instancia, los emplazados fueron notificados con el resultado de ella, habiéndose incluso apersonado el procurador público



competente, y, principalmente (v) que los argumentos esgrimidos por el CNM en el presente proceso son los mismos que ha vertido en los procesos de amparo vinculados al caso materia de análisis, este Colegiado estima que por economía y celeridad procesal, corresponde que se avoque al conocimiento del presente proceso, más aún si se tiene que, en aplicación del segundo párrafo del artículo 20° del Código Procesal Constitucional, no se advierte vicio alguno que pueda afectar el sentido de la decisión a emitir.

Como parte de su análisis, el Tribunal Constitucional respecto al procedimiento administrativo en el fundamento 9), 10), 11), 12) señaló:

“9. Previamente, resulta necesario hacer un esbozo de cómo debe tramitarse o seguirse un procedimiento administrativo sancionador, teniendo en cuenta no sólo sus características, sino también los derechos de los administrados, lo que es aplicable no solo para el CNM, sino también para cualquier órgano o tribunal que imparta “justicia administrativa”.

10.El ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa requiere de un procedimiento legal establecido, pero también de garantías suficientes para los administrados, sobre todo cuando es la propia administración la que va a actuar como órgano instructor y decisor, lo que constituye un riesgo para su imparcialidad; y si bien no se le puede exigir a los órganos administrativos lo misma imparcialidad e independencia que se le exige al Poder Judicial, su actuación y decisiones deben encontrarse debidamente justificadas, sin olvidar que los actos administrativos son fiscalizables a posteriori.



11. De otro lado, sin ánimo de proponer una definición, conviene precisar que el objeto del procedimiento administrativo sancionador es investigar y, de ser el caso, sancionar supuestas infracciones cometidas como consecuencia de una conducta ilegal por parte de los administrados. Si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del ius puniendi del Estado, no pueden equipararse ambas, dado que no sólo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (reeducación y reinserción social en el caso de las sanciones penales y represiva en el caso de las administrativas). A ello hay que agregar que en el caso del derecho administrativo sancionador, la intervención jurisdiccional es posterior, a través del proceso contencioso administrativo o del proceso de amparo, según corresponda.

12. No obstante la existencia de estas diferencias, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea el de que los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador. Sin agotar el tema, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tutela en sede administrativa:

b. Principio de tipicidad, en mérito al cual, la descripción legal de una conducta específica aparece conectada a una sanción administrativa. Esta exigencia deriva de dos principios jurídicos específicos; el de libertad y el de seguridad jurídica. Conforme al primero, las conductas deben estar exactamente delimitadas, sin indeterminaciones, mientras que, en relación al segundo, los ciudadanos deben estar en condiciones de poder predecir, de manera suficiente y adecuada, las consecuencias de sus actos, por lo que no caben cláusulas



generales o indeterminadas de infracción que permitan una actuación librada al “arbitrio” de la administración, sino que ésta sea prudente y razonada.

Conforme a este principio, los tipos legales genéricos deben estar proscritos y aunque la Administración a veces se conduzca sobre la base de estándares deontológicos de conducta, estos son insuficientes, por sí solos, para sancionar, pues aunque se pueden interpretar como conceptos jurídicos indeterminados, la sanción debe sustentarse en análisis concretos y pormenorizados de los hechos, desde conceptos jurídicos y no sobre la base de juicios apodícticos o que invoquen en abstracto el honor o la dignidad de un colectivo, puesto que los tribunales administrativos no son tribunales “de honor”, y las sanciones no pueden sustentarse en una suerte de “responsabilidad objetiva del administrado”, lo que nos lleva a revisar el siguiente principio.

c. Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente.

En el caso del derecho penal, es más sencillo apreciar cómo opera este principio, puesto que además de la tipificación realizada en el Código Penal y de indicarse las sanciones que se pueden imponer a título de culpa o dolo, se establecen los parámetros necesarios para que la sanción no resulte arbitraria o desproporcionada (mínimos y máximos).



d. Principio de proporcionalidad de la sanción, esto es, que la sanción que se imponga, debe corresponderse con la conducta prohibida, de modo que están prohibidas las medidas innecesarias o excesivas. Corresponde, pues, que el órgano que aplica la sanción pondere la intencionalidad o reiteración del acto, así como los perjuicios causados.”

Finalmente, el Tribunal Constitucional resuelve declarar FUNDADA la demanda, por haberse acreditado la violación del principio de legalidad, consagrado en el artículo 2.24. d° de la Constitución, afectando con ello tanto la motivación como la parte resolutoria de la Resolución Administrativa N° 066-2006-PCNM; en consecuencia, NULAS las Resoluciones Administrativas Nros. 066-2006-PCNM y 249-2007-CNM. (Recuperado el 01 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>).

ANÁLISIS DE CASO II

Expediente N°: 2868-2004-AA/TC	
Órgano Constitucional: Tribunal Constitucional	
Asunto: Recurso extraordinario contra la sentencia de la Segunda Sala Mixta de la Corte Superior de Justicia de Áncash, de fecha 24 de mayo de 2004, que declara improcedente la acción de amparo de autos.	
Demandante: José Antonio Álvarez Rojas	Demandado: Director General de la Policía Nacional del Perú y Otro
Petitorio: El objeto de la demanda es que se declaren inaplicables la Resolución Regional N° 062-IV –RPNP –UP. AMDI, de fecha 28 de agosto de 1996, que pasa al accionante de la situación de actividad a la de disponibilidad por medida disciplinaria; la Resolución Directoral 728-2000-DGPNP/ DIPER, de fecha 07 de abril del 2000, que dispone su pase a la situación de retiro; y la Resolución Ministerial 1701-2003-IN/PNP, de 25 de septiembre de 2003, que declara inadmisibles las solicitudes de nulidad presentada	



contra las resoluciones anteriores; y que, en consecuencia, se ordene su reincorporación al servicio activo de la PNP.

El Tribunal Constitucional considera, prima facie, que si la sanción se impuso al recurrente porque terceros cometieron delitos, entonces ella resulta desproporcionada, puesto que se ha impuesto una sanción por la presunta comisión de actos ilícitos cuya autoría es de terceros.

No obstante, por sí mismo, el carácter desproporcionado de un acto administrativo no termina en la violación de un derecho fundamental. El Tribunal Constitucional ha establecido que el principio de proporcionalidad es un test o canon de valoración para evaluar actos estatales que inciden sobre derechos subjetivos [constitucionales o simplemente legales]. Se trata de una técnica a partir del cual un tribunal de justicia puede evaluar si la intromisión estatal en el ámbito de los derechos resulta, o no, excesiva. Pero no se confunde, ni se superpone, a las potestades que garantizan cada uno de esos derechos.

De ahí que una actuación administrativa pueda no satisfacer el test de proporcionalidad y, sin embargo, no afectar a derechos reconocidos por la Norma Fundamental. Estos últimos, como es evidente, generan la invalidez de aquella actuación administrativa, pero si no inciden en el ámbito de los derechos protegidos por los procesos constitucionales, no son de competencia de la justicia constitucional, sino de la jurisdicción contencioso-administrativa.



Habiéndose constatado el carácter desproporcionado de la sanción impuesta, queda por analizar si con ella se afectó un derecho constitucional. Pues bien, el Tribunal Constitucional considera que la sanción impuesta al recurrente, so pretexto de que la persona con la que contrajo matrimonio cometió un delito, viola el derecho a la presunción de inocencia. En efecto, ni administrativa ni judicialmente, la emplazada ha probado que el recurrente haya participado en la comisión de los delitos. Por el contrario, se ha acreditado, a través de diversos medios de prueba, que los actos presuntamente ilícitos fueron presuntamente cometidos por terceros.

El derecho de presunción de inocencia garantiza que toda persona no sea sancionada si es que no existe prueba plena que, con certeza, acredite su responsabilidad, administrativa o judicial, de los cargos atribuidos. Evidentemente se lesiona ese derecho a la presunción de inocencia tanto cuando se sanciona, pese a no existir prueba plena sobre la responsabilidad del investigado, como cuando se sanciona por actos u omisiones en los que el investigado no tuvo responsabilidad. Siendo tal la situación en la que se sancionó al recurrente, este Tribunal estima que se ha acreditado la violación del derecho a la presunción de inocencia.

El Tribunal Constitucional en su fundamento 21), ha señalado que:

“La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de



un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable.”

El Tribunal Constitucional resuelve Declarar FUNDADA la demanda y ordena que la emplazada reincorpore al servicio activo a don José Antonio Álvarez Rojas, reconociéndole su tiempo de servicios como reales y efectivos.(recuperado el 12/11/2019, disponible en: <https://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/gaceta/gaceta/jurisprudencia/02868-2004-AA.html>).

ANÁLISIS DE CASO III

Expediente N°: 2050-2002-AA/TC	
Órgano Constitucional: Tribunal Constitucional	
Asunto: Recurso extraordinario contra la sentencia de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 10 de mayo de 2002, que declaró improcedente la acción de amparo de autos	
Demandante: Carlos Israel Ramos Colque	Demandado: Ministerio del Interior
Petitorio: La recurrente peticona se declare la inaplicabilidad de la Resolución Suprema N° 544-2000-IN/PNP del 4 de octubre de 2000 y solicita se disponga la reincorporación del afectado en el servicio activo de la Policía Nacional del Perú, con todos sus derechos, beneficios, goces y preeminencias inherentes a su grado, así como el abono por el tiempo de su permanencia en situación de retiro hasta la efectivización de su reposición.	

En esta Resolución, el TC emitió su pronunciamiento en el Fundamento N° 4, bajo el siguiente tenor:

“A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido,



en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, que: “(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)”. (Fundamento Jurídico N.º 8).

El Tribunal Constitucional, revoca la apelada y declaró improcedente la acción de amparo; y, reformándola, la declara FUNDADA; en consecuencia, inaplicable al demandante la Resolución Suprema N.º 544-2000-IN/PNP del 4 de octubre de 2000, y ordena que se reincorpore al demandante a la situación de actividad, con el reconocimiento de sus derechos y prerrogativas inherentes a su grado. Exhorta, de conformidad con el Fundamento jurídico N.º. 21 de esta sentencia, a los poderes Legislativo y Ejecutivo para que, en un plazo razonable, adecuen las normas del Decreto Legislativo N.º. 745 y el Reglamento del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú a los principios y derechos constitucionales. (Recuperado el 15 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02050-2002-AA.html>)

De lo expuesto, el Tribunal Constitucional resalta la aplicación del principio de culpabilidad, como uno de los que se aplica necesariamente en el derecho administrativo sancionador, y proscribire que el órgano sancionador imponga sanciones bajo el criterio objetivo.



ANÁLISIS DE CASO IV

Expediente N°: 201600024591
Resolución N°: 1-2016-OS/OR PUNO
Órgano Sancionador: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin
Procedimiento: Calificación como fuerza mayor (Directiva para la Evaluación de las solicitudes de calificación de fuerza mayor para las instalaciones de Transmisión y Distribución – Resolución N° 010-2004-OS/CD).
Solicitante: Electro Puno S.A.A
Petitorio: Se revoque o se declare infundada la decisión adoptada de la Resolución impugnada, ya que con el acto administrativo cuestionado se viola, afecta, desconoce y lesiona un derecho y un interés legítimo de Electro Puno S.A.A.

Respecto de los hechos:

En fecha 15 de febrero de 2016, se produjo la interrupción o variación de las condiciones de suministros ubicados en el Barrio San Martín de la provincia de Huancané, como consecuencia de la caída de un árbol de aproximadamente de 11 metros de alto, cerca de la línea de distribución en media tensión de 22.9 Kv, ocasionando la rotura de una estructura de 13/300 y ménsulas de fierro galvanizado de propiedad de Electro Puno S.A.A.

Los usuarios del Jirón Puno (cuadra uno) del Barrio San Martín a efectos de celebrar los festejos por carnavales, colocaron un árbol de 11 metros aproximadamente de alto en la pista cerca de la línea de distribución en media tensión, el mismo que se vino abajo cayendo en la infraestructura de Electro Puno S.A.A. ocasionando daños a dichas instalaciones.



Mediante documento N° 044-2016-ELPU/GO, presentado el 02 de marzo de 2016, Electro Puno S.A.A. solicitó la calificación de fuerza mayor, conforme a los hechos expuestos.

La solicitud fue declarada infundada mediante Resolución N° 01-2016-OS/OR-PUNO.

En mérito a ello, la empresa interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución N° 01-2016-OS/OR-PUNO, el mismo que fue declarado infundado, mediante Resolución N° 26-2016-OS/OR-PUNO, dado que, el administrado debió prever el evento, por la misma actividad que realiza.

La empresa interpuso recurso de apelación en contra de la Resolución N° 26-2016-OS/OR-PUNO, señalando que las circunstancias en que ocurrieron los hechos fueron a causa de terceros que por cuestiones de celebraciones de carnavales (corta monte), plantaron un árbol en medio de la pista, el mismo que por imprudencia de los pobladores de dicho lugar se cayó, generando una interrupción en el Jr. Puno del Barrio San Martín. Asimismo, este evento resulta ser un hecho imprevisible, puesto que, estas celebraciones se realizan no solo en las distintas áreas geográfica de Puno sino a nivel nacional, razón por la cual resulta imposible saber en qué lugar se celebrarán, puesto que las circunstancias de su conmemoración es a disposición y a criterio del encargado de este festejo (alferado), configurándose como un hecho de fuerza mayor que pudo ser previsto por Electro Puno S.A.A. Si bien se informó a los pobladores de la Provincia de Huancané sobre los estados de riesgo que se podría generar con estas actividades; sin embargo, ello



no significa que se pueda prever este tipo de eventos, por devenir en un hecho extraordinario, imprevisible e irresistible, por lo que, califica como fuerza mayor.

Análisis del Osinergmin: Señala que, de acuerdo a la Directiva de Evaluación de Calificación de Fuerza Mayor para Instalaciones de Transmisión y Distribución, se aplican para la evaluación de calificación como causa de fuerza mayor es que el evento que ocasionó la interrupción o variación de las condiciones del suministro eléctrico, sea de naturaleza imprevisible, irresistible, extraordinaria y además externa a la propia instalación. Así también, se considerará en la evaluación la frecuencia de ocurrencia de dichos eventos y su incidencia en la operación de las instalaciones afectadas.

En el fundamento 6, se pronuncia sobre la supuesta vulneración del principio de culpabilidad: ausencia de dolo o culpa

Respecto a lo indicado en el literal c) del numeral 3, se debe precisar que la responsabilidad en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores de Osinergmin, es objetiva, tal como lo establece en su Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional, Ley N° 27699, en el Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM y el Procedimiento Administrativo Sancionador del Osinergmin, en adelante RPAS.

Ahora bien, la responsabilidad objetiva ha sido contemplada en la RPAS, norma especial aplicable al presente caso y emitida conforme a los principios que rigen la potestad sancionadora administrativa regulada en la Ley N° 27444.



Por lo tanto, la aplicación de la responsabilidad objetiva en los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de Osinergmin no contraviene el marco legal vigente, toda vez que se encuentra reguladas en una normativa especial a la que se encuentra sujeto este tipo de procedimientos.

No obstante, lo expuesto, se ha cumplido con la aplicación de los principios establecidos en la Ley N° 27444 y las garantías que le otorgan al administrado a tener una decisión fundada en derecho. Asimismo, tal como se expuso en el numeral 6 de la presente resolución, se ha acreditado de manera objetiva la comisión de infracción imputada; por lo que corresponde desestimar la alegación formulada en este extremo.

Resuelve declarar infundada el recurso de apelación interpuesto por la empresa Electro Puno S.A.A. contra la Resolución N° 26-2016-OS/OR-PUNO y confirmar dicha resolución en todos sus extremos.

Como se puede observar, el organismo supervisor, ha señalado que, tal como lo establece en su Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional, Ley N° 27699, ante el incumplimiento a un procedimiento, corresponde aplicar la responsabilidad objetiva, y en el presente caso, al no haber previsto la ocurrencia del hecho, es pasible de una sanción.

ANÁLISIS DE CASO V

Expediente N°: 201300124618
Resolución N°: 1111-2015



Órgano Sancionador: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin
Procedimiento Sancionador por: Incumplimiento al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo con Electricidad (en adelante, RESESATE), aprobado mediante Resolución Ministerial N° 111-2013-MEME/DM.
Entidad Sancionada: Electro Puno S.A.A

Antecedentes:

Como resultado del proceso de fiscalización del accidente ocurrido en el área de concesión de Electro Puno S.A.A., correspondiente al periodo 2013, se evidenció que existen indicios de infracción al marco legal vigente.

El presente caso está referido al accidente incapacitante del tercero del señor Alfredo Vilca Coyla (en adelante el señor Vilca), sucedido el 11 de junio de 2013, a las 07:00 horas aproximadamente, en el Barrio Mirador Parque S/N del Centro Poblado Uros Chulluni en el distrito, provincia y departamento de Puno.

La empresa concesionaria en el informe ampliatorio remitido a Osinergmin, indico que el accidente ocurrió en circunstancias en que el señor Vilca manipulaba un fierro de construcción en la azotea de su vivienda, la cual se ubica cerca de las redes de distribución primaria de 10 Kv, y en virtud del referido contacto recibió una descarga eléctrica.

En el presente caso, conforme al Informe Técnico N° GFE-UDAP-360-3013 de la Unidad de Distribución y Alumbrado Público de la Gerencia de Fiscalización Eléctrica de Osinergmin, se imputa a Electro Puno que en el vano soportado por las estructuras 001NMT002280 y 001NM002285 (SED 650), instalaciones eléctricas que forman parte



del Alimentador N° 0106 en 10.0 KV, la concesionaria no ejecutó ninguna de las medidas de previsión para la protección de las personas contra los contactos con partes normalmente con tensión establecidas en el artículo 29° del RESESATE.

Osinergmin inició procedimiento administrativo sancionador a Electro Puno S.A.A. mediante Oficio N° 6152-2013-OS-GFE.

Mediante documento ESC N° 111-2013/GG-AL, la concesionara presentó sus descargos respecto a la imputación precisada.

Análisis del Osinergmin:

En el fundamento 2.8), 2.9), 2.14) y 2.15) señala:

2.8) En relación a los descargos precisados en los numerales 2.1 al 2.7, resulta necesario indicar que la concesionaria ha sostenido en los argumentos formulados a la imputación consignada en el Oficio N° 6152-2013-OS-GFE, que las deficiencias en materia de seguridad vinculadas a sus instalaciones se originaron por construcciones de terceros, lo cual determinó que Electro Puno S.A.A. realizara trabajos de modificación de su línea de media tensión, asimismo, dichas construcciones fueron con posterioridad a los trabajos de modificación.

2.9) En ese sentido, si bien se verifica que la empresa efectivamente realizó tales labores en sus instalaciones de media tensión, en el presente caso ello no determina que la variación de la línea de media tensión determine que la empresa se encontraba exenta del deber de implementar alguna de las medidas de seguridad establecidas en el artículo 29°



del RESESATE, para el caso de la deficiencia de la instalación eléctrica cercana a la vivienda del señor Vilca.

2.14) En consecuencia, se debe tener en cuenta en el presente caso que, las empresas tienen una responsabilidad administrativa de tipo objetiva por el incumplimiento de sus obligaciones.

2.15) Finalmente, en el presente caso corresponde atribuir a Electro Puno S.A.A. no ejecutar ninguna de las medidas de previsión para la protección de las personas contra los contactos con partes normalmente con tensión establecidas en el artículo 29° del RESESATE.

Por lo que, resuelve sancionar a la Empresa Electro Puno S.A.A. con una multa de seis (06) UIT vigente a la fecha de pago, por incumplir con lo previsto en el artículo 29° del RESESATE.

Como se puede observar, en los 2.14) y 2.15) de la Resolución, el organismo supervisor, ha señalado que Electro Puno S.A.A. es pasible de una imputación objetiva, por no ejecutar ninguna de las medidas de previsión para la protección de las personas contra los contactos con partes normalmente con tensión establecidas en el artículo 29° del RESESATE; no obstante, no evaluó que las construcciones se realizaron con posterioridad a los trabajos de modificación de su línea de media tensión.



Como hemos venido exponiendo en la presente investigación, al organismo supervisor no evalúa la relación entre la conducta y el daño causado, dado que, como se puede advertir, se evidencia un actuar imprudente del tercero incapacitante.

ANÁLISIS DE CASO VI

Expediente N°: 201400108130
Resolución N°: 1140-2015
Órgano Sancionador: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin
Procedimiento Sancionador por: Incumplimiento al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo con Electricidad (en adelante, RESESATE), aprobado mediante Resolución Ministerial N° 111-2013-MEME/DM.
Entidad Sancionada: Electro Puno S.A.A

Antecedentes:

El 14 de octubre de 2014, Electro Puno S.A.A. fue notificado con el Oficio N° 8596-2014-OS-GFE, mediante el cual se da inicio al procedimiento administrativo sancionador por los siguientes hechos que se imputan:

- a) *De acuerdo a lo señalado en el Informe Técnico GFE-UDAP-310-2014, adjunto al presente oficio y que forma parte de éste, en el vano MT soportado por las estructuras N° IEST00005331 y IEST00005330, instalaciones eléctricas que forman parte del Alimentador 1002 en 22.9 KV, la concesionaria no ejecutó ninguna de las medidas de previsión para la protección de las personas contra los contrastos con partes normalmente con tensión, infringiendo lo establecido en el artículo 29° del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo con Electricidad,*



aprobado mediante Resolución Ministerial N° 111-2013-MEM/DM, condición que se encontraba presente antes del accidente del señor José Luis Mamani Quispe.

Evaluación del accidente

El accidente de tercero, incapacitante, del señor José Luis Mamani Quispe, ocurrió el 19 de julio de 2014, a horas 13:30 aproximadamente, en el Jr. Arica N° 140, del distrito de Acora, provincia y departamento de Puno.

El accidente ocurrió en el vano MT soportado por las estructuras N° IEST00005331 y IEST00005330, instalaciones eléctricas que forman parte del Alimentador 1002 en 22.9 KV, en circunstancias en que realizaba el pintado con un rodillo la fachada de la vivienda ubicado en el Jirón Arica N° 140, estando en la azotea del segundo piso, la azotea tiene una pared de 0.90 metros de altura, con ambas manos tomó el palo del rodillo e inició su labor hacia abajo y al subir el extremo posterior del palo se acercó al conductor a la línea de 22.9 KV, que le produjo una descarga eléctrica produciéndole quemaduras en la mano izquierda y derecha y miembros inferiores.

De inmediato el propietario de la vivienda, señor Leopoldo Portugal Fuentes, llamó a los vecinos y a los bomberos para el traslado del accidentado al Hospital Manuel Núñez Butrón de la ciudad de Puno, donde quedó internado.

Análisis de Osinergmin



La edificación al momento del accidente tenía dos (02) pisos y azotea, el primero culminado y el segundo en proceso de construcción, asimismo, de acuerdo a la información del Google Maps Street View, a junio de 2013, el segundo piso y azotea ya estaban construidos.

El tramo de media tensión relacionado al accidente, fue puesto al servicio el 10/04/1996, durante la vigencia del Código Nacional de Electricidad Tomo IV.

La concesionaria señala que el riesgo eléctrico detectado por Osinergmin fue generado por el propietario de la vivienda donde ocurrió el accidente del señor Mamani, debido a que realizó la construcción sin observar las normas aplicables para este tipo de edificaciones, las cuales contemplan las distancias de seguridad respecto a las redes eléctricas, siendo este incumplimiento la principal causa de la situación de riesgo eléctrico. Asimismo, la empresa agrega que se debe tener en cuenta que instaló la línea primaria con anterioridad a la construcción de la vivienda, cumpliendo con el Código Nacional de Electricidad.

Señala que ha adoptado medidas correctivas para erradicar la ocurrencia de eventos adversos que puedan afectar severa o fatalmente la salud de terceros, tales como la ejecución de trabajos de subsanación de deficiencias de distancias mínimas de seguridad, realizadas en el distrito de Acora; sin embargo, la informalidad de las construcciones dificulta la detección de deficiencias de distancias mínimas de seguridad.



En el fundamento 2.12), 2.14) y 2.15), el Organismo Supervisor señala;

2.12) Se debe precisar que si bien Osinergmin ha verificado que la empresa viene efectuando labores de subsanación de deficiencias de distancias de seguridad en su zona de concesión, lo cual guarda relación con el debido cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Procedimiento para la supervisión de las instalaciones de distribución eléctrica por seguridad pública, aprobado mediante Resolución N° 228-2009-OS/CD.

2.14) En consecuencia, se debe tener en cuenta en el presente caso que, las empresas tienen una responsabilidad administrativa de tipo objetiva por el incumplimiento de sus obligaciones.

2.15) Finalmente, en el presente caso corresponde atribuir a Electro Puno S.A.A. no ejecutar ninguna de las medidas de previsión para la protección de las personas contra los contactos con partes normalmente con tensión establecidas en el artículo 29° del RESESATE.

Por lo que, resuelve sancionar a la Empresa Electro Puno S.A.A. con una multa de seis (06) UIT vigente a la fecha de pago, por incumplir con lo previsto en el artículo 29° del RESESATE.

ANÁLISIS DE CASO VII

Expediente N°: 201400169899
Resolución N°: 3152-OS/OR PUNO



Órgano Sancionador: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin
Procedimiento Sancionador por: Incumplimiento al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo con Electricidad (en adelante, RESESATE), aprobado mediante Resolución Ministerial N° 111-2013-MEME/DM.
Entidad Sancionada: Electro Puno S.A.A

Antecedentes:

- El accidente de tercero, incapacitante, señor Saturnino Quispe Roque, ocurrido el 11 de noviembre de 2014, a las 11:00 am aproximadamente, en Villa Santiago S/N, distrito de Pomata, provincia de Chucuito, departamento de Puno. El accidente ocurrió en el vano MT soportado por las estructuras (SAM N° 01) 010NMT005469 y 010NMT005470, instalaciones eléctricas que forman parte del Alimentador 2002 en 13.2 Kv.
- De la copia certificada del Acta de Constatación Policial, de fecha 11 de noviembre de 2014, se tiene que: “(...) se presentó en esta dependencia policial la persona de David Rojas Pacho (49), natural de Puno, casado, ingeniero de la Empresa Electro Puno S.A.A. Yunguyo, identificado con DNI N° 01287005, con domicilio en Jr. Cornejo N° 160-Puno, manifestando que en el Centro Poblado de Chatuma Sector Villa Santiago, a horas 09:00 a.m. aproximadamente del día 11 de noviembre de 2014 se ha suscitado un incidente de descarga eléctrica del cable de media tensión , por lo que, el suscrito a bordo de la unidad móvil se constituyó al lugar constatando que en el domicilio del señor Damián Alanoca Pérez, en el segundo piso, en el techo se encuentra una barilla de construcción de aproximadamente de 06 metros de largo, con el cual sufrió la descarga eléctrica la persona de Saturnino Quispe Roque, en circunstancias que se



encontraba trabajando en la construcción del tercer piso, dicha persona después del accidente fue auxiliado por el dueño de la caso y evacuado a la ciudad de Puno para su atención correspondiente, hace constar el denunciante que del techo al cable de media tensión tiene una distancia aproximada de 2.70 metros.”

- En el Informe Médico del señor Saturnino Quispe Roque, se consigna como diagnóstico: “Quemadura eléctrica en ambas manos, pierna y pie derecho III grado, 8% SCQ, necrosis de pie derecho”.

Análisis de Osinergmin

El señor Saturnino Quispe Roque el 11 de noviembre de 2014 a horas 11:00 aproximadamente, recibió una descarga eléctrica de la línea de media tensión por parte del alimentador 2020 en 13.2. kV, entre las estructuras SAM N° 01-010NMT005469 y 010NMT005470, al acercarse a la línea eléctrica una varilla de construcción de 06 metros aproximadamente, como parte de los trabajos de construcción de la azotea de la edificación ubicada en Vila Santiago S/N-Pomata.

La edificación al momento del accidente tenía dos (02) pisos y azotea (en construcción), el primero (marzo 2012) y el segundo (febrero 2014) piso culminados, como indica el señor Dimían Alanoca Pérez (propietario) en su manifestación.

El tramo de media tensión relacionado al accidente, fue puesto en servicio el 10/04/1996, durante la vigencia del Código Nacional de Electricidad Tomo IV.

En el fundamento 3.3) y siguientes, el Organismo Supervisor señala;



3.3) En esta última norma establece que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción, así como también que en la sanción a imponer debe considerarse: la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el perjuicio económico causado, la repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción, las circunstancias de la comisión de la infracción, el beneficio ilegalmente obtenido y la existencia o no intencionalidad en la conducta del infractor.

3.4) Respecto a la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, debemos señalar que los incumplimientos imputados han derivado en un accidente de tercero incapacitante para la persona, lo cual resulta un grave atentado contra un bien jurídico protegido por el Estado, como es la salud de la persona, por lo que considerando los tipos de lesiones de la víctima nos encontramos ante un accidente de gravedad.

3.5) Respecto al perjuicio económico causado, se considera que el accidente incapacitante constituye de por sí un menoscabo en la salud de la persona e implica un periodo de restablecimiento por la incapacidad sobrevenida, con todas las consecuencias materiales, no materiales y la afectación económica que acarrea ello, por lo que es innegable la existencia de un perjuicio económico.

2.15) Finalmente, en el presente caso corresponde atribuir a Electro Puno S.A.A. no ejecutar ninguna de las medidas de previsión para la protección de las personas contra



los contactos con partes normalmente con tensión establecidas en el artículo 29° del RESESATE.

Por lo que, resuelve sancionar a la Empresa Electro Puno S.A.A. con una multa de seis (06) UIT vigente a la fecha de pago, por incumplir con lo previsto en el artículo 29° del RESESATE.

ANÁLISIS DE CASO VIII

Expediente N°: 20150001731
Resolución N°: 2707-2015-OS/OR PUNO
Órgano Sancionador: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin
Procedimiento Sancionador por: Incumplimiento al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo con Electricidad (en adelante, RESESATE), aprobado mediante Resolución Ministerial N° 111-2013-MEME/DM.
Entidad Sancionada: Electro Puno S.A.A

Antecedentes:

- El 05 de mayo de 2015, Electro Puno S.A.A. fue notificado con el Oficio N° 893-2015, mediante el cual se da inicio al procedimiento administrativo sancionador por los siguientes hechos que se imputan:

b) De acuerdo a lo señalado en el Informe Técnico GFE-UDAP-7-2015, adjunto al presente oficio y que forma parte de éste, la línea de media tensión que forma parte del alimentador 3003 en 22.9 Kv, ubicada entre las estructuras N° 080NMT000657 y 080NMT000658, incumple la



distancia vertical respecto al nivel del suelo, dado que es menor a 5m, lo cual incumple con lo establecido en el numeral 232.B.1 y con lo indicado en el numeral 5.a de la Tabla 232-1 (para tensiones de 750 V a 23 kV) del Código Nacional de Electricidad Suministro 2011, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 214-2011-MEM/DM.

Evaluación del accidente

El accidente de tercero, incapacitante, del señor Pablo Alfonso Condori Turpo (39 años), ocurrió el 14 de diciembre de 2014, a horas 15:00 aproximadamente, a la altura de la Cooperativa Minera Halcon de Oro, en el distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina, departamento de Puno.

El accidente ocurrió en el vano MT soportado por las estructuras N° 080NMT000657 y 080NMT000658, instalaciones eléctricas que forman parte del Alimentador 3003 en 22.9 KV, en circunstancias en que caminaba en la ladera de un cerro que pertenecería a la Cooperativa Minera Halcón de Oro, donde se había acumulado relaves mineros haciendo que la distancia mínima de seguridad de la línea 22.9 KV con respecto al nivel del suelo disminuyeran, trató de cruzar los conductores energizados para lo cual se agachó un poco y sintió una descarga eléctrica en la cabeza y de inmediato levantó la mano derecha con la intención de levantar los conductores, lo que produjo una descarga eléctrica produciéndole quemaduras en la cabeza, mano derecha y los miembros inferiores.



Según la manifestación del tercero incapacitante, a causa de la descarga eléctrica sufrió un desmayo por un término de 2 horas, luego pidió auxilio a dos personas que transitaban por el lugar, habiendo sido trasladado a un centro de salud de Ananea.

En el lugar donde se produjo el accidente por electrocución al tercero incapacitante no existen vías de acceso transitable.

Análisis de Osinergmin

En el fundamento 2.6), 2.9) y siguientes, Osinergmin señala;

2.6) Que la ladera del cerro por donde caminaba el Sr. Condori (accidentado) pertenece a la Cooperativa Minera Halcón de Oro siendo una zona de actividad minera, donde resulta previsible que ocurran actividades que alteren la condición del terreno, por lo que Electro Puno debió monitorear la zona a fin de conservar y asegurar que los conductores conserven las distancias mínimas de seguridad respecto al nivel del suelo.

2.9) Debe resaltarse que conforme con el artículo 9° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD, la responsabilidad por el incumplimiento de las leyes, reglamentos, resoluciones, contratos de concesiones y demás obligaciones establecidas en normas bajo el ámbito de competencia de Osinergmin es *objetiva*, siendo únicamente necesario constatar el incumplimiento para que se configure la infracción administrativa y se impute la responsabilidad del administrado.



2.15) Finalmente, en el presente caso corresponde atribuir a Electro Puno S.A.A. no ejecutar ninguna de las medidas de previsión para la protección de las personas contra los contactos con partes normalmente con tensión establecidas en el artículo 29° del RESESATE.

Por lo que, resuelve sancionar a la Empresa Electro Puno S.A.A. con una multa de seis (06) UIT vigente a la fecha de pago, por incumplir con lo previsto en el numeral 232.B.1 y con lo indicado en el numeral 5.a de la Tabla 2322-1 aprobado por Resolución Ministerial N° 214-2011-MEM/DM.

ANÁLISIS DE CASO IX

Expediente N°: 201200211145
Resolución N°: 18801
Órgano Sancionador: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin
Procedimiento Sancionador por: Incumplimiento al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo con Electricidad (en adelante, RESESATE), aprobado mediante Resolución Ministerial N° 111-2013-MEME/DM.
Entidad Sancionada: Electro Puno S.A.A

Antecedentes:

- El 05 de octubre de 2012, a las 04:54 horas aproximadamente, en el sector Huerta de la Comunidad de San Mateo de Cuturi de distrito de Arapa, provincia de Azángaro y departamento de Puno, se produjo el accidente mortal de tercero, señor Percy Ramos Palli, quien recibió una descarga eléctrica de la línea eléctrica del conductor perteneciente al vano comprendido entre las estructuras N° 080NMT002233 y



080MNT002232, instalaciones eléctricas que forman parte del Alimentador 8001 en 22.9 kV de la SET Azángaro, debido a que hizo contacto con el referido conductor de electricidad que cayó junto con la estructura N° 080MNT002232, la cual colapsó porque se encontraba en mal estado.

- Se imputa a Electro Puno S.A.A. el incumplimiento de lo previsto en el inciso b) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, dado que el señor Ramo recibió la descarga eléctrica y este le causó la muerte.

Evaluación del accidente

El accidente de tercero, incapacitante, del señor Pablo Alfonso Condori Turpo (39 años), ocurrió el 14 de diciembre de 2014, a horas 15:00 aproximadamente, a la altura de la Cooperativa Minera Halcon de Oro, en el distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina, departamento de Puno.

El accidente ocurrió en el vano MT soportado por las estructuras N° 080NMT000657 y 080NMT000658, instalaciones eléctricas que forman parte del Alimentador 3003 en 22.9 KV, en circunstancias en que caminaba en la ladera de un cerro que pertenecería a la Cooperativa Minera Halcón de Oro, donde se había acumulado relaves mineros haciendo que la distancia mínima de seguridad de la línea 22.9 KV con respecto al nivel del suelo disminuyeran, trató de cruzar los conductores energizados para lo cual se agachó un poco y sintió una descarga eléctrica en la cabeza y de inmediato levantó la mano derecha con la intención de levantar los conductores, lo que produjo una



descarga eléctrica produciéndole quemaduras en la cabeza, mano derecha y los miembros inferiores.

Según la manifestación del tercero incapacitante, a causa de la descarga eléctrica sufrió un desmayo por un término de 2 horas, luego pidió auxilio a dos personas que transitaban por el lugar, habiendo sido trasladado a un centro de salud de Ananea.

En el lugar donde se produjo el accidente por electrocución al tercero incapacitante no existen vías de acceso transitable.

Análisis de Osinergmin

En el fundamento 2.6), 2.9) y siguientes, Osinergmin señala;

2.6) Que la ladera del cerro por donde caminaba el Sr. Condori (accidentado) pertenece a la Cooperativa Minera Halcón de Oro siendo una zona de actividad minera, donde resulta previsible que ocurran actividades que alteren la condición del terreno, por lo que Electro Puno debió monitorear la zona a fin de conservar y asegurar que los conductores conserven las distancias mínimas de seguridad respecto al nivel del suelo.

2.9) Debe resaltarse que conforme con el artículo 9° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD, la responsabilidad por el incumplimiento de las leyes, reglamentos, resoluciones, contratos de concesiones y demás obligaciones establecidas en normas bajo el ámbito de competencia de Osinergmin es *objetiva*,



siendo únicamente necesario constatar el incumplimiento para que se configure la infracción administrativa y se impute la responsabilidad del administrado.

2.15) Finalmente, en el presente caso corresponde atribuir a Electro Puno S.A.A. no ejecutar ninguna de las medidas de previsión para la protección de las personas contra los contactos con partes normalmente con tensión establecidas en el artículo 29° del RESESATE.

Por lo que, resuelve sancionar a la Empresa Electro Puno S.A.A. con una multa de seis (06) UIT vigente a la fecha de pago, por incumplir con lo previsto en el numeral 232.B.1 y con lo indicado en el numeral 5.a de la Tabla 2322-1 aprobado por Resolución Ministerial N° 214-2011-MEM/DM.

4.2. Segundo componente de la Unidad de Investigación

4.2.1. Analizar el tratamiento del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador

La Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, ha sufrido modificatorias en los últimos años, y para ser precisos, uno de los cambios significativos que el legislador introdujo fue la *incorporación del principio de culpabilidad en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador*, que constituye definitivamente una de las grandes novedades, que fue introducida mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1272, pues antes de ello, la Ley del Procedimiento Administrativo General parecía haber optado por una responsabilidad eminentemente objetiva que solo exigía la culpabilidad



entendida como principio de personalidad de las infracciones y de responsabilidad por el hecho (principio de causalidad) no exigiendo el dolo o la culpa como requisito para aplicar la sanción.

El Decreto Legislativo N° 1272, ha cambiado el paradigma de asignación de responsabilidad administrativa, al establecer que, el principio de culpabilidad, exige necesariamente la responsabilidad administrativa de carácter subjetivo, *a excepción de los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva*. Ello significa que la entidad pública con potestad sancionadora se encuentra obligada acreditar la responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) como elemento indispensable para la imputación de una infracción administrativa.

Como se ha expresado en líneas arriba, el aspecto más controvertido del principio de culpabilidad ha sido el reconocimiento de la exigencia de dolo o culpa para imponer una sanción. Si bien anteriormente se ha defendido la posibilidad de imponer sanciones de modo objetivo, lo cierto es que el progresivo acercamiento del derecho administrativo sancionador a los principios y garantías del ius puniendi del Estado han ocasionado que este principio goce de pleno reconocimiento, en primer lugar, a nivel doctrinal y jurisprudencial y actualmente, materializado en una disposición legal.

Podríamos señalar que la administración pública en el Perú ha mostrado deficiencias en su análisis y aplicación de sanciones de carácter administrativo, como es el caso de Osinergmin. Este organismo regulador, aplica en sus pronunciamientos, derivados de procedimientos administrativos sancionadores un sistema objetivo de



imputación, donde no interesa que, si el administrado actuó de forma dolosa o culpa, pues siempre será pasible de la imposición de una sanción de carácter pecuniario.

Así, el órgano regulador se cree libre de imponer penas sin probar la culpabilidad del administrado.

Una de las justificaciones que se cita con insistencia para asignar responsabilidad al administrado, es que se actúa en defensa del interés público, esta idea trata de encontrar sustento en aquello que se conoce como peligro abstracto, de ahí que se sustenta que existen condiciones objetivas de punibilidad.

Sin embargo, la determinación de la culpabilidad en sede administrativa conlleva analizar diversos elementos que jurídicamente permiten demostrar los componentes básicos de la culpabilidad, vale decir, sustentar que fueron acciones u omisiones del administrado las que configuraron el incumplimiento normativo o la infracción a un procedimiento administrativo sancionador.

En consecuencia sostener que se trata de proteger derechos e intereses relevantes, no resulta ser una justificación suficiente, cuando no se ha despejado la existencia de la vinculación de conducta infractora y el daño causado, tampoco se ha despejado la concurrencia de la ruptura causal como para legitimar la sanción, lo que ha sido analizado en el presente estudio.

Pues, la imputación objetiva no es como pretende, entiende y aplica el Osinergmin, en la cual solo tiene la obligación de verificar que existe una exigencia



normativa y una vulneración a dicha exigencia para establecer la responsabilidad de un administrado; sin embargo, consideramos que, en ningún caso debe inobservarse la obligación mínima de aplicar la culpabilidad como principio, es decir, probar que se está aplicando la personalidad de la pena y que no han concurrido eximentes de responsabilidad.

4.3. Tercer componente de la Unidad de Investigación

4.3.1. Determinar la importancia de evaluar la existencia del nexo causal y la conducta infractora al momento de aplicar la responsabilidad objetiva en torno al desarrollo del principio de culpabilidad

Ahora bien, para que exista la responsabilidad se requiere tres (03) elementos que resultan ser absolutamente indispensables y necesarios: el daño, el hecho generador del mismo y un nexo de causalidad que permita imputar el daño a la conducta (acción u omisión) del agente que lo haya generado.

De acuerdo a lo establecido por el organismo supervisor, en los procedimientos administrativos sancionadores se aplica el criterio objetivo, así ha quedado contemplado en el artículo 23° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, lo que significa, que no se admite la posibilidad de justificar la conducta; es decir, no resulta relevante si el accionar del administrado se produjo de forma dolosa o por culpa, surge por la causación material de un resultado lesivo, sin tener en cuenta la esfera volitiva del sujeto activo de la conducta.



Evidentemente, al atribuir la responsabilidad al administrado, no sólo se trata de hacer ajustar su conducta en determinados procedimientos, calificándolo como “infracción” y ser merecedor de una sanción, pues, consideramos que este análisis superficial por el organismo regulador se realiza por que no sea capaz de encontrar a los responsables del daño, pues, si de por sí en la imputación objetiva ya había una reticencia a tener que probar la culpa, y en este último, con las modificatorias, la introducción del dolo, en este punto, probar de que el administrado actuó de forma dolosa, resultaría frustrante para el Osinergmin.

Sin embargo, desde una perspectiva más garantista la atribución de la responsabilidad administrativa involucra más que simplemente hacer calzar los hechos determinados por ley como ilícitos, pues debe realizarse un análisis que examine la voluntad del sujeto infractor y la motivación, por lo que, consideramos que el Osinergmin, debe evaluar la existencia del nexo causal entre la conducta infractora y la acción u omisión realizada por el agente con el objeto de establecer la responsabilidad de este último y la subsecuente sanción. Así, para que el Osinergmin efectúe el análisis entre la actividad realizada por el administrado y la infracción, debe verificarse que la conducta u omisión del supuesto acto es idónea y tenga aptitud suficiente para causar el daño, siendo un elemento esencial de la culpabilidad.

Como se ha mencionado al aplicarse la responsabilidad objetiva, no resulta de exigencia para el organismo supervisor ante un procedimiento administrativo sancionador analizar los factores de atribución subjetiva como el dolo o la culpa, no obstante, el



artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272, incorporó en la normativa administrativa el inciso 1), referido a las condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones.

En tal sentido, cuando se aprecien supuestos de rompimiento del nexo causal del hecho infractor (sea que se trate de un supuesto de responsabilidad subjetiva o responsabilidad objetiva), ello determinará la ausencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado.

Por consiguiente, a través del análisis del nexo causal se determinará si jurídicamente es válido establecer una relación entre la conducta del administrado y el resultado sancionable por el ordenamiento jurídico y permitirá justificar que la conducta desplegada por el administrado ha sido la causante del resultado que es reprochable acorde a derecho o finalmente, se determinará la inocencia del administrado.

Por lo tanto, la determinación de la existencia del nexo causal se vuelve de extrema importancia, pues una vez establecida la relación entre los actos u omisiones del administrado y la infracción a un procedimiento del organismo supervisor, esta entidad de la administración pública con facultad de imponer sanciones debe analizar la concurrencia de otros actores, que podrían muy bien haber contribuido de alguna manera en la producción del resultado punible o incluso la concurrencia de elementos fácticos que hubieran determinado las acciones u omisiones del administrado, es decir, si el nexo causal previamente establecido no ha sido roto por acciones u omisiones de terceros o hechos que escapan del control del administrado.



En ese sentido, con la presente investigación se plantea una propuesta legislativa postulando la incorporación de la figura de ruptura causal, pues si bien es cierto, el tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en la Resolución N° 040-2017, es objetiva, de conformidad con lo establecido en los artículos 1° y 13° de la Ley N° 27699 y 28964, respectivamente, sin embargo, consideramos que una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podría eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.



V. CONCLUSIONES

Primera: Se analizó y determinó que la justificación para que Osinergmin opte por la responsabilidad objetiva en el marco del desarrollo del principio de culpabilidad al emitir su pronunciamiento en un Procedimiento Administrativo Sancionador, se debe a que, la sola inobservancia de la diligencia exigible y por consiguiente la infracción al mismo, implica una efectiva lesión al bien jurídico protegido, como es la afectación a la salud, vida y seguridad de las personas.

Segunda: Se identificó los criterios adoptados en la jurisprudencia nacional respecto a la aplicación de la responsabilidad objetiva en el Derecho Administrativo Sancionador, siendo los criterios del Tribunal Constitucional, los siguientes: la evaluación de la conducta del administrado, la intencionalidad del administrado (sí actuó de forma dolosa o culposa), la aplicación de la sanción al administrado debe ser como consecuencia de la evaluación de su conducta, por su lado, Osinergmin, adopta los siguientes criterios: no se evalúa la conducta de administrado, la acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás normas bajo el ámbito de competencia del Osinergmin constituye infracción sancionable, se prioriza la protección de un derecho o interés público.

Tercera: Se analizó el tratamiento del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, materializada en el Decreto Legislativo N° 1272, que conlleva a sustentar que fueron acciones u omisiones del administrado las que configuraron el incumplimiento normativo o la infracción a un procedimiento



sancionador, no obstante, la salvedad contenida en dicho dispositivo, faculta a Osinergmin, solo verificar que existe una exigencia normativa y una vulneración a dicha exigencia para establecer la responsabilidad de un administrado, ya que, implica una efectiva lesión o riesgo causado a un bien jurídico protegido.

Cuarta: Se determinó que es importante evaluar la existencia del nexo causal y la conducta infractora al momento de aplicar la responsabilidad objetiva en torno al desarrollo del principio de culpabilidad, ya que, a través de esta evaluación, se determinará si jurídicamente es válido establecer una relación entre la conducta del administrado y el resultado sancionable por el ordenamiento jurídico y permitirá justificar que la conducta desplegada por el administrado ha sido la causante del resultado que es reprochable acorde a derecho o finalmente, se determinará la inocencia del administrado.



VI. RECOMENDACIONES

Primero: A la comunidad jurídica, en particular a los funcionarios de Osinergmin, no solo se avoquen a verificar que existe una exigencia normativa y una vulneración a dicha exigencia para establecer la responsabilidad de un administrado, sino también establecer que fueron acciones u omisiones del administrado las que ocasionaron la contravención normativa (el ilícito administrativo) y que no concurrieron eximentes de responsabilidad.

Segundo: A los futuros tesisistas para que puedan complementar y/o desarrollar desde otros enfoques este sector que fue materia de la presente investigación, y con dicho resultado, sumar a la propuesta de modificar el artículo 23° de la resolución de consejo directivo de Osinergmin N° 040-2017-OS/CD, Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin adecuado a las disposiciones de la Ley N° 27444.



VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCÓN, S. L.(2010). El procedimiento administrativo sancionador. En: LÓPEZ MENUDO, F. (Dir.). Derecho Administrativo Sancionador. Valladolid: Lex Nova.
- BACA, O. V. (2010). ¿ Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora ? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano.
- BACA, O. V. (2012).¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano. En: Diplomado de Derecho Administrativo Sancionador. Lima. Disponible en: http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf.
- BAUTISTA, G. F. (2017) La retribución de las penas sin culpa: la imputación objetiva en la asignación de responsabilidad administrativa, Fondo Editorial Santiváñez Abogados, diciembre.
- CAM, J. M. (2017). Aplicación del Principio de Culpabilidad en el Procedimiento Administrativo Sancionador realizado por el Tribunal de Contrataciones del Estado.
- CANO, C. T. (2009), La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico, DA. Revista de Documentación Administrativa n° 284-285, mayo-diciembre.
- DANÓS, O. J. (1995), Notas acerca de la potestad sancionadora de la Administración Pública. En: Ius et Veritas, Año 5, N° 10, julio 1995.



- DE PALMA, T. A. (1996) El principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador. Madrid, Tecnos.
- ESCOLA, H. (1984) Compendio de Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Editorial Desalma.
- FERNÁNDEZ, R. J. (2015). Derecho administrativo Mexicano. Surgimiento y Evolución.
- GOHURDETT, R. y ROBLES, M. T. (2013). El Principio de Inocencia en el Derecho Administrativo Sancionador, 1–190..
- GUADALUPE, J. y VARGAS, E. (2015). “Subjetivando la objetividad”: A propósito de la determinación de las infracciones aduaneras, 248–259.
- GUEVARA, C. M. (2016). Análisis del Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador a partir de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- GUZMÁN, N. C. (2010) “Las reformas al procedimiento administrativo sancionador provenientes del Decreto Legislativo N° 1029”. En: TORRES CARRASCO, MANUEL A (Dir.). Manual de actualización administrativa. 1era ed., Gaceta Jurídica, Lima.
- GUZMÁN, N. C. (2013). Manual del Procedimiento Administrativo General.
- IVANEGA, M. (2008), Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora. En: Revista de Derecho Administrativo N° 4. Lima: Círculo de Derecho Administrativo de la PUCP.
- LORA, A. (2007), Las sanciones administrativas, Iustel, Madrid.



- MARTÍNEZ, A. A. (2017). La Inclusión de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad en la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- MINJUS. (2017). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. Segunda Edición.
- MORÓN, J. C. (2005), Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración pública en la ley peruana, en Revista *Advocatus* 13.
- MORÓN, J. C. (2001-2008). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. (7a ed.). Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- MORÓN, J. C. (2009), Comentarios a la Ley del procedimiento administrativo general, 8ª edición, Gaceta Jurídica, Lima.
- NIETO, A. (2004). Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta Edición. España Tecnos.
- NIETO, A. (2007), Derecho administrativo sancionador. En: Cuadernos de Derecho local. N° 14.
- NORTHCOTE, S. C. (2013), El procedimiento administrativo sancionador, Actualidad Empresarial N° 272 - Primera Quincena de febrero 2013.
- ORENA, D. A. (2002), Infracciones y sanciones tributarias. Un estudio jurisprudencial. España, Editorial de la Universidad del país Vasco.
- PEDRESCHI G. W. (2003), “Análisis sobre la Potestad Sancionadora de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Marco de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”, en: Danós



- Ordóñez, Jorge et al. Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general, Ley N° 27444. Lima: ARA Editores, 1° ed., 2003.
- REBOLLO P., M. (1994), “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica”, en Documentación administrativa 237-238.
- REBOLLO, P. M. (2010), Derecho Administrativo sancionador. Lex Nova, Valladolid.
- RESTREPO, C. M. La Responsabilidad Objetiva en el Derecho Sancionatorio Tributario Vista por la Corte Constitucional, disponible en: <http://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/VisionContable/article/viewFile/408/430>.
- ROJAS, H. F. (2014). Los principios constitucionales limitadores del Ius Puniendi ¿ Qué límites rigen el Derecho Administrativo Sancionador en el Perú? disponible en: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/5358/ROJAS_RODRIGUEZ_HECTOR_PRINCIPIOS_CONSTITUCIONALES.pdf?sequence=8
- RUBIO, M. (2008). La Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RUBIO, C. R. (2013), “Solución de Controversia y Régimen Sancionador en la Contratación Estatal”. Primera Edición – febrero. Gaceta Jurídica S.A. Lima – Perú.
- RUIZ y VALDIVIEZO (2015), Consideraciones en Torno a la Responsabilidad de los Participantes, Postores y Contratistas en Contrataciones con el Estado.
- SANTAMARÍA, J. A. (1954). Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa, 69(1953).



SANTY C. L. (2017), El Principio de Culpabilidad en la Jurisprudencia del Tribunal de Contrataciones del Estado. Revista Dialogo con la Jurisprudencia, N° 224, Página 215-222.

VERGARAY y GOMEZ, V. (2009). CAPÍTULO 8: La Potestad Sancionadora y los Principios del Procedimiento Sancionador - Publicado en:AAVV (Milagros Maraví Sumar, Compiladora). “Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro Homenaje a José Alberto Bustamante”. Fondo Editoria.

VILLA, S. J. (2008), Derecho Penal. Grijley, Lima.

VILLEGAS, L. E. (1967). Evolución Histórica del Derecho Administrativo Peruano. Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM.



ANEXOS

ANEXO 1: FICHA BIBLIOGRÁFICA

MORON URBINA, Juan Carlos

“Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración pública en la ley peruana”,

Revista Advocatus 13, 2005

p.228

el artículo 230° de la LPAG contiene una exposición detallada de los principios que rigen la potestad sancionadora administrativa, los cuales cumplen una triple función: (i) la fundante (preceder a la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora); (ii) la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora); y, (iii) la integradora (servir de fuente de integración para las lagunas jurídicas que se puedan identificar en la aplicación de las normas sancionadoras) (p. 228).



ANEXO N° 2: FICHA TEXTUAL

TEMA: “La retribución de las penas sin culpa: la imputación objetiva en la asignación de responsabilidad administrativa”.

Ficha N° 7.

Autor: BAUTISTA, F. (2017).

Págs. 369-370

La administración pública en el Perú ha mostrado una clara deficiencia en su análisis y aplicación de penas (sanciones) de carácter administrativo. Esto, se debe, principalmente, a que en un sistema objetivo de imputación la administración pública se cree libre de imponer penas sin probar la culpabilidad del administrado. Este claro desacato jurídico se trata de justificar por la presencia de derechos e intereses de alta relevancia que la administración pública trata de defender por encima de la determinación de culpabilidad del administrado.

Una razón complementaria de la actuación regular de la administración pública, se debe a un pésimo entendimiento del sistema objetivo de imputación, pues dentro de la teoría que lo justifica, se negó la probanza de la culpabilidad en un sentido especial, es decir, probar un estándar de diligencia respecto del cual las personas resultan negligentes y, por ende, culpables. (...).

Nota: Este extracto fue recogida de la revista peruana de energía.



ANEXO N° 3: FICHA DE RESUMEN

FICHA DE RESUMEN
OBJETO DE RESUMEN: Artículo Jurídico
PUBLICACIÓN: Publicada en Revista Advocatus N° 13
TITULADO: Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley peruana
AUTOR: Juan Carlos Morón Urbina.
SUBTÍTULO: 9. Principio de Causalidad, pp. 237-238
<p style="text-align: center;">Resumen</p> <p>Por el principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable (Art. 230.8) La norma exige el principio de personalidad de las sanciones, entendida como, que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (por ejemplo, la responsabilidad por un subordinado, o imputar responsabilidad a un integrante del cuerpo colectivo que no voto o salvo su voto) o por las denominadas responsabilidades en cascada aplicables a todos quienes participan en una proceso decisonal. Por ello, en principio, la administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios.</p> <p>Además, es necesario que la conducta humana sea idónea y tenga la aptitud suficiente para producir la lesión, y no tratarse simplemente de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado. No puede sancionarse a quien no realiza la conducta sancionable, pues en el ámbito administrativo no se sanciona al instigador o colaborador, salvo que esta conducta sea prevista como falta propia. Del mismo modo, la administración no puede imputar a su arbitrio responsabilidades solidarias o subsidiarias, sino cuando la ley expresamente la ha previsto.</p>



ANEXO N° 4: FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO

I.- IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS

- 1.1.- Título de contenido:** “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano*”
- 1.2.- Autor:** Víctor Sebastián Baca Oneto (2012).
- 1.3.- Lugar:** Ponencia que fue presentada al IV Congreso Internacional de Derecho administrativo realizado en Mendoza, Argentina, los días 15, 16 y 17 de septiembre de 2010.

II.- CRITERIOS DE ANÁLISIS

FICHA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO
I.- IDENTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ANÁLISIS
1.1. Título de contenido: “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano*”
ARGUMENTOS
El significado del principio de culpabilidad y los supuestos en que su aplicación es controvertida El principio de “culpabilidad” engloba en Derecho penal diversas exigencias, necesarias para que pueda “culparse” a un sujeto. Así, conlleva los principios de (1) personalidad de las penas, según el cual no puede hacerse responsable a un sujeto por hechos ajenos; (2) de responsabilidad por el hecho, según el cual ningún daño puede estimarse relevante si no se produce como consecuencia de una acción, del que a su vez se desprenden tres consecuencias: la exclusión de castigo de actitudes meramente internas, no pueden considerarse merecedoras de sanción las conductas esperadas, por más que sean de inminente producción o su autor sea peligroso, y la prohibición de un derecho sancionador de autor y no de acto; (3) de dolo o culpa, según el cual no basta que el hecho sea materialmente causado por un sujeto para hacerlo responsable, sino que es necesario que haya sido querido (dolo) o se haya producido pese a haberse podido prever o evitar (culpa o negligencia); y (4) de atribuibilidad o culpabilidad en sentido estricto, según el cual para considerar culpable al autor del hecho doloso o culposo, ha de poder atribuírsele a éste, como producto de una motivación racional normal.
ANÁLISIS El autor hace referencia al principio de culpabilidad en dos ámbitos, tanto en materia penal y administrativo sancionador, de lo señalado, se puede advertir en materia penal este principio se encuentra enmarcado den parámetros claros, el espíritu de este principio pareciera que fue diseñado propiamente para el derecho penal, toda vez que, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, su aplicación aun trae consigo dificultades en la aplicación e interpretación, además de presentar obstáculos en la exigencia del dolo y culpa.
OBSERVACIÓN Esta información para su correspondiente análisis ha sido extraída del siguiente link: https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf



ANEXO N° 5: FICHA DE ANÁLISIS DE CASO CUALITATIVO

ANÁLISIS DE CASO VIII

Expediente N°: 20150001731
Resolución N°: 2707-2015-OS/OR PUNO
Órgano Sancionador: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería-Osinergmin
Procedimiento Sancionador por: Incumplimiento al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo con Electricidad (en adelante, RESESATE), aprobado mediante Resolución Ministerial N° 111-2013-MEME/DM.
Entidad Sancionada: Electro Puno S.A.A
Antecedentes: El 05 de mayo de 2015, Electro Puno S.A.A. fue notificado con el Oficio N° 893-2015, mediante el cual se da inicio al procedimiento administrativo sancionador por los siguientes hechos que se imputan: <i>“De acuerdo a lo señalado en el Informe Técnico GFE-UDAP-7-2015, adjunto al presente oficio y que forma parte de éste, la línea de media tensión que forma parte del alimentador 3003 en 22.9 Kv, ubicada entre las estructuras N° 080NMT000657 y 080NMT000658, incumple la distancia vertical respecto al nivel del suelo, dado que es menor a 5m, lo cual incumple con lo establecido en el numeral 232.B.1 y con lo indicado en el numeral 5.a de la Tabla 232-1 (para tensiones de 750 V a 23 kV) del Código Nacional de Electricidad Suministro 2011, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 214-2011-MEM/DM”.</i>
Evaluación del accidente El accidente de tercero, incapacitante, del señor Pablo Alfonso Condori Turpo (39 años), ocurrió el 14 de diciembre de 2014, a horas 15:00 aproximadamente, a la altura de la Cooperativa Minera Halcon de Oro, en el distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina, departamento de Puno. El accidente ocurrió en el vano MT soportado por las estructuras N° 080NMT000657 y 080NMT000658, instalaciones eléctricas que forman parte del Alimentador 3003 en 22.9 KV, en circunstancias en que caminaba en la ladera de un cerro que pertenecería a la Cooperativa Minera Halcón de Oro, donde se había acumulado relaves mineros haciendo que la distancia mínima de seguridad de la línea 22.9 KV con respecto al nivel del suelo disminuyeran, trató de cruzar los conductores energizados para lo cual se agachó un poco y sintió una descarga eléctrica en la cabeza y de inmediato levantó la mano derecha con la intención de levantar los conductores, lo que produjo una descarga eléctrica produciéndole quemaduras en la cabeza, mano derecha y los miembros inferiores. Según la manifestación del tercero incapacitante, a causa de la descarga eléctrica sufrió un desmayo por un término de 2 horas, luego pidió auxilio a dos personas que transitaban por el lugar, habiendo sido trasladado a un centro de salud de Ananea. En



el lugar donde se produjo el accidente por electrocución al tercero incapacitante no existen vías de acceso transitable.

Análisis de Osinergmin

En el fundamento 2.6), 2.9) y siguientes, Osinergmin señala;

2.6) Que la ladera del cerro por donde caminaba el Sr. Condori (accidentado) pertenece a la Cooperativa Minera Halcón de Oro siendo una zona de actividad minera, donde resulta previsible que ocurran actividades que alteren la condición del terreno, por lo que Electro Puno debió monitorear la zona a fin de conservar y asegurar que los conductores conserven las distancias mínimas de seguridad respecto al nivel del suelo.

2.9) Debe resaltarse que conforme con el artículo 9° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD, la responsabilidad por el incumplimiento de las leyes, reglamentos, resoluciones, contratos de concesiones y demás obligaciones establecidas en normas bajo el ámbito de competencia de Osinergmin es *objetiva*, siendo únicamente necesario constatar el incumplimiento para que se configure la infracción administrativa y se impute la responsabilidad del administrado.

2.15) Finalmente, en el presente caso corresponde atribuir a Electro Puno S.A.A. no ejecutar ninguna de las medidas de previsión para la protección de las personas contra los contactos con partes normalmente con tensión establecidas en el artículo 29° del RESESATE.

Por lo que, resuelve sancionar a la Empresa Electro Puno S.A.A. con una multa de seis (06) UIT vigente a la fecha de pago, por incumplir con lo previsto en el numeral 232.B.1 y con lo indicado en el numeral 5.a de la Tabla 2322-1 aprobado por Resolución Ministerial N° 214-2011-MEM/DM.

OBSERVACIONES:



ANEXO N° 6.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

RESOLUCIÓN QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 23° DE LA RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DE OSINERGMIN N° 040-2017-OS/CD, REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ACTIVIDADES ENERGETICAS Y MINERAS A CARGO DE OSINERGMIN ADECUADO A LAS DISPOSICIONES DE LA LEY N° 27444

La ciudadana MARINA OTILIA TICONA QUISPE, en ejercicio del derecho de iniciativa legal que establece el artículo 31° de la Constitución Política del Estado, concordado con el Artículo 74° del Reglamento del Congreso de la República y artículo 2° de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos; presenta al Congreso de la Republica el siguiente proyecto de Resolución, a fin de que sea regulada taxativamente en la Resolución sujeto a modificación, recogiendo y considerando los siguientes fundamentos que a continuación se expone:

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1.- Enfoque de la problemática

Todo Estado de Derecho se rige por un sistema de leyes, se establecen normas jurídicas que regulan la interacción entre los individuos que componen nuestra sociedad; siendo la Constitución la máxima expresión del sistema jurídico, y ninguna otra norma jurídica debe contradecir lo que en ella se establece.

Ahora bien, el proyecto de Resolución surge a partir de la problemática en torno a la aplicación de la responsabilidad objetiva por el OSINERGMIN al iniciar un procedimiento administrativo sancionador y la consecuente sanción en contra del administrado, sin mayor análisis sobre si su actuación se produjo de forma dolosa o por culpa.

Pues, el organismo regulador ha venido aplicando un régimen de responsabilidad objetiva en sus procedimientos sancionadores, donde basta que el administrado cometa una



infracción para que se proceda a sancionar administrativamente, que por lo general resulta pecuniaria.

El D.L. N° 1272 y su posterior modificación mediante el TUO de la Ley N° 27444, ha cambiado el paradigma de la asignación de responsabilidad administrativa, al establecer que, por principio dicha responsabilidad es ahora *subjetiva*. Este cambio es quizás la modificación más importante que se ha realizado a nivel de Derecho Administrativo Sancionador peruano. A pesar de la magnitud de la modificación normativa, las luces de discusión no han sido unívocas, probablemente, porque el mismo D.L. N° 1272 aún permitirá aplicar, por excepción, el sistema objetivo de imputación administrativa de antaño.

Siguiendo esta línea, el artículo 23° de la Resolución de Osinergmin N° 040-2017-OS/CD, adecuado a las modificaciones de la LPAG, establece que la responsabilidad administrativa por el incumplimiento a una disposición legal o procedimiento que se encuentre bajo la competencia de Osinergmin es *objetiva*, este razonamiento adoptado por el Osinergmin deja una sensación de injusticia para el administrado, sin embargo el TC en diversas Sentencias ha manifestado que ante la comisión de una infracción, la autoridad administrativa debe sancionar aplicando el criterio de la responsabilidad subjetiva.

Si bien es cierto, en la responsabilidad objetiva no corresponde evaluar los elementos subjetivos del dolo y culpa, sin embargo, si se debe evaluar la existencia de nexo causal entre el sujeto y la conducta infractora, sobre todo porque en este tipo de responsabilidad, el único criterio a tomar en cuenta es el hecho (acción u omisión) constitutivo de la infracción sancionable.

Adicionalmente, cualquier acto administrativo que pretenda atribuir responsabilidad, debe determinar la existencia de un nexo causal entre la trasgresión y el hecho que lo produjo. Este análisis es indispensable para que pueda atribuirse responsabilidad a quien realmente causó el daño. Para tal efecto, la doctrina reconoce como válido el criterio de la “causa adecuada”. Es decir, que para determinar si efectivamente existe nexo causal,



debe verificarse que la conducta u omisión del supuesto acto es idónea y tenga aptitud suficiente para causar el daño.

Como se ha mencionado al aplicarse la responsabilidad objetiva debe acreditarse la relación causal entre la infracción y la actuación del administrado para determinar la responsabilidad del titular, sin que sea necesario analizar los factores de atribución subjetiva como el dolo o la culpa, no obstante, el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1272 incorporó en la normativa administrativa el inciso 1, referido a las condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones. Los literales a), b), d) y e) del inciso 1 son factores que tienen como objeto romper el nexo causal entre el sujeto y la conducta imputada, lo cual está directamente relacionado con la existencia del principio de causalidad en materia sancionadora.

En atención a lo señalado, cabe indicar que en la responsabilidad objetiva basta acreditar la relación causal entre la infracción y la actuación del administrado para determinar la responsabilidad del titular, sin que sea necesario analizar los factores de atribución subjetiva como el dolo o la culpa, no obstante, la normativa administrativa también prevé determinados supuestos de ruptura del nexo causal.

Por tanto, cuando se aprecien supuestos de rompimiento del nexo causal del hecho infractor (sea que se trate de un supuesto de responsabilidad subjetiva o responsabilidad objetiva), ello determinará la ausencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado imputado, bajo los criterios enmarcados a hechos de fuerza mayor, caso fortuito o hecho determinante de un tercero.

II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto alguno para el Estado, por cuanto, no incide directa o indirectamente en el presupuesto de la República, dado que únicamente se propone la adición, modificación y la incorporación de la figura de ruptura causal, pues resulta relevante aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en la Resolución N° 040-2017-OS/CD, permitiendo al administrado investigado eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El presente proyecto tiene como finalidad modificar el artículo 23° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, relativos a la responsabilidad administrativa del administrado, quien podría eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexos causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero, para lo cual se propone las siguientes modificaciones:

IV. FÓRMULA LEGAL

RESOLUCIÓN QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 23° DE LA RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DE OSINERGMIN N° 040-2017-OS/CD

Artículo Único. – Incorpórese la definición de la ruptura causal en el Artículo 23° de la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD

Incorpórese la definición de la figura de ruptura causal en el artículo 23-A° de la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, bajo los siguientes términos:

Artículo 23. Texto original	Artículo 23. Texto incorporado
<p>23.1 La responsabilidad administrativa por el incumplimiento de la normativa o de las disposiciones emitidas por Osinergmin es determinada de forma objetiva, conforme a lo previsto en los artículos 1 y 13 de las Leyes N° 27699 y 28964, respectivamente.</p> <p>23.2 Sin perjuicio de lo señalado en el numeral 23.3, la responsabilidad administrativa bajo competencia de Osinergmin corresponde ser determinada únicamente respecto del Agente Supervisado, independientemente que la conducta imputada sea realizada por contratistas o subcontratistas.</p> <p>23.3. Solo corresponde imputar responsabilidad administrativa solidaria cuando la ley así lo prevé respecto de más de un Agente Supervisado; y en los casos de accidentes mortales del sub sector minero, respecto a contratistas mineras</p>	<p>23.1 La responsabilidad administrativa por el incumplimiento de la normativa o de las disposiciones emitidas por Osinergmin es determinada de forma objetiva, conforme a lo previsto en los artículos 1 y 13 de las Leyes N° 27699 y 28964, respectivamente.</p> <p>23.2 Sin perjuicio de lo señalado en el numeral 23.3, la responsabilidad administrativa bajo competencia de Osinergmin corresponde ser determinada únicamente respecto del Agente Supervisado, independientemente que la conducta imputada sea realizada por contratistas o subcontratistas.</p> <p>23.3. Solo corresponde imputar responsabilidad administrativa solidaria cuando la ley así lo prevé respecto de más de un Agente Supervisado; y en los casos de accidentes mortales del sub sector minero, respecto a contratistas mineras</p>



<p>que realicen trabajos propios de actividades mineras, inscritas en el Registro correspondiente.</p> <p>23.4 La responsabilidad administrativa del infractor, bajo el ámbito de competencia de Osinergmin, es independiente de la responsabilidad civil, penal o administrativa bajo competencia de otra entidad, que pudiera originarse por las acciones u omisiones que configuran la infracción administrativa.</p>	<p>que realicen trabajos propios de actividades mineras, inscritas en el Registro correspondiente.</p> <p>23.4 La responsabilidad administrativa del infractor, bajo el ámbito de competencia de Osinergmin, es independiente de la responsabilidad civil, penal o administrativa bajo competencia de otra entidad, que pudiera originarse por las acciones u omisiones que configuran la infracción administrativa.</p> <p>23.5. De las causas eximentes de responsabilidad</p> <p>En aplicación del principio de presunción de licitud (presunción de inocencia) una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.</p>
--	---

Artículo 2.- De la vigencia de la ley

La presente Resolución, entrará en vigor dentro de un plazo no mayor de (30 días calendarios) una vez publicada en el diario oficial el peruano.

Disposiciones finales: Primera. -

Modifíquese o deróguese todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente, todo lo que no está prevista en la presente Resolución, se rige por las reglas del proceso común, siempre en cuando estas sean compatibles a su naturaleza y resolución.

Puno, 24 de noviembre del 2019.