

UNIVERSIDAD SAN PEDRO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



“El principio de culpabilidad en la tipificación de infracciones administrativas del régimen administrativo sancionador”

Tesis para obtener el Título Profesional de Abogada

Autor:

Saona Stancovich, Alexandra Mercedes

Asesor:

Mg. Bejarano Lujan Patricia

HUACHO – PERÚ

2019

DEDICATORIA:

El presente trabajo lo dedico principalmente a Dios, por ser el inspirador y darme fuerza para continuar en este proceso de obtener uno de mis anhelos más deseados.

A mi madre, que con su dedicación y apoyo, me inspira siempre a seguir adelante.

A mi hijo que es la bendición más grande que Dios me ha dado, él me enseñó que con mucho amor y perseverancia se logran grandes cosas, tenerte en mi vida me da la fuerza para continuar creciendo en mi vida profesional y dejarte un gran legado de amor, lucha y conocimientos.

ALEXANDRA MERCEDES SAONA STANCOVICH

AGRADECIMIENTO

A mi madre y mis hermanas, por estar siempre presentes en cada paso de mi vida, nosotras somos como el puño de una mano, siempre fuertes y siempre unidas, ustedes son mi familia, lo más importante para mí.

A todas las personas que han hecho que este trabajo se realice con éxito en especial a aquellos que me abrieron las puertas y compartieron sus conocimientos.

ALEXANDRA MERCEDES SAONA STANCOVICH

INDICE:

Caratula	
Dedicatoria	2
Agradecimiento	3
Palabras claves	4
Introducción	5- 7
Resumen	8
Summary	9
Marco teórico	10-12
Planteamiento del problema	12 13
Formulación del problema	13
Justificación	14
Objetivo y campo de la investigación	14
Objetivos	15
Principios del procedimiento administrativo sancionador e importancia	16
La constitución y el Ius Punendi	17-18
Los linites constitucionales	19-22
La proyección del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador	23-27
El principio de culpabilidad en el derecho penal	28-38
La consideración por el tribunal constitucional del “principio de culpabilidad” en el derecho administrativo sancionador	39-41
El principio de culpabilidad” en el derecho administrativo sancionador	41-50
La imputación subjetiva en las infracciones administrativas.	51 52
Supuestos en los que la aplicación del principio de culpabilidad	53-60
Conclusiones	61-65
Bibliografía	66-67

PALABRAS CLAVES:

TEMA	“EL PRINCIPIO DE CUPABILIDAD EN LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”
ESPECIALIDAD	DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

KEYWORDS:

THEME	"THE PRINCIPLE OF COUPABILITY IN THE TYPIFICATION OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS OF THE SANCTIONING ADMINISTRATIVE REGIME"
SPECIALTY	ADMINISTRATIVE LAW SANCTIONER

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

ÁREA : CIENCIAS SOCIALES

SUB ÁREA : DERECHO

DISCIPLINA: DERECHO

INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación desea examinar detalladamente el ordenamiento sancionador público en nuestro país, y así poder sacar a la luz los problemas y limitaciones que este tuviera en los momentos de aplicar las garantías prescritas en la Constitución, que son válidas para aquellas normas que poseen carácter sancionador. Específicamente, analizaremos al Derecho Administrativo Sancionador Peruano que es una de las declaraciones del ordenamiento sancionador público, y cuáles son las dificultades concretas que lo aquejan.

El procedimiento administrativo sancionador, es la ruta exclusiva para precisar cuál es el grado la responsabilidad que tiene un trabajador frente a una falta administrativa, pero ésta no solo busca implantar sanciones administrativas que requieran la constatación de un comportamiento antijurídico, sino, su visión es más expansivo; también busca verificar que el hecho lo haya realizado un autor culpable. Es esta incertidumbre que otorga nacimiento al presente trabajo de tesis denominada: **“EL PRINCIPIO DE CUPABILIDAD EN LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”**. Dado que, para que se configure tal conducta, la infracción debe cometerse en forma voluntaria, y que ésta tenga relación entre el hecho imputado y la infracción tipificada en disposiciones administrativas. Está claro que el principio de culpabilidad no está prescrito explícitamente en ninguna norma elemental, pero emerge de forma implícita de lo sería su principio opuesto: la presunción de inocencia.

La presunción de inocencia calza como un derecho de talla constitucional, y una garantía procesal, que se aplica de distinta manera a todos los tipos de procesos, donde la parte acusadora es la encargada de acreditar la responsabilidad del sujeto acusado, la existencia del hecho ilícito, el autor del hecho, y la relación de causalidad que tendría el daño ocasionado y el hecho realizado, y si el acusado realizó dicho hecho con dolo o culpa. Asimismo la presunción de inocencia es adaptable para toda

clase de procedimientos que hay, incluyendo a los administrativos que se encuentren en debate la delimitación de las obligaciones y los derechos de los individuos. Por tanto, se determina, que, si toda persona es inocente hasta que la autoridad competente demuestre su culpabilidad, esto implicaría que previo procedimiento para la aplicación de una sanción, conforme a la función punitiva que dispone el Estado, se acredite de manera fehaciente el actuar culposo. También se debe tener en cuenta que cuando se trata de temas de índole sancionador, la Corte Suprema de Justicia Peruana, ha adoptado el juicio de la personalidad de la pena que intrínsecamente está ligado al principio elemental, que solamente puede ser castigado el individuo que sea encontrado responsable, esto es, al sujeto a quien se le atribuya la actuación sancionable de forma objetiva así como también subjetivamente. Sin embargo, a pesar de que no se puede admitir la existencia de responsabilidad sin culpa, y teniendo certeza de que el individuo ha perpetrado una acción que encaja en el tipo de comportamiento que es pasible de sanción, por configurarse en ella una infracción administrativa; la impunidad de éste se arraiga solamente en algún eximente o atenuante que sea admitido por la legislación vigente. De lo dicho en líneas precedentes, se desprende la exigencia del individuo de acreditar, que mínimamente la infracción administrativa que cometió fue realizada con culpa, lo que conllevaría que la facultad concreta y activa de acoplar la conducta conforme a ley. El problema sin embargo reside en establecer qué actuación debe ser considerada como infractora con el propósito de dejar operar al procedimiento administrativo sancionador que gestione e imponga una sanción.

Podemos ver que el conflicto no radica en establecer si el principio de culpabilidad tiene o no eficacia, cuya respuesta ya se encuentra establecida en consecuencia a lo prescrito en los Art. 18 CN, Art. 8.2 CADH, Art. 14.2 PIDCP, Art. 26 DADDH y Art. 11.1 DUDH, sino disponer de manera concreta hasta qué punto es su alcance. Principalmente si el elemento subjetivo versa en el Derecho Penal de forma diferente que en el Derecho Administrativo.

Balbín, instruye que la noción de culpa en el entorno sancionador administrativo, se encuentra asociada directamente con la debida diligencia, y no de manera expresa con los elementos de dolo y culpa que son propios del Derecho Civil y Penal. Esto se debe, a que mayormente las sanciones administrativas no requieren de la existencia

de dolo en la acción del hecho, esto es la voluntad deliberada o la determinación consiente de ejecutar acciones que están restringidas por la Ley, donde se lesiona alguno de los bienes jurídicos tutelados por el Estado, donde basta con la negligencia en primer lugar para que se configure la infracción. Es por ello, que desde el momento que se considera la imputación de infracciones por el incumplimiento de los deberes decretados, ya se puede estimar la exigencia de una conducta regida por la culpa, a excepción de los supuestos en los que se requiere la presencia de un comportamiento concreto, con el solo hecho de incumplir el deber de actuar diligentemente. Esto quiere decir, que no se puede sancionar la consecuencia del acto realizado, puesto que lo que realmente es punible es la ausencia del sometimiento deliberado del individuo que conoce su obligación y, aun así, no acata el deber impuesto por el Estado.

Ahora bien, en el entorno administrativo sancionador el requerimiento de la culpabilidad en la acción de una infracción administrativa, se encuentra inmerso en la figura subjetiva de la mencionada infracción, es cuando hablamos del actuar del individuo por medio del dolo o la imprudencia, y repele la existencia de cualquier obligación objetiva que se haya realizado en la comisión del hecho.

Nuestro estudio del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, comienza con el marco teórico, describiendo y haciendo un realce de los aspectos más importante de las distintas expresiones que posee la facultad sancionadora pública, como lo son: el Derecho Penal, el Derecho Administrativo Sancionador, el Derecho Disciplinario y otras, que coinciden en algunos aspectos, caracteres y nociones. Lo que deseamos con este trabajo es brindar una visión más amplia de cada una de las esferas que conforman el ordenamiento sancionador público, con el fin de resaltar ciertas características que hacen intrínsecas las diferencias entre cada uno de ellos.

Veremos así, ciertas ideas que inclusive en estos tiempos son discutidos en la amplia gama doctrinal. Por ejemplo, se estudia los vínculos peculiares de subordinación, los cuales procuran extender sus resultados sobremanera, y adaptarse tanto en el Derecho Administrativo Sancionador como en el Derecho Administrativo Disciplinario, pese a que, como podremos ver, esta noción ayuda a que las garantías del ius puniendi disminuyan su importancia, contraponiendo así el avance logrado en

la creación de un procedimiento de garantías en el Derecho Administrativo Sancionador. Por tanto, sería lo correcto abstenerse de esta noción, tanto para el Derecho Administrativo Sancionador, como para el Derecho Disciplinario.

RESUMEN

Este trabajo de investigación busca considerar el principio de culpabilidad dentro del sistema administrativo sancionador, Ley que determina el comportamiento que constituye una infracción administrativa y aplica sus efectos en disposiciones de índole normativas, en materia de prestación de servicios. El actual sistema sancionador, sobre el tema en cuestión, infringe de manera notoria el principio de culpabilidad por imponerse sanciones sin determinar el aspecto objetivo y subjetivo de la norma, pues no se encuentra algún criterio de restricción del comportamiento infractor en un precepto legal. Es por eso que surge la siguiente interrogante, ¿cómo deberían disponerse los comportamientos que transgreden la ley? Con el objetivo de contestar esta pregunta, se toma en cuenta la premisa, que en el caso de los prestadores de servicios, la tipificación del comportamiento infractor debe acogerse imprescindiblemente a la contribución reglamentaria, de esta manera la Ley está en la obligación de instaurar solo criterios generales sobre el tema en cuestión; teniendo como fundamentos el desenvolvimiento de los Principios Generales del Derecho Administrativo, así como la normativa vigente y los reglamentos abolidos, para procurar establecer las disposiciones halladas en la Ley sancionadora de los mencionados prestadores de servicios. De este modo, se llevará a cabo una distinción conceptual para un dilema determinado, pues es la forma como se encuentra instaurado el régimen sancionador de los prestadores de servicios, y en base a ello determinar una sanción acorde al debido proceso y alejado del abuso del ejercicio del derecho y la potestad sancionadora que posee la entidad.

SUMMARY

This research work seeks to consider the principle of guilt within the administrative sanctioning system, a law that determines the behavior that constitutes an administrative offense and applies its effects in provisions of a regulatory nature, in the provision of services. The current sanctioning system, on the subject in question, clearly infringes the guilt principle for imposing sanctions without determining the objective and subjective aspect of the norm, since there is no criterion for restricting the offending behavior in a legal provision. That is why the following question arises, how should behaviors that transgress the law be arranged? With the aim of answering this question, the premise is taken into account, that in the case of service providers, the typification of the offending behavior must necessarily benefit from the regulatory contribution, thus the Law is obliged to establish only general criteria on the subject in question; having as foundations the development of the General Principles of Administrative Law, as well as the current regulations and the abolished regulations, to try to establish the provisions found in the sanctioning Law of the aforementioned service providers. In this way, a conceptual distinction will be made for a given dilemma, since it is the way in which the sanctioning regime of service providers is established, and based on this, determining a sanction according to due process and away from abuse of the exercise of the right and the sanctioning power that the entity has.

I. MARCO TEÓRICO:

SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El principio de tipicidad establece la pauta mínima para que exista un ajuste con exactitud, de la adecuación entre la conducta descrita en el tipo administrativo y el hecho cometido, así como también sanción impuesta por el órgano estatal competente para la ejecución. Para poder analizar con profundidad su importancia y los alcances que este principio posee, es necesario realizar un breve repaso en los aspectos históricos relevantes, que fueron prescindibles para la influencia en el desarrollo de este, así como también de diferenciarlo de los demás y reconocerlo como uno de los más importante del Derecho Administrativo Sancionador.

Evolución histórica de la potestad administrativa sancionadora: Cada proceder de la Administración es expresión del ejercicio del poder que se le ha atribuido por Ley de forma explícita y de manera previa. Así, en la actualidad, la Administración se apoya en una serie de mecanismos que le ayudan a cumplir sus fines, siendo uno de las más notables facultad que posee de imponer sanciones a los administrados a través del ejercicio de la potestad sancionadora. Aunque este enunciado parece ser común en la evolución histórica de la potestad administrativa sancionadora, en la actualidad, vemos que es el resultado del proceso histórico que tuvo como cimientos el monopolio judicial del ius puniendi estatal. En principio, el ejercicio de la coerción sobre los administrados era de aplicación exclusiva del Derecho Penal, viendo necesaria la retribución entre el hecho realizado y el delito cometido, legitimado para sancionar los incumplimientos previstos como tales en la comunidad, presupuesto para el posterior aseguramiento de las garantía individuales de cada ciudadano. Con el paulatino aumento de incumplimientos que no necesitaban ser vistos en el ámbito judicial, pero sí era necesario que estos sean reprimidos, fue que se

permitió reconocer a los Estados un ámbito de actuación que se expanda sobre estos. Es menester señalar que la disimilitud entre un ilícito y una infracción administrativa será definido bajo los criterios encomendados al legislador.

La potestad sancionadora de la Administración y su justificación: Tomando en cuenta lo descrito anteriormente, podemos distinguir que, actualmente, el Estado ha clasificado de manera equiparada las funciones que posee, para llegar a cumplir los fines para lo cual fue creado. Es así, que la función administrativa, traspasa la tradicional división de poderes y se diferencia por ser la manifestación concreta de la actuación del estado, teniendo en cuenta la protección de los derechos fundamentales de los individuos con los que se vincula, siendo esta la característica más relevante de todo Estado Constitucional de Derecho.

A la administración se le atribuye la potestad sancionadora, para que esta cumpla con el interés general del estado, y lo realice dentro del límite previsto (reprimir conductas lesivas menos gravosas que los ilícitos penales). Claro está, que lo mencionado deberá ser desarrollado en congruencia por lo establecido en la ley, puesto que esta determina los linderos de la competencia de la administración, esto quiere decir los hasta donde es el ejercicio de las atribuciones y facultades que les han sido otorgadas.

En otras palabras, también en el ámbito sancionador se podrá establecer mecanismos que permitirán que la sociedad (representada por el Congreso) ejerza control jurídico y se prescriba una premisa indispensable para la Administración: solo puede realizar aquello que se le fue asignado. Lo antes dicho se circunscribe con el siguiente enunciado: “la Administración no puede infringir el ordenamiento jurídico como tampoco puede hacerlo ningún ciudadano”.

Es decir, tanto la administración y el ciudadano están sometidos a las normas que reglamentan la potestad sancionadora del Estado, con la diferencia que la Administración queda sujeto a un Derecho específico, en este caso es el Derecho Administrativo Sancionador, el mismo que no podrá ser quebrantado

(vinculación negativa) de esta manera sólo tendrá que: “hacer lo que le permite el ordenamiento, incluso, más concretamente, hacer lo que le permitan las leyes” (vinculación positiva). Como sabemos, el ordenamiento jurídico, establece los pasos para el buen actuar de la administración, pero no sólo eso, sino también, delimita sus competencias y finalidades; por lo que la Administración deberá respetar lo que dictamina la Ley de forma completa.

Esta es una de las tantas manifestaciones que resaltan las diferencias que existen en la expresión de la legalidad entre los privados (cuyo punto de partida es su libertad) y la Administración (no tiene autonomía ni libertad administrativa, el ordenamiento delimita, autoriza y orienta su actuación). De lo señalado, es necesario recalcar que el Derecho Administrativo Sancionador se desarrollará dentro del marco de las funciones ya asignadas, y respetando las garantías que protegen a los administrados.

En tanto se hablaría de una situación poco favorable para los administrados, por tal motivo se busca delimitar las condiciones para su ejercicio, y como ya dijimos anteriormente, estos estarán establecidos en la Ley. Los autores como Rebollo sostiene, que, una de las formas de acercarnos al ámbito del Derecho Administrativos es conocer y entender en su amplitud el concepto de sanción. El cual es definido por el autor antes mencionado como: *“castigo impuesto por la Administración o como el castigo previsto por el ordenamiento para ser impuesto por la Administración”*.

Esta definición nos ayuda a determinar que “el castigo”, siempre será impuesto por un órgano administrativo y su contenido será aflictivo para los ciudadanos (distinto de las medidas correctivas, por ejemplo). Según lo señalado en la legislación de cada nación, los tipos de sanciones impuestas varían; sin embargo, existirá una prohibición vinculada a la libertad de las personas.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

La identificación del problema se enmarca dentro del contexto administrativo, ya

que se puede predecir por el principio de culpabilidad, que el sujeto no deseaba el resultado obtenido con la acción que realizó. Junto al dolo, el principio de culpabilidad es otra forma de participación del individuo en la acción. Esta es otra de las formas de participación psicológica del sujeto en el hecho, que se define como la conciencia de querer y obrar, y estas son trasladadas en la conducta externa, es decir, es la voluntad consciente, orientada a la ejecución de una acción que la ley establece como infracción.

Frente a la infracción, existe un efectivo control jurisdiccional, frente a los excesos de la administración como técnica de control conforme al ejercicio regular y discrecional que la ley le reconoce a la administración. (López, 2016). Estas extensiones del derecho a través de los principios esenciales del derecho, tienden puentes de manera idónea y natural para que exista una buena actividad administrativa, cuya actuación sea eficiente y eficaz en armonía con la aplicación de los criterios regulados en la Ley N°27444. De tal forma y en esta línea de ideas se convergen una serie de valores esenciales que imprime nuestro derecho constitucional para perfilar la administración con la sujeción de reglas a seguir, a fin de no vulnerar el debido proceso y la tutela de defensa del derecho con todas sus acepciones, reconocido en el inciso 3. Artículo 139° de nuestra Carta Magna.

Los límites discrecionales, que se contiene en los principios de ley constitucional y recogida en la norma de Ley N° 27444, frente a posibles arbitrariedades de la administración estatal, frente a los derechos de los administrados en tutela de los derechos ,emanados en la Carta Magna y que todos incluyendo al Estados y por ende cualquier órgano de gobierno o institución pública están obligadas a cumplir ,bajo la observancia de la ley, para ejercer un poder discrecional y se configure la verdadera legitimidad de un Estado democrático social.

2.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

- **Problema General:**

- El principio de culpabilidad en la tipificación de infracciones administrativas del régimen administrativo sancionador”

- **Problemas específicos:**

- En el proceso sancionador se aplica el debido proceso.
- El principio de culpabilidad como eximente de responsabilidad administrativa

III. JUSTIFICACIÓN

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

Lo que resulta del Procedimiento Administrativo Sancionador es la sanción, el cual es el principal instrumento de acción del Derecho Administrativo Sancionador. En nuestro ordenamiento, es imposible poder reconocer una atribución a la Administración que esté prescrita en la Constitución y que sea de materia sancionadora, aunque resulta lógico que ésta acompañe sus funciones con “la posibilidad de hacer cumplir las disposiciones que se dicten conforme a ellas, así como de generar consecuencias jurídicas a quienes las infrinjan” para alcanzar “la eficacia exigida para la concretización de los fines que se le encomienda”; concepto que se contradice con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional, conforme a la manifestación de atribuciones (entre ellas la posibilidad de aplicar una sanción administrativa) que se evidencian en la Administración. Sin duda, en la doctrina ha sido objeto de debate la jerarquía y naturaleza correspondiente al cuerpo normativo que habilita este principio, por tanto, se ha definido una posición preeminente: quien va a atribuir la potestad de incluir el principio de culpabilidad a la administración, será una norma con rango de ley en expresión de la soberanía popular, en búsqueda del interés general.

Como bien sabemos, en cuanto a la atribución de facultades, existe una gama de posibilidades: que estas sean otorgadas por la Constitución, a través de una Ley, o mediante reglamentos, de acuerdo al rango administrativo. Asimismo, existen también, ciertas particularidades en el otorgamiento de algunas potestades administrativas, donde se exigen mínimamente ser otorgadas por normas con rango de Ley, cuando el propósito de la participación de la Administración se encuentre en el condicionamiento de la libertad de los sujetos privados y la autonomía de algunos órganos públicos en concreto, como es el caso de los

procedimientos administrativos sancionadores; se manifestará que el legislador, en nuestro país, ha elegido instaurar las normas jurídicas en el mismo sentido.

OBJETIVO Y CAMPO DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo se orienta al ámbito de aplicación del procedimiento sancionador que ejecuta la administración pública, al determinar y resolver resoluciones en la aplicación de infracciones y sus efectos de posible vulneración a los principios constitucionales o fundamentales del derecho, enfocando el análisis a través de las diversas teorías administrativas, jurisprudencia y la Ley N° 27444 de Procedimiento Administrativo General y los límites de potestad sancionadora.

OBJETIVOS

La presente tesis analizó la aplicación de los procedimientos administrativos que ejecuta la administración pública, en cuanto a la imposición de las sanciones en materia no tributarias, sino por conducta de sus funcionarios o servidores, configurándose a menudo una mala praxis, por la inaplicación de la Ley 27444. LGPA, que se manifiesta con el alto índice de reclamos ante esta entidad y la vulneración de los principios fundamentales.

OBJETIVO GENERAL

Determinar de qué manera la aplicación del procedimiento sancionador de las normas vulnera los principios constitucionales como legalidad, debido proceso, proporcionalidad.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar como la inaplicación de la Ley de procedimiento administrativo general 27444 vulneran el principio de legalidad.

IV. ANTECEDENTES

SOBRE LA LEY 27444 – LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL Y EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

En octubre del 2001, entró en vigencia la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, y con esta, se amplía de forma genérica en nuestro país la potestad administrativa, ya que a lo largo del tiempo había sido ejercida de forma desordenada e incongruente, ya que solo existieron reconocimientos aislados a nivel legal de dicha potestad.

Esta Ley sería modificada, y posteriormente el 21 de diciembre del 2016 se publicó el Texto Único Ordenado de la referida Ley; es en este cuerpo normativo donde se reguló la actuación de las entidades que se encuentran a su cargo, el desarrollo de procedimientos administrativos generales y especiales (sancionadores y trilaterales), los que estarían condicionados a los principios constitucionales y al respeto de los derechos fundamentales, siendo así validados por la Constitución.

Teniendo en cuenta esto, el legislador acumuló una gama de garantías, reglas, principios para los procedimientos administrativos y más aún, principios específicos para los procedimientos administrativos sancionadores, con el propósito de “proteger al individuo de posibles actos que vayan en contra de lo reglamentado, teniendo en cuenta la naturaleza lesiva de la actividad sancionadora”, en tanto se debe también, al ejercicio de los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E IMPORTANCIA

En el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, se recogen 11 principios, que sirven como criterio imperativo para el mejor resolver de las cuestiones que nazcan de la aplicación de las reglas en el procedimiento administrativo, orientado a la determinación de

la comisión de infracciones y consecuentemente a ello a la imposición de una ameritada sanción a aquellos administrados que infringieron las disposiciones administrativas vigentes, estos principios se atribuyen de forma adicional a los principios generales que ya han sido mencionados en el marco teórico del presente trabajo. Entre estos principios encontramos al de tipicidad, legalidad, presunción de licitud, debido procedimiento, entre otros. A continuación, haremos un pequeño análisis sobre los principios antes mencionados, para esto, se realizará un resumen con información concerniente a sus antecedentes, vinculación recíproca y contenido.

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD

PRINCIPIO DE LEGALIDAD: Este principio señala que solo por norma con rango de ley se le atribuye a las entidades la potestad sancionadora y acorde con esto, las consecuencias administrativas que a título de sanción son pasibles de aplicar al administrado, las que en ningún caso podrían imponer la privación de libertad. Ello, acorde en lo dispuesto por el Artículo 2.24.d de la Constitución Política que establece que ninguna persona puede ser sancionada por acto u omisión que no esté previamente señalado en la Ley.

Es preciso señalar, que existe una vinculación entre el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, en concordancia con las semejanzas de potestades del Estado y la titularidad de garantías de los individuos que están ensimismados en los procedimientos administrativos sancionadores en relación a los procesos penales, y así lo señala el Tribunal Constitucional en nuestro país:

“(…) 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...” (*Exp. N.° 2050-2002-AA/TC*).

“El principio de legalidad en materia sancionatoria impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está también determinada por la ley. Como lo ha expresado este Tribunal (Caso de la Legislación Antiterrorista, Exp. N.° 010-2002-AI/TC), el principio impone tres

exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*). (*STC. 2050-2002-AA/TC*)

Por lo antes señalado, podemos ver que ambos derechos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. Y esto permite que, los principios del Derecho Penal sean trasladados al Derecho Administrativo Sancionador para ser adaptados, con algunas variaciones; es decir, con las variaciones propias de cada derecho según su naturaleza y los bienes jurídicos que buscan tutelar.

LA CONSTITUCIÓN Y EL IUS PUNIENDI.

Actualmente en el ámbito científico, los diferentes doctrinarios están de acuerdo en que la Constitución es la base indiscutible, para que el poder sancionador defina sus principios. Toda vez, que el legislador y quienes aplican las normas sancionadoras, se encuentran alineados por las disposiciones de la Constitución y ceñidos al control del Tribunal Constitucional. Desde, esta línea de ideas, se puede colegir que los principios rectores del Derecho Sancionador, poseen una gran distinción: no se estiman simples las limitaciones encontradas en el *ius puniendi*, sino que se configuran como principios verdaderos que forman parte del derecho de castigar. Todo esto es consecuente con el valor normativo que emana de la Constitución.

Tiedemann, señala, las categorías del delito en este caso la tipicidad, la antijuricidad, y la culpabilidad, están vinculadas a la constitución, pues, aun habiendo una ausencia de teoría jurídico-constitucional del delito, existen motivos para que reconocen que la teoría del tipo penal y las categorías de la antijuricidad y culpabilidad, se encuentran llanos a la evaluación y a la autoridad jurídico-constitucional. Por nuestra parte, estimamos que la limitación de la potestad punitiva del Estado se hace concreta en una teoría del injusto, la cual debería alcanzar a todas las manifestaciones del sector público. El tipo, la antijuricidad o la culpabilidad, así como sus determinados elementos como lo son: el dolo, la imprudencia, las definiciones de autoría, participación, las causas de justificación o de exculpación, etc.; manifiestan los diferentes límites que posee la potestad punitiva establecidos en la Constitución, como vimos en los

capítulos precedentes, la doctrina y la jurisprudencia nacional y comparada han realizado una gama de esfuerzos por identificar y establecer los principios que limiten a esa potestad sancionadora de la administración, así podríamos afirmar, que en la actualidad subsiste un asentimiento en distinguir que el Derecho Administrativo Sancionador como otros Derechos, se encuentra sometido a límites desde la propia Constitución, y no sólo eso, sino que además, estos límites son los mismos que conducen el Derecho Penal, entonces, al momento de extrapolarlos, estos deben ser sacados de contexto y ajustarse a la materia en la cual se están desarrollando (sanciones administrativas), siendo matizados o flexibilizados.

Los pensamientos doctrinarios alcanzaron más puntos de controversia, pues la extrapolación de los principios antes mencionados sobrevino también, como era de esperarse, en el desarrollo dogmático y el reconocimiento de determinados niveles del ilícito administrativo.

Todos estos pensamientos se hallan en una completa reconstrucción; pues, en el estado actual de la doctrina administrativista, pareciera existir concordancia en la admisión de sólo dos categorías en el injusto administrativo sancionador: la tipicidad y la culpabilidad o responsabilidad. La excepción a esto, sería el Manual de Derecho Administrativo Sancionador del profesor Gómez Tomillo, quien, por inclinar su formación al Derecho Penal, reconoce una teoría de la infracción administrativa que agrega las categorías utilizadas en el Derecho Penal, con una buena interpretación y fundamentos doctrinarios concretos.

En los siguientes numerales, procuraremos analizar los aspectos de la infracción administrativa, pero desde la óptica de los principios limitadores de la potestad sancionadora del Estado. Para ello, en primer lugar plantearemos cuales son los límites que se encuentran prescritos en nuestro ordenamiento constitucional, y de en qué radican, para después examinar a aquellos fenómenos jurídicos que existen en nuestra normatividad. Deseando que la confrontación que realizaremos nos conceda responder si en el ordenamiento sancionador administrativo peruano rigen de forma efectiva las garantías que establece nuestra Constitución, o si más bien, los mandatos constitucionales y la jurisprudencia constitucional son las que aparentemente brindan su protección.

LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES AL IUS PUNIENDI

El ius puniendi, en el Derecho Penal, se expresa como la “potestad punitiva”, la cual faculta exclusivamente al Estado a imponer castigos o penas ante la comisión de un delito. Mir Puig trata la problemática de la potestad punitiva del estado, sintetizándola en estas tres importantes preguntas: 1) ¿Quién es el titular del derecho penal subjetivo?; 2) ¿En qué se funda el ius puniendi del Estado?, y 3) ¿Dentro de qué límites puede ser ejercido?. A continuación se realiza un extracto de las ideas de este autor.

Con respecto a la titularidad del Derecho Penal subjetivo, Mir Puig señala que el carácter, en su mayoría público, de los intereses afectados por el delito fija la pretensión del Estado de ser el totalizador del recurso de coacción física. Es así, que a pesar que en el ordenamiento jurídico encontramos delitos de persecución privada como son los delitos contra el honor consignados en el código penal, podemos afirmar entonces, con total claridad, que aún en estos casos, es el Estado el único titular legitimado que impone las penas y medidas de seguridad.

El fundamento del Derecho Penal, se manifiesta en dos clases: funcional y político.

El fundamento funcional: señala que el castigo está justificado pues es el que va a permitir que los objetivos de la pena sean realizados. Así, bajo esta premisa y las teorías absolutas, se toma en cuenta el fundamento del ius puniendi: la pena es el medio necesario para que se realice la justicia. Mientras tanto, para la prevención, su elemento fundamental es la necesidad de proteger a la sociedad.

Que, es posible tener ciertas dudas de la legitimidad del recurso de la pena para la protección de la sociedad, esto se da, debido a la supuesta inutilidad de la pena (altas tasas de reincidencia), señala Mir Puig que la capacidad de la pena no es medible en función de los que ya delinquieron, si no, se mide teniendo en cuenta a aquellos que se abstienen de delinquir por la amenaza de la pena.

El fundamento político: se cuestiona el por qué el derecho a castigar es ejercido

por el Estado. Esta pregunta emerge con la aparición del Estado liberal, pues para este es necesario que por medio de la pena el estado accione su legitimización para privar al ciudadano de sus derechos fundamentales. Debido a ello, en un primer momento, el Derecho Penal nació como un Derecho que servía de contingencia a las garantías que tenían los esporádicos delincuentes. No obstante, a fines del siglo XIX el positivismo criminológico culpó al liberalismo de ser partícipe del incremento palpable de la delincuencia y la reincidencia. Así, con el paso del Estado liberal clásico al Estado social de derecho, se concede la idea de un Estado intervencionista, el cual no sólo tiene la facultad si no se encuentra obligado en incurrir en la organización de lo social, sobrepasando las coordenadas que separan la sociedad del Estado. Este nuevo modelo, es el que da licencia, que el Estado intervenga no solo defendiendo al posible delincuente, sino también como un agente protector activo de prevención de delitos, orientado a la protección de bienes jurídicos. Desde esta óptica el Derecho Penal se conduce al provecho de la política criminal (von Liszt). No obstante, el surgimiento posterior del totalitarismo en Europa, evidenció el riesgo que la visión intervencionista comprendería para la garantía del ciudadano.

Frente a ello, Mir Puig afirma que, el Derecho Penal de estos tiempos, tiene la necesidad de reunir los postulados del planteamiento social, pero, claro está, preponderando que el *ius puniendi* debe respetar, como su función lo dictamina, los márgenes que dispone la garantía del individuo, estableciendo que “el derecho penal social no debe ser sustituido, más bien complementado ya debe ser complementado por la unilateralidad del derecho penal liberal. La síntesis ha de alcanzarse en un derecho penal democrático”.

Concernientemente a los límites, estos provienen de los fundamentos del Derecho Penal. Así el profesor Mir Puig afirma, afirma, lo siguiente: “El principio de Estado de Derecho impone el postulado de un sometimiento de la potestad punitiva al Derecho, lo que dará lugar a los límites derivados del principio de legalidad. La idea del Estado Social sirva para legitimar la función de prevención en la medida que sea necesaria para proteger a la sociedad. Ello implica ya varios límites que giran en torno a la exigencia de la necesidad social

de la intervención penal. Por último, la concepción del Estado democrático obliga en lo posible a poner el derecho penal al servicio del ciudadano, lo que puede verse como fuente de ciertos límites que hoy se asocian al respeto de principios como el de dignidad humana, igualdad y participación del ciudadano”.

De lo expuesto, podemos deducir que: quien posee la legitimidad para imponer las penas y dictaminar las medidas de seguridad, es el Estado. Pero también, en los Estados democráticos, esta potestad está regulada y prescribe sus límites en la propia Constitución, como bien lo manifiesta Muñoz/García al señalar que: “parece claro que el Derecho Penal, como una parte del ordenamiento jurídico debe adaptarse y ponerse en consonancia con el modelo de estado democrático de derecho y con los valores superiores que éste propugna. La legitimidad del Derecho penal o del poder punitivo del Estado proviene, pues, del modelo fijado en la constitución”.

Es decir, en las leyes no se encuentra las bases del derecho penal, si no estás hay que buscarlas en la Constitución, pues este último es el ordenamiento jurídico mas importante del actual Estado Constitucional democrático. El desarrollo teórico que hemos expuesto resulta aplicable a nuestro ordenamiento jurídico, ya que, de acuerdo al modelo previsto en la Constitución Política (Artículos 3 y 43 de la Norma Fundamental) el Perú es un Estado Social y democrático de Derecho.

La potestad punitiva del Estado Peruano, se encuentra sujeta, a un Programa penal de la Constitución, que acoge todos los principios que alinean el ius puniendi estatal. Entre las normas que forman parte de dicho Programa, puede señalarse:

La norma constitucional establecida en el Artículo 2.24. “d”, donde se manifiesta que ningún individuo deberá ser procesado, ni condenado por acto u omisión que no esté previamente fundamentado en la ley, de manera expresa, como infracción punible; ni será sancionado con pena no prevista en la ley. Si esta norma, es complementada con el Artículo 102.1 del mismo cuerpo normativo fundamental, donde se le asigna al Congreso de la República, la

atribución de legislar, en virtud de ello, se puede colegir, que la Constitución atribuye al Congreso de la República la exclusiva facultad de tipificar conductas como delitos y establecer las penas que le corresponda como consecuencia de los actos delictivos.

Todo esto, sin dejar de lado los límites propios del principio de legalidad (taxatividad, irretroactividad, reserva de ley), los que serán motivo de estudio en las páginas posteriores de este trabajo.

El Artículo 44, de nuestra Constitución, prescribe que, el Estado tiene como uno de sus deberes principales: “proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia”. Asimismo, el Tribunal Constitucional, manifestó su opinión sobre este precepto indicando que se concretan, primero en lo abstracto, es decir con la tipificación de la conducta delictiva y la imposición de la pena que le corresponde, la cual advierte con imponer un mal si se incide en la conducta antijurídica (prevención general en su vertiente negativa). En segundo lugar, desde la óptica de su exigencia, da una sólida seguridad a la ciudadanía en el plano constitucional, al transformar la esperanza en absoluta convicción de que con las medidas de imponer una sanción al delito cometido (prevención especial en su vertiente positiva), se logra una efectividad en la vigencia del derecho fundamental a la seguridad personal en su dimensión objetiva (inciso 24 del artículo 2º de la Constitución).

LA PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

En este pequeño espacio analizaremos la problemática sobre los alcances de la tipificación del peligro y los límites de la lesividad. El ius puniendi, posee diversos problemas con mecanismos que limitan específicamente su poder punitivo, que se verían reflejados en la conformación de la infracción en el Derecho Administrativo Sancionador.

Podemos marcar como ejemplo, aquellos que son señalados únicamente para la

protección de bienes jurídicos, la tentativa y los criterios de oportunidad de la sanción. Es imposible abrazar en el presente trabajo, el estudio de cada uno de estos problemas y las soluciones para estos que el derecho administrativo disciplinario plantearía, pues cada uno de ellos, individualmente serían objeto de una extensa investigación. Es por ello, que sólo desarrollaremos algunos aspectos importantes, que se refieran al bien jurídico como materia de protección en el Derecho Administrativo Sancionador.

Lo que pretendemos, en este trabajo, es sólo dar a conocer los problemas más emblemáticos sobre el tema seleccionado, por tratarse de un tema con relevantes importantes inferencias prácticas. El Tribunal Constitucional, ha reconocido desde mucho tiempo atrás, la vigencia de la teoría del bien jurídico en nuestro ordenamiento. Tal es así, que en su sentencia del 15 de noviembre de 2001, en el expediente N° 005-2001-AI/TC Lima, sobre Acción de Inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N° 895 y otras disposiciones, estableció la necesaria restricción que se debe tener del bien jurídico protegido por el ordenamiento jurídico.

LA PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL DOLO Y LA IMPRUDENCIA

En esta problemática podemos encontrar cuestiones específicas que tienen que ver con la Culpabilidad como principio limitador del ius puniendi, y que se encuentra presente en la controversia sobre la conformación del Derecho Administrativo Sancionador. Por ejemplo, los designados a la autoría y participación, el dolo o la imprudencia, los concursos de infracciones, o la imputabilidad.

Sucede, que, de igual manera que en los demás casos que venimos analizando, el tema principal de la presente investigación obliga a escoger, entre todos estos temas, el que resulte de gran relevancia por su trascendental importancia y además, que nos permita agrandar el razonamiento que en él se haga de demás instituciones. Por consiguiente, sólo desarrollaremos algunos aspectos que tengan que ver con el dolo y la culpa, pues al incluir a estos en la presente

investigación, realzan el análisis de la conformación de la infracción administrativa.

El objetivo de esta parte del presente trabajo de investigación, de igual manera que los puntos anteriormente examinados, es solo exhibir cual es la problemática más resaltante del tema escogido. Establecer que el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador son manifestaciones de un único *Ius Puniendi* del Estado, conllevaría a reconocer la prescripción de responsabilidad objetiva, por ser una inferencia de la vigencia del Principio de Culpabilidad. Al respecto, el Tribunal Constitucional español señala: “en efecto, la Constitución española consagra sin duda el principio de Culpabilidad como principio estructural básico del Derecho Penal y ha añadido que, sin embargo, la consagración constitucional de este principio no implica en modo alguno que la Constitución haya convertido en norma un determinado modo de entenderlo (...) este principio de culpabilidad rige también en materia de infracciones administrativas, pues en la medida en que la sanción de dicha infracción es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del estado resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva”.

Siguiendo la misma línea argumentativa, el Tribunal Constitucional peruano ha manifestado que: “un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. A partir de estos puntos de vista, la sanción, ya sea penal o disciplinaria, solamente encuentra sustento en la validación de la responsabilidad subjetiva del agente quien infringió un bien jurídico. Por ello decimos que, la Constitución no acepta que una persona sea sancionada si el acto u omisión del deber jurídico no le es imputable.

La problemática radica en la admisión de que el tipo legal de la infracción administrativa sancionadora también comprenda un tipo subjetivo como el dolo o la imprudencia. Es la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la que reduce, por citar un ejemplo, el entorno de la tipicidad subjetiva a una sola perspectiva de cuantificación de la sanción. Así, se supone de lo prescrito en su Artículo 230°.

Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la

conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

(...) f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".

Por otro lado, el Artículo 236-A de la Ley 27444, expresa las siguientes atenuantes de la responsabilidad por Infracciones:

Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes: (...)

2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.”

Un grupo de la doctrina administrativista nacional, se apoya en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para argumentar la inexistencia de la participación del dolo en el Derecho Administrativo Sancionador, pues en este ámbito, discrepando del penal, sí se sanciona a la persona jurídica, lo cual por este mismo razonamiento es inasequible, si se permitiera la participación del tipo subjetivo como el dolo y la imprudencia en la infracción administrativa.

En vista de este razonamiento, la importancia de la participación del dolo en el tipo imputable a las personas jurídicas, explicaría la efectividad de un tipo especial de injusto (una construcción teórica ad-hoc) propia del Derecho Administrativo Sancionador, que, se determinaría por relacionarse con un tipo de injusto que se constituye sólo por elementos objetivos, y omite los del tipo subjetivo (dolo/imprudencia).

Pero, como ya vimos en su momento, la imputación de un ilícito a las personas jurídicas, es encontrarse con dificultades en la misma medida, tanto en el Derecho Administrativo Sancionador como en el Derecho Penal. Este razonamiento es concebido de acuerdo a algunas manifestaciones de la doctrina que admiten que las mismas razones que fundamentan la eliminación del tipo subjetivo (dolo/imprudencia) del ilícito imputable a las personas jurídicas en el

Derecho Administrativo Sancionador, se exteriorizan también con relación a la acción y el tipo en general de la antijuridicidad (causas de justificación) y la culpabilidad. En virtud a ello, se tendría que aceptar que en el Derecho Administrativo Sancionador se impone sanciones a la persona jurídica, sin perjuicio de un concepto de infracción (injusto), esto nos haría desistir de la responsabilidad objetiva, o mas que eso, en una responsabilidad por el daño.

Tal argumentación, por ello, debe descartarse. La toma de postura que expresa la Ley 27444 en relación con el tipo subjetivo de la infracción administrativa sancionadora no es, pues, técnicamente correcta, a menos que se pretenda admitir que en el Derecho Administrativo Sancionador la responsabilidad penal de la persona jurídica es una nuda presunción de culpabilidad, asunto que resultaría inadmisibile.

Los argumentos que aceptan la expulsión del tipo subjetivo en el Derecho Administrativo Sancionador, no se pueden considerar y ser compartidos. Ya que nada de esto no impide para seguir en el desarrollo de los criterios de imputación de responsabilidad a la persona jurídica en el Derecho Administrativo Sancionador así como en el Derecho Penal. Pero, como se observa, esto no es solo una simple extracción de algunos elementos de la teoría del delito que resultan que pueden ser molestos o inciertos en el momento de crear una teoría del ilícito administrativo sancionador.

Lo opuesto al principio de unidad del ordenamiento jurídico seria si sostuviéramos que en el Derecho Penal el dolo forma parte de la tipicidad, pero en el Derecho Administrativo Sancionador es solo un criterio para resolver la gravedad de la sanción. Esto es totalmente disconforme con el sistema. En el ordenamiento sancionador (penal, administrativo, disciplinario y sus variantes), desde nuestra óptica, el dolo debe ser analizado detalladamente en el tipo; donde también se analiza la imprudencia pero con una variación en si estructura tpica.

Además, es probable que de acuerdo a la supremacía en el Derecho Administrativo Sancionador con respecto a los tipos de peligro abstracto, el

elemento subjetivo doloso tendrá que minimizar al máximo el componente que señala la voluntad, así se mantiene mayormente constituido por el elemento cognitivo por el cual se reconoce la peligrosidad de la conducta que se realizó, esto no puede permitir que perdamos el horizonte y llegar a la distorsionar la intencionalidad con la imprudencia, y sin llegar a reconocer los puntos diferenciados que poseen en el tipo y el de la gravedad de la infracción dolosa frente a la imprudente, y no solo reducir esa diferencia al momento de cuantificar la sanción.

Esta diferencia de ilícitos, emana de las mismas propiedades del principio de culpabilidad, como lo ha dejado dictaminado el Tribunal Constitucional, en su sentencia en el Exp. N° 2192-2004-AA /TC Tumbes, asunto Costa Gómez y Ojeda Dioses:

“16.- El principio de proporcionalidad ha sido invocado en más de una ocasión por este Tribunal, ya sea para establecer la legitimidad de los fines de actuación del legislador en relación con los objetivos propuestos por una determinada norma cuya constitucionalidad se impugna (Exp. N° 0016- 2002-AI/TC), ya sea para establecer la idoneidad y necesidad de medidas implementadas por el Poder Ejecutivo a través de un Decreto de Urgencia (Exp. N° 0008-2003-AI/TC), o también con ocasión de la restricción de derechos fundamentales en el marco del proceso penal (Exp. N° 0376-2003- HC/TC). No obstante, este Colegiado no ha tenido ocasión de desarrollar este principio aplicándolo al control de la potestad sancionadora de la Administración, ámbito donde precisamente surgió, como control de las potestades discrecionales de la Administración”.

El fallo precedente, proviene de la materia del derecho disciplinario, por tanto es aceptable tomarlo en consideración para el razonamiento del presente trabajo, sobre todo si con este precedente se consolida la idea que, para el Tribunal Constitucional, no sería inalcanzable la estimación del dolo o la imprudencia como elementos distinguibles de la gravedad del ilícito, en el ámbito sancionador de la administración, ajustando a este las exigencias que proceden del principio de Culpabilidad en un Estado Democrático.

Después del análisis de estas figuras jurídicas que limitan al ius puniendi, y alcanzan vigencia en el Derecho Administrativo Sancionador, podemos terminar asintiendo que la vía más idónea para acoger de forma determinada los mecanismos de limitación del Derecho Administrativo Sancionador como expresión del ius puniendi estatal, es la dación, por parte del Congreso de la República, de una Ley que regule de modo general la potestad sancionadora de la administración. Existen experiencias comparadas en las que una norma con las características que hemos señalado ya está vigente, como en Alemania, España o Argentina. Se trata de normas muy similares a la Parte General del Código Penal, en las que se establecen los principios generales de aplicación del Derecho Administrativo Sancionador. Creemos, luego de lo estudiado, que es de suma urgencia poder instaurar un dispositivo de manera similar en nuestro país, pues ello permitiría:

- Estandarizar la vigencia de los principios limitadores del ius puniendi.
- Individualizar al Derecho Administrativo Sancionador y proporcionarlo de autonomía respecto al Derecho Administrativo.
- Evidenciar la mayor proximidad del Derecho Administrativo Sancionador con el Derecho Penal y, por tanto, requeriría un alto nivel de rigurosidad en la vigencia y aplicación de los límites al ius puniendi en el Derecho Administrativo Sancionador.
- Permitiría que el Derecho Administrativo Sancionador adquiriera un desarrollo dogmático propio.

EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN EL DERECHO PENAL

1. Una breve definición del principio de culpabilidad

El principio de culpabilidad dispone que la pena no podría imponerse por la simple presencia de un resultado lesivo, sino solo en cuanto se le pueda atribuir el suceso lesivo al autor, esto quiere decir, que no solamente es preciso que una acción tenga causa y efecto sino que también esta acción debe pertenecer al sujeto a quien se le atribuye la acción. Este principio posibilita que haya límites

en la expansión que de forma errónea se realiza cuando hablamos de la imposición de una pena al perseguir fines preventivos, haciendo con ellos que se mantenga el equilibrio en la imposición de la pena, desde el punto de vista de la sociedad y del individuo mismo. Del mismo modo, lo que establece la culpabilidad es la ejecución de un hecho, esto es, que la imposición de la pena no obedece a la manera de vivir del autor sino obedece al hecho cometido, sin embargo, los acontecimientos anteriores al hecho cometido sí serán tomados en consideración cuando existan los elementos como el dolo o la imputabilidad o los criterios de medición de la pena.

Fundamento del principio de culpabilidad

La culpabilidad como principio de la pena, se fundamentan en las tesis retribucionistas, llamadas también teorías absolutas, pues el fin de la pena no se basa en la búsqueda del fin social, se sustenta así, que la culpabilidad del autor es el fundamento de la pena, comprendiendo que la pena será justa en la medida que la misma concuerde en duración e intensidad con la gravedad del delito. La filosofía del idealismo Alemán, fue quien defendió esta teoría en sus inicios, sobresaliendo autores como Kant y Hegel, los cuales concuerdan principalmente en rechazar que la finalidad de la pena es sea preventiva, ya que puesto que colacionan la intimidación como “cuando se levanta un palo contra un perro y al hombre no se le trata según su honor y libertad, sino como a un perro”. De la misma manera, la jurisprudencia Alemana se pronunció sobre la teoría retributiva cuando, por ejemplo, en BGHST 24, 134, se sostiene: ***“la pena no puede desvincularse en cuanto a su contenido ni hacia arriba ni hacia debajo de su determinación como compensación justa de la culpabilidad”***, es decir, que existe una similitud estrecha entre la pena que se impondrá, y el resultado que se causó por realizar la acción. Esta culpabilidad se edifica sobre la base del libre albedrío de la persona, es decir, de la capacidad que se tiene el sujeto para realizar sus actos de acuerdo a lo que siente. La libertad no es asumida como la capacidad que tenemos para actuar del modo que mejor nos parezca, porque eso nos conduciría por un camino confuso liberándose así de la responsabilidad que conlleva cada toma de decisiones en nuestras vidas. Sino que aquí la libertad es equivalente a “un acto de liberación de la coacción causal de los impulsos para la

autodeterminación conforme a sentido, por lo que la culpabilidad sería la falta de autodeterminación conforme a sentido en un sujeto que era capaz para ello”.

Así como lo dictamina esta tesis, la pena será establecida como una subvención por el mal causado, se imputará una pena que sea semejante a su culpabilidad, donde se admite el carácter bilateral y absoluto del principio de culpabilidad, esto se da por inferencia de que la teoría retributiva parte de una concepción del hombre como ser capaz de conocimiento y voluntad, quien es capaz de responder por sus actos, llegando a obtener un enfoque de humanización del sistema penal.

La culpabilidad es un principio que tiene como visión, la idea de libertad de voluntad, teniendo como principal objetivo el reproche de la culpabilidad, el cual realiza de forma especial la decisión de valores de la voluntad a favor del ilícito, es decir, el sujeto que realiza la acción es motivado, ya que sale a flote una representación de valor, donde sucede lo mismo con las determinaciones que acoge el sujeto que es incapaz de imputación, con la disimilitud de que éste último efectúa la acción como resultado de impulsos instintivos causales, por el contrario las acciones culpables tienen una comprensión de sentido, que no significa que las decisiones voluntarias de las personas capaces no tengan intrínsecamente estos impulsos sino que la diferencia reside en cómo el yo, se ejecuta delante de lo que se tenga frente de uno, en la cual finalmente entra a tallar la denominada libertad de voluntad, donde justifica el propósito de la culpabilidad como aquel modo especial de decisiones de valor emocional las mismas que son voluntarias, dando lugar a un acto de valor con sentido.

Esta tesis que se solamente se inclina en la culpabilidad individual, llega a ser imposible de demostrar, ya que tiene sus cimientos en la libertad de voluntad, y esto hace que sea cuestionable la por lo tanto tendrá como cuestionamiento la incapacidad de explicar científicamente el distanciamiento entre la voluntad humana y la ley de la causalidad, teniendo en cuenta que para el Derecho positivo la extirpación de culpabilidad no pretende que el sujeto no pudiese obrar de otra forma.

La culpabilidad como límite al ejercicio del ius puniendi

Alrededor de los años sesenta, aquellas teorías absolutistas, entraron en una especie de crisis, aunado al movimiento de Reforma del Derecho Penal, que se basaba en la resocialización como mecanismo de integración del fin de la pena en el Derecho Penal de culpabilidad, esto provocó que se hiciera a un lado el carácter bilateral y absoluto de este comentado principio, dejando esencialmente a la pena la función de prevención, la misma que estará fundamentada en razones de carácter social, el cual se tendrá que centrar en la peligrosidad del sujeto que ha cometido el delito (prevención especial) o en la lesividad social del hecho y el impacto de este, en la conciencia de la comunidad (prevención general), es decir que el grado de alcance se extenderá, más allá del delito, y con una visión hacia el futuro, teniendo como fin que el mismo no se vuelva a repetir, además de eso se llega al fundamento que la pena para los inculpables, no será necesaria, ya que se entiende que el culpable no ha sido contado en las normas, por ello la ciudadanía no se sentirá en zozobra, dicho esto, se entiende que no es necesaria la imposición de una pena al sujeto inculpable, porque en caso de que este sujeto advierta peligrosidad, se podrá aludir a las medidas de seguridad, sin embargo, si sólo se toma en cuenta la finalidad preventiva de la pena, se estaría cayendo en un exceso que sobrevendrá al individuo ya que incrementará desproporcionalmente a las penas, es decir, que sí, es posible lograr la disminución de la tasa de criminalidad, previniendo el alce de los delitos, pero esto se logrará vulnerando los derechos del infractor, y es por esta razón que su principal función, cuando deja de lado el fundamento de la pena, esto es el límite del ejercicio del ius puniendi del estado.

En este punto, Roxin, señala que el principio de culpabilidad es el conducto para la limitación de la pena, esto quiere decir, que la pena no puede imponerse sin tener en cuenta los límites que propone la medida de culpabilidad, por tanto el ejercicio de los interés coercitivos del estado, no pueden pasar por encima de la libertad del procesado, tal es así que deberá respetarse el marco de la culpabilidad del sujeto, pues el objetivo es prevenir cualquier clase de injerencia arbitraria por parte del Estado.

Además, este mismo autor, señala que cuando la pena sobrepasa la medida de culpabilidad, ésta va en contra de la dignidad humana, este enunciado dictamina que si bien no podrá sobrepasar la medida de culpabilidad puede no llegar a alcanzarla, es aquí donde radica la diferencia de estas posturas con la demás, para las cuales es más importante que entre la pena y la culpabilidad exista una reciprocidad; una medida por debajo de la culpabilidad no está dentro de los parámetros aceptados.

Por consiguiente, la pena será limitada por el principio de culpabilidad, logrando así el fin de prevención especial y general que posee este principio. Esto es, que se necesitará establecer un límite al poder del Estado, el cual delimitará a través de la adaptación del principio de culpabilidad, donde este principio se hará cargo de unir una serie de límites del Derecho Penal, esto quiere decir que es de suma importancia que en un estado democrático de derecho prime respaldar el respeto de las garantías al individuo, ya que el estado limita su acción en el mismo hombre, ya que el propio estado al aplicar una pena, lo hace examinando que dicha acción corresponde a un individuo por cuanto es racional, y con esto se logra imponer una pena que logra que en todo momento se respete la dignidad humana, de este modo el estado pretende evitar que se castigue únicamente para proteger bienes jurídicos, llegando a ser excesivo el castigar lesiones que no caben imputársele al sujeto, puesto que la función del Derecho Penal en un Estado social y democrático de derecho, siempre ha de ser la prevención limitada de delitos.

Entonces, después de identificar que el principio de culpabilidad tiene como principal función, poner límites al ejercicio del ius puniendi, el profesor GARCÍA CAVERO sustenta que surgiría una nueva interrogante, pues se cuestionaría cual es la naturaleza de dicho límite, esto es, que si se trata de un límite interno que comparte una lógica preventiva o si se trata de un límite externo a la lógica preventiva.

En la doctrina penal, la tesis que tiene más aceptación es por la cual, se relacionan aspectos preventivos y garantistas entre sí, como lo prescribe SILVA SÁNCHEZ, el principio de culpabilidad debe comprenderse como un principio

que no es contrario a las necesidades preventivas, manifestando que, si un individuo es culpable o no de un hecho delictivo, esa decisión no solo será basada en consideraciones preventivas, si no también garantistas, esto hace referencia principalmente a la igualdad y a la humanidad.

En este punto de vista, coincide ROXIN, pues éste trata de separar ambas consideraciones, de lo contrario para SILVA SÁNCHEZ, ya que para él esto no es posible, pues las razones que suprimen la culpabilidad poseen un componente de consideraciones utilitaristas y garantísticas, teniendo en cuenta que la culpabilidad es la alineación que las personas tienen para actuar conforme las normas lo exigen y esto se consigue uniendo los requisitos preventivos, argumentos utilitaristas, criterios humanitarios, garantísticos, estos dan la pauta en la relación de la inestabilidad histórica de los culpables y no culpables, en tanto la culpabilidad sería un fin del derecho penal y no sólo se encajaría en el principio que limita al *ius puniendi*, pues tal como lo señala este autor el fin del Derecho penal es el de restaurar la vigencia de la norma infringida mediante la imposición de la pena, esto es, que cada vez sea necesario la imposición de una pena por la transgresión de una norma existirá culpabilidad, asimismo, la eximición de culpa en estos casos, resultará cuando no haya la obligación de imponer una pena al sujeto que comete el hecho, es decir que la vulneración de la norma por un inimputable al no ser un igual, carece de competencia para desautorizar la certificación de la norma por lo tanto no se le puede determinar como culpable ya que su impunidad reduce la confianza y validez de la norma, este autor afirma que la función de la culpabilidad es la de aplicar una pena, para que se mantenga la confianza general en la norma, pero esto no implica que la culpabilidad tenga una orientación hacia el futuro, muy por el contrario el Derecho penal está ligado a este principio para que contribuya a estabilizar el ordenamiento jurídico.

Se entiende que por el principio de culpabilidad, se sanciona al autor de algún acto ilegal en correspondencia idónea, asimismo, por este principio no se debe permitir que se realicen arbitrariedades, por el contrario lo más importante sería que se reconozca la norma y se descarte cualquier ánimo de intimidación, por lo que este principio es aplicable cuando se aplique una pena por la necesidad que

se tiene de estabilizar la norma, pero, lo dicho no supone que el legislador, por atender a algunos objetivos, pretenda que dicha formalización de la ley de cabida a otros efectos.

Ahora bien, esta explicación práctica que se le atribuye a la culpabilidad, comienza de un fundamento que describe a la imposición de la sanción como un infortunio que no genera la utilidad para la que fue creada si es que esta no fuera imprescindible para el sostenimiento de la disposición común, esto nos lleva a la conclusión que ya no sería lo principal las circunstancias en las que se encuentra el autor hacia la necesidad social, esto nos conduciría a la instrumentalización del individuo con el único motivo de obtener la consolidación de los beneficios colectivos, no obstante, se le hace frente a esta crítica, porque dicha desestabilización de la norma es originada por el proceder de una persona consciente, que razona y es libre de decidir qué actos comete, por tanto la imputación de culpabilidad no puede determinarse de manera independiente de la sociedad, en la que el Derecho Penal realiza su cometido de resocialización.

En conclusión, de modo como lo describe el profesor GARCÍA CAVERO, se colige que en las diferentes posturas doctrinarias existen diferentes posturas acerca de la noción jurídico - penal que posee el principio de culpabilidad, a pesar de ello todas coinciden en la precisión de imputar la responsabilidad penal, pues ésta se sostiene en la culpabilidad del autor, este punto tratado es respaldado por el Código Penal, pues en el artículo VII del Título Preliminar de la acotada ley prescribe que *“la pena requiere la responsabilidad penal del autor”*, haciendo una semejanza indiscutible con el principio de culpabilidad, pero solamente utilizando el término de responsabilidad con el fin de alejarse de las posturas retribucionistas de la sanción.

Las manifestaciones del principio de culpabilidad

La culpabilidad tiene el grado de exigibilidad, tanto en el criterio del crimen como en la forma del ilícito penal, por tal motivo, el principio de culpabilidad contiene dos expresiones: tal es así en el entorno del ilícito, el principio de culpabilidad requiere la figura de una incriminación subjetiva, eso quiere decir

que la acción haya sido perpetrada de manera culposa o dolosa, dejando de lado la configuración de la obligación objetiva. En el criterio del crimen, la culpabilidad, como clase, su prioridad será que el hecho delictivo haya sido realizado por un individuo penalmente responsable, esto quiere decir, por un individuo que desestabilice las perspectivas de aquellas conductas sistematizadas en las normas.

En este trabajo de investigación nos orientaremos en exponer solo una de estas expresiones del principio de culpabilidad, esto es, la incriminación subjetiva.

Del mismo modo, es preciso destacar que en el Código Penal Peruano la obligación subjetiva, es manifestada en una explicación organizada de ciertos preceptos, así por ejemplo en el artículo VII del Título Preliminar de la acotada norma, se prescribe toda configuración de obligación objetiva, esto quiere decir que una acción nociva poseerá importancia penal toda vez que pueda ser imputado subjetivamente al individuo que ejecutó el hecho, y que este hecho sea realizado de forma dolosa o culposa.

2. Las formas de la imputación subjetiva: el dolo y la culpa

El dolo y la culpa son aquellos componentes que originan una incriminación subjetiva, debido a ello, es de suma importancia hallar la diferencia entre estos, en primer lugar el que se encuentre un vínculo psíquico - normativo entre la acción y el resultado, no es suficiente, ya que como hemos ido sosteniendo anteriormente, es preciso determinar si la actividad delictiva fue accionada con intencionalidad o no y un segundo lugar si la responsabilidad que se atribuye a uno de estos dos casos siempre será diferente, es así que existe una obligación regulable que lleva consigo a la obligación intrínseca de hallar la disimilitud que existe entre el dolo y la culpa, sin olvidar que los dos componentes deben desarrollarse y ser distinguidos indiscutiblemente. Es por ello, que se conoce que los hechos que son cometidos con dolo poseen mayor pena que los que se cometen con culpa, incluso en el campo de la culpa también existen graduaciones, porque ciertas conductas no serán sancionadas penalmente, debido a que estas son desarrolladas por un sistema de incriminación cerrada. Podemos

ver que tal diferenciación no existe sólo en el ámbito teórico sino también tiene sus efectos en el campo práctico.

Así pues, la imputación subjetiva, se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo en el ámbito del Derecho Penal, la misma que analizaremos a continuación, de una manera breve.

V. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA IMPUTACIÓN SUBJETIVA. LA NORMATIVIZACIÓN DE LA IMPUTACIÓN SUBJETIVA EN EL DERECHO PENAL

5.1. Origen y evolución de la imputación subjetiva

En primera instancia, ya que el sector estatal y particular del Derecho no estaba aún diferenciado, solamente podíamos diferenciar entre sucesos infractores y hechos imprevistos, para poder reconocer si existía realmente la ejecución o no de un delito.

El Derecho Penal Público pudo obtener con el transcurso del tiempo la independencia que necesitaba, castigándose a los hechos realizados intencionalmente y se le atribuye la obligación de indemnización a los comportamientos irresponsables. Con la llegada de la edad media nace el dolo, el cual también se dividió en dolo directo eventual y también se llegó a admitir la llamada culpa consciente, por el cual la doctrina se ha preocupado constantemente en hallar el límite entre el dolo y la culpa para poder imputarlas penalmente de manera idónea en los comportamientos punibles.

En otro sentido, la noción que se tenía del hecho ilegal era que éste poseía un carácter netamente objetivo y por otro lado la culpabilidad era subjetiva, esta noción fue recogida por la teoría causal de LISZT Y BELING, quienes definieron al ilícito como el resultado típico del comportamiento corporal voluntario, concibiendo de esta manera el resultado, como uno de los componentes de la acción que consecuentemente permite la negación de la subjetividad del ilícito cabe recalcar que RUDOLF V. IHERING fue a quien se

le reconoció como el creador del título **“ilícito objetivo”**, estableciendo así la diferencia entre ilícito y culpabilidad. Más tarde BINDING fue quien desarrolló la idea de la concepción de la subjetividad en la tipicidad, pero sin incluir al dolo, ya que este se encontraba reservado exclusivamente para la culpabilidad, esto nos permite entender que los componentes subjetivos que pertenecían netamente a la culpabilidad, se fueron desmembrando para formar parte del ilícito, y ya en el finalismo, contamos con uno de los portavoces, el autor WELZEL, quien consigue introducir la vertiente subjetiva de la acción en la cualidad del tipo, que da por sentada, que toda acción ilícita posee elementos subjetivos, es así que en la actualidad se considera que el hecho ilegal posee componentes subjetivos y objetivos.

Hoy en día, los tipos penales de los delitos dolosos y culposos en el ámbito de la imputación objetiva, son semejantes, es por eso que no cabe hacer distinción alguna, y quedando sólo la diferenciación entre el dolo y la culpa en lo que respecta del ámbito subjetivo de la acción.

La excepción subjetiva, en cuanto al dolo y la culpa, se explicará, indicando que componentes subjetivos le son propios a cada quien, los componentes son: el consentimiento y el conocimiento, distinguidos en la teología ética como la fortaleza del espíritu. La diferencia que existe entre el dolo y la culpa no ha llegado a ser homogénea, por eso es que surgieron diferentes teorías en el interior de la doctrina.

A comienzos del siglo XIX, nace la teoría de la voluntad o del consentimiento, por la cual concibe que el dolo es conocimiento del hecho sumado a la voluntad de que se realice el resultado, mientras que sería la culpa el entendimiento de la acción sin el consentimiento de obtener las consecuencias, esto es que el dolo es reconocer y advertir el resultado de la conducta típica, la mencionada teoría tuvo de forma inmediata muchas críticas, pues no se tuvo en cuenta aquellos hechos en que de manera evidente se quiso realizar el resultado; pero, en todo caso se le aplicó una sanción referente a los delitos ejecutados con dolo, por ese motivo sus protectores tomaron la idea de ampliar el término “querer”, esto los llevó a que exista un conjunto de lazos afectivos o “sustitutivos del consentimiento”.

Debido a esto se originaron otras teorías que analizaron el conocimiento, siendo una de ellas, la teoría de la representación o posibilidad, la cual señala que tan solo con el resultado, sin ningún elemento que exprese voluntad, esto es que sólo se le podrá imputar a un individuo un delito doloso cuando éste ha actuado con conciencia o sabiendo que su actuación representa la validez de algún peligro, esta teoría es criticada en cuanto a que ésta amplía excesivamente la esfera del dolo, donde también incluye a la culpa consciente en los comportamientos realizados con dolo.

De esta manera es que se origina la teoría de la probabilidad, según RAGUÉZ I VALLÉS, sería una referencia más extensa que la de la representación, donde se requiere no sólo que el culpable del hecho tenga conciencia del resultado, sino también que exista una importante probabilidad de su producción, por lo que con referencia al dolo, debe existir una posibilidad preponderante y si a pesar de aquello el autor continua en lo dicho, está albergando para sí la decisión indiscutible de lesionar bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento, esto es, que el peligro que se genera es realmente saciado, que una persona prudente podría reconocer que se producirá el resultado lesivo, en cuanto lo que diferenciaría al dolo de la culpa, corresponde al criterio cuantitativo, el cual reconoce el grado de probabilidad que posee, es aquí donde nace la nueva interrogante, cómo establecer el grado de posibilidad para que se reconozca si el comportamiento es realizado con culpa o dolo.

5.2. La normativización de la imputación subjetiva en el Derecho Penal

La teoría de la evitabilidad individual

GARCÍA CAVERO fue quien adoptó este criterio, determinando que para obtener un idóneo argumento dogmático del dolo y la culpa, es preciso tener en cuenta el criterio normativo que dictamina la imputación subjetiva, el cual se refiere a que este criterio es esquivo al individualismo, el motivo que tiene para que este criterio sea tomado en cuenta es que el mundo se ha despojado de lo místico, por tanto podría darse una aclaración racional, es decir, que las acciones que traen consigo un resultado, son casi siempre pasible de poder calcular, por lo

que los individuos tienen toda la capacidad de anular las consecuencias por ser lesivas, esto es, que la persona cuenta con la facultad de la evitabilidad individual del resultado de la acción que realizó, así sea culposa o dolosa, esto permite de manera subjetiva imputar este hecho al sujeto. Es así, que debido a la ausencia de la capacidad ya mencionada será imposible la imputación del hecho.

La teoría de la probabilidad

Como ya se señaló, la imputación subjetiva, en cuanto al dolo y la culpa, está considerada en la evitabilidad individual, es por eso que ahora la interrogante es, cuál sería la diferencia entre los criterios de imputación, por ello es necesario precisar que en la imputación subjetiva, como ya sabemos cimentada en la evitabilidad individual, la expresión del elemento de la voluntad no es fundamental, por cuanto la abstención de realizar una consecuencia nociva tiene sus bases en el reconocimiento o la probabilidad de este para la realización de la consecuencia, pese a que el grado de exigibilidad de este reconocimiento, tanto para el dolo o la culpa, sean distintos, sabiendo que los niveles de exigibilidad serán medidos en apoyo a la posibilidad de surgimiento de la consecuencia, esto quiere decir, que si es alto la magnitud de la probabilidad y esta produce que el sujeto desista de su actuación por ser un ciudadano consciente del derecho y se configurará un delito doloso, pero si el grado de probabilidad se trata solamente de la infracción de algún deber de atención, se considera un delito culposo. Por tal motivo, el dolo se configura según el grado de entendimiento sea agudo y este pueda distinguir los resultados venideros de su comportamiento, esto es que tiene conocimiento de la norma y solo si es respetuoso de la ley, este conocimiento le hará desistir de su actuar, y será realizado con sustento en las normas y los juicios colectivos los cuales facultan la posibilidad de valoraciones importantes antes de la imputación.

Para hacer factible el establecimiento del grado de posibilidad que acciona la evitabilidad individual, por medio de la obligación del desistimiento de la acción y una responsabilidad de atención, se debe considerar la repercusión de los intereses tutelados y advertir cada detalle de la actuación del individuo. Esto hace que se concluya, que cuando hablemos de bienes jurídicos personalísimos, como lo son la vida, el cuerpo y la salud, el grado de posibilidad exigible tendrá

que ser inferior que cuando tratemos delitos contra el patrimonio, por poner un ejemplo. También, se tendrá en consideración el entorno donde se desarrolle la conducta, aquí tenemos a los delitos asociados al tráfico rodado, ya que en estos el grado de posibilidad requerido es más alto por vincularse a una esfera con una eventual frecuencia al peligro, de igual manera ocurrirá con campos de acción con peligros cubiertos o no.

En este punto, es preciso indicar que el entendimiento que es importante es aquel que no es comprendido en una interpretación psicológica, por el contrario, como una atribución de entendimiento, esto es que aquel entendimiento preciso para el dolo, que se le atribuye al sujeto tiene que ser necesariamente basado en criterios que se refieran socialmente al Derecho Penal, a este proceso se le entiende como normativización, ya que esta imputación estará basada bajo perspectivas jurídico-penales. Es así, que los juicios de incriminación del conocimiento se fundamentan en el sujeto y lo que este identifica para realizar el hecho definido como delito, vemos que el requerimiento del conocimiento considera el papel que tomó el autor para realizar el hecho y además de ellos tomará en cuenta que el sujeto en alguna de sus circunstancias personales ha podido adquirir ese conocimiento. Por lo tanto se colige desde estos argumentos que se posee un carácter normativo que logra el desarrollo de un Derecho Penal integrado a las obligaciones de la colectividad, que funcionará desde la premisa que se trata de una sociedad justa.

VI. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCION CON RESPECTO AL “PRINCIPIO DE CULPABILIDAD” EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. ANÁLISIS EN LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA PERUANA Y ESPAÑOLA

6.1 Cuestiones generales

El pronunciamiento sobre la cuestión en la jurisprudencia

Este trabajo de investigación se ha generado debido a los muchos debates que se han ido apareciendo en el ámbito doctrinal y jurisprudencial a lo que respecta con la imputación del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, por consiguiente antes de hacer un repaso a cada uno de los

argumentos, es importante mencionar lo dicho hasta hoy por la jurisprudencia.

Los fallos del Tribunal Constitucional Peruano ya han prescrito que el principio de culpabilidad íntegra, efectivamente, este ámbito del Derecho, esto quiere decir el principio de culpabilidad ha sido acogido también dentro de los principios del Derecho Administrativo Sancionador, tal como se señala a continuación:

“...Sobre el particular, 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, el cual incluye, naturalmente, al ejercicio de potestades disciplinarias en el ámbito castrense...”

“... 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. 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:

(...)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).”

Tal y como hemos podido distinguir, el Tribunal Constitucional Peruano ha señalado al principio de culpabilidad como un principio del Derecho Administrativo Sancionador, aunque este pronunciamiento nos alerta en forma especial, ya que la Ley del Procedimiento Administrativo General, no lo contempla como parte de los principios de esta rama del Derecho, es por eso que el cuerpo legal acotado no lo prescribe en su ordenamiento y muy al contrario, en el lugar de este hace referencia al principio de causalidad, pero estos fallos no han desplegado de forma precisa cuál es la razón de esta aseveración.

Al contrario, podemos ver que en países como España, existen autores con un trayecto notable; como NIETO GARCÍA, quien ha realizado un desarrollo jurisprudencial que se encuentra formado principalmente de tres fases. Es así, que empieza la primera fase, con el rechazo categórico de la culpabilidad por la contradicción existente con la responsabilidad designada para el Derecho Administrativo Sancionador, es decir, con la responsabilidad objetiva. En la segunda fase, ya se introduce el elemento volitivo, que es, el requerimiento de haber tenido la voluntad de obtener el resultado, y con ello se estima que se deja de lado la responsabilidad en supuestos de fuerza mayor, caso fortuito y “vis compulsiva”. Y por último, la tercera fase establece la exigencia de culpabilidad, esto es, que el sujeto no solamente va a desear un resultado, sino que también este resultado debe ser ilegal.

En esta jurisprudencia española, podemos precisar que diversas sentencias a lo largo del tiempo han manifestado sus diferentes posturas en referencia al argumento de la materia que estamos estudiando, pero, existe dentro de todo una doctrina que es más dominante q las demás, la cual se basa principalmente en los pronunciamientos jurisprudenciales, e incluye al principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, tenemos así ésta sentencia que ha emitido el Tribunal Supremo, donde se refiere de la siguiente manera:

“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”.

Del mismo modo, el Tribunal Constitucional Español ha apoyado la posición del Tribunal Supremo al estimar, la provisional inconstitucionalidad de la enmienda insertada por la Ley 10/1985 en el artículo 77.1 de la Ley General Tributaria y el Tribunal al referir, que es imposible acopiar en la conformación del delito tributario el componente subjetivo de la culpabilidad, pues esto haría que el principio de culpabilidad adquiriera en el Derecho Administrativo Sancionador un principio constitucional mediante el entendimiento que le da el Tribunal, aclarando que el motivo primordial de solicitar la culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador es la eliminación de la responsabilidad objetiva.

“EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD” EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN LA DOCTRINA

La progresiva inclusión del Principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador

Considerar al principio de culpabilidad como un principio del Derecho Administrativo Sancionador, no es un tema netamente actual, por el contrario este tema ha sido tratado a lo largo del tiempo y ha pasado por muchas etapas, puesto que en un inicio la doctrina, no contemplaba la introducción de un elemento responsable en el Derecho Administrativo Sancionador, ya que esta valoración no era compatible con el deber objetivo, y este se le asigna solamente a las faltas administrativas, y así, de a pocos ir eliminado el criterio de responsabilidad objetiva, y por último, conforme a lo mencionado por ciertos autores de la doctrina española, se evidencia que con la Constitución Española de 1978, se realiza el principio de culpabilidad y deja relegada a la

responsabilidad objetiva. El concepto que en estos últimos tiempos se le da al requerimiento del principio de culpabilidad, se basa en los fallos dictaminados por el Tribunal Supremo Español y el Tribunal Constitucional, con los que se concluye que el componente subjetivo de dolo o culpa es necesario para que exista una falta administrativa.

6.2 Aplicación del principio de culpabilidad: Del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador

Llegado a este punto, podemos nombrar a los autores que abrazan, que el principio de culpabilidad debería ser aplicable en el Derecho Administrativo Sancionador, así como ocurre en el Derecho Penal, sin cambios ni variaciones, y por otro lado también desarrollar lo prescrito por aquellos autores que estiman que el principio de culpabilidad debería ser imputado en el Derecho Administrativo Sancionador pero, por el contrario, se debe aceptar sus matices, las cuales van a permitir que este principio sea introducido de manera adecuada a dicho sector del Derecho.

GÓMEZ TOMILLO señala que es fundamental y a la vez adecuado que desde la admisión de una equivalencia real dentro de las faltas penales y administrativas, se podrá señalar de la misma manera a la figura de la culpabilidad en estos dos sectores del Derecho. Igualmente, la culpabilidad en las faltas administrativas debería ser tratada de la misma manera como sucede en el delito, esto es, que si se afirma la existencia de una identidad material, esta trae consigo como conclusión lógica que se encuentre además en sus componentes. En otro orden de ideas, y de acuerdo a lo consignado por el grupo mayoritario de doctrinarios, la cual sustenta que es el entendimiento de culpabilidad quien distingue el deber del transgresor y la fiscalización de la culpabilidad según un dictamen complejo y tangible. Referente al primer enunciado, lo que nos indica es, que la culpabilidad debe prever la desigualdad que existe en los individuos, es por eso que debe realizar un análisis individual de cada uno de ellos para poder estimar como consecuencia un entendimiento justo como resultado un juicio justo, y hablando ya del siguiente enunciado, éste tiene relación con el lado factico de la situación que ha de analizarse. Este autor indica además, que de acuerdo lo determinado en el fallo STC (Tercera Sala) del

27 de mayo de 1999 (RJ 1999, 4504), F.2°, no basta que una falta cometida esté normativizada y condenada para aplicar una sanción administrativa, sino que además, debe poseer un análisis en la calidad de culpabilidad. Igualmente para este autor, la dificultad se encuentra en el instante de especificar la culpabilidad ya que esta especificación se modificará siempre y cuando se trate de una persona jurídica o física.

Este autor trata los distintos conceptos dados por la doctrina en el ámbito penal, para poder así lograr una definición del principio de culpabilidad, mencionando a las teorías psicológicas, normativas, finalistas y sociales, esto nos arriba a conclusión que para las personas físicas la idea de culpabilidad característica es la siguiente: ***“sabemos que como discernimiento de reproche que conduce al causante de una falta ya que teniendo la oportunidad de tener un procedes acorde al derecho, decide no hacerlo”***, afirmando también que la concordancia ontológica que hay en medio del Derecho Penal y el Derecho Administrativo nos muestras que ambos sectores pueden utilizar sin perjuicio del otro, el concepto de culpabilidad. Del mismo modo, cita una sucesión de fallos del Tribunal Supremo en los cuales se determina a la culpabilidad como ***“el reproche que se realiza hacia un individuo, pues éste tuvo la oportunidad de actuar de manera distinta de como lo realizó”***, y también hace mención a los fallos del Tribunal Constitucional en los que se expresa que el principio de culpabilidad es un principio que se le atribuye al Derecho Penal y al Derecho Administrativo Sancionador. Desde otra perspectiva, clarifica del mismo modo en el fallo STS, Sala 3ª, de 5 de febrero de 1999 (RJ 1999, 1824), F.4°, que aunque se señala las mismas definiciones de la culpabilidad tal y como lo hemos venido explicando, en un fragmento de esta sentencia se explica que la culpabilidad se asigna de manera distinta en el Derecho Administrativo Sancionador que en el Derecho Penal, pero se trata únicamente en el caso del error de prohibición. Finalmente, dispone el concepto de culpabilidad en el entorno de las personas jurídicas como la deficiencia de una estructura, recriminándole de cierto modo, no haber aprobado las medidas de precaución que le eran requeridas.

Por su parte, CANO CAMPOS, conceptúa que el principio de culpabilidad emana de la noción moderna de la pena y como corresponde a un principio constitucional, no es exclusivo del Derecho Penal sino que además debe ser

tomado en cuenta en el Derecho Administrativo Sancionador. Dicho autor asevera que es el principio de culpabilidad quien limita al Estado para sancionar a alguien, pues éste se encuentra obligado a tomar en cuenta una sucesión de presupuestos o disposiciones, pero estos no tienen por qué ser iguales a los del Derecho Penal, por la notoria disimilitud que existe entre ambos Derechos, es por eso, que las infracciones administrativas en el derecho deberían ser de menor gravedad dando lugar a que las condiciones de culpabilidad tengan que ser de menor rigurosidad, pero sin abstenerse de estas condiciones totalmente.

Asimismo, determina que los eximentes de la culpabilidad que son atribuibles en el Derecho Penal como son la minoría de edad, las desviaciones o alteraciones psíquicas, el miedo insuperable y el error de prohibición deberían ser tratados de la misma forma en el Derecho Administrativo Sancionador y no a causa de un simple tránsito de los principios del Derecho Penal, más bien por la existencia de una razón tangible. Pero en realidad estamos viendo que lo que desea este autor es hacer un desplazamiento total de cómo se aplica el principio de culpabilidad en el Derecho Penal y aplicarlo tal cual en el Derecho Administrativo Sancionador.

Al respecto, DE PALMA DEL TESO, determina que: ***“el propósito del Derecho Administrativo Sancionador es tutelar bienes jurídicos concretos por medio de la prevención de los comportamientos que los lesionen o en todo caso los pongan en peligro”***, lo que manifiesta con esto el autor es que se procura a través de la amenaza la defensa de algunos bienes jurídicos, que en el caso que estos sean lesionados el sujeto que los cometió tendrá que aceptar la sanción que se le aplique, por su parte esta sanción tendrá la función de restaurar el orden jurídico vulnerado y ratificar la confianza entre la ciudadanía y la Ley, dejando una enseñanza al ciudadano y a la comunidad con la coacción del Derecho. En consecuencia, no tendría razón de ser la finalidad de prevención especial y general, si no se tiene en cuenta que la sanción a aplicarse debe ser evaluada bajo el principio de culpabilidad, sin antes estimar si hubo dolo o culpa por parte del sujeto que ejecutó el hecho, de otro modo se discreparía demasiado de ser una pena objetiva y precisa delante del sujeto que realizó la falta así como ante la colectividad.

En muchas oportunidades el Tribunal Constitucional español ha determinado que los principios que conforman el Derecho Penal deberían ser transcritos con los cambios respectivos, según su sector, al Derecho Administrativo Sancionador, en virtud que estas dos esferas del Derecho resultan ser expresiones de las disposiciones legales coercitivas del Estado, por consiguiente el principio de culpabilidad se encuentra dentro del Derecho sancionador dictaminado por la misma Constitución y por ende de acuerdo a su naturaleza, debería ser aplicado en ambos sectores del Derecho. No obstante, la traslación de los principios fundamentales del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador, por ser principios ligados al sector sancionador no quiere decir, que estos sean migrados simplemente porque si, puesto que las disimilitudes asignadas en medio de ambos sectores, comprenderán que con la adaptación de estos principios se admitirán ciertas variaciones que correspondería adecuar al Derecho Administrativo Sancionador. Precisamente, ya que, la culpabilidad en el entorno penal resulta ser el entendimiento de reproche destinado al individuo que ejecutó la acción ilegal cuando bien tuvo la opción de aludirla, esto es, lo que se reprimina es que el proceder con que se realizó el hecho se pudo adecuar al ordenamiento pero el sujeto quiso hacerlo, en cambio el Derecho Administrativo Sancionador tiene un propósito preventivo, ya que se elude, el solo poner en riesgo o lesionar un bien jurídico, esto hace que el reproche no sea un pensamiento que conforme este sector del Derecho, ya que no lo ve como elemento ético o moral alguno, es así que una conducta será culpable cuando su autor la realice con dolo o culpa.

En otro orden de ideas, NIETO GARCÍA determina la existencia de ciertas normas colectivas con peculiaridades que necesitan la imposición de culpabilidad con un menor o mayor nivel de exactitud, como por ejemplo en la Ley General Tributaria, y demás que no cuentan con esta condición, claro ejemplo es el caso de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social de 1988. Este autor indica que cuando la doctrina trata el punto de la adaptación del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, es necesario que se parta del siguiente enunciado “si la falta administrativa se encuentra supeditada a los principios elementales del Derecho Penal” y

conforme la respuesta sea negativa o afirmativa, se arribará a distintas deducciones. Esta aseveración, también es justificada jurisprudencialmente donde a través de ellas se mencionan una sucesión de fallos donde en algunos se requerirá la existencia de la culpa o el dolo en el caso de que estas acepten la integración de principios entre ambas ramas del Derecho, ocurriría lo contrario si estas niegan dicha integración. Peso a ello, NIETO GARCÍA termina aseverando que estas posiciones terminan asemejándose y siendo amalgamadas, principalmente al admitir la culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador con algunos cambios que serán de ayuda, de acuerdo a su especie, para su adjudicación a cada caso en específico.

Conforme al consentimiento gradual que existe en el Derecho Administrativo Sancionador sobre el principio de culpabilidad se reconocen estos dos argumentos, el primero es el argumento negativo, que como su propio título lo establece, niega el requerimiento de la culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, al principio de manera tajante y después ya plasmado en la Constitución para que se establezca la falta tendría que admitirse la voluntariedad entendida, como está especificado en el fallo del 20 de junio de 1983 (Ar. 3611; Gutiérrez de Juana), “*...como presupuesto psicológico de la acción consciente, se agota en ella y no trasciende al querer o el deber jurídico de prever el resultado, afectando a la imputabilidad y no a la culpabilidad en referencia...*”. De igual forma, en este argumento, se admite la culpabilidad pero únicamente cuando se realiza un análisis a la severidad de la falta. Por otra parte tenemos al argumento positivo, aquí el autor tiene sus fundamentos en lo prescrito por la jurisprudencia y la doctrina, además sustenta la adaptación de la culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, puesto que la imputación de este principio no es solo menester del consentimiento del legislador común ya que sus raíces son constitucionales, por tal motivo su adjudicación, aceptando las alteraciones correspondientes, se pueden adecuar a esta rama del derecho.

Se destaca entre sus particularidades, en primer lugar el cuidado debido, esto es que en el entorno penal es más factible que los ilícitos sean advertidos por la comunidad dada su concisión, en cambio en el Derecho Administrativo

Sancionador no podría hacerse el mismo requerimiento de conocimiento de la comunidad ya que las infracciones advertidas por los distintos grupos son indeterminados, en virtud a ello se varía este asunto sobre la actividad requerida, que sería, para caso concreto, si es que el ciudadano está en la obligación o no de tener pleno conocimiento de los diferentes ilícitos, otra particularidad, sería la de la buena fe, en el derecho administrativo sancionador se protege los intereses de la colectividad porque en el supuesto que la administración varía de normativa para un sector en concreto, el individuo tiene la potestad de aducir la buena voluntad de haber obrado de acuerdo a la presunción razonable en un comportamiento definido.

Del mismo modo, se establece que en el ámbito del Derecho Penal el delito está ligado directamente con el daño del bien jurídico protegido, muy por el contrario del Derecho Administrativo Sancionador que está ligado al sólo quebrantamiento normativo, esto es, que en el caso del Derecho Administrativo Sancionador el peligro no sería componente del acto sino más bien de los preceptos normativos, esto hace que la culpabilidad no esté establecida en el argumento del hecho sino que este mismo hecho no esté legitimado. Por último, el autor realiza una distinción con respecto a las personas jurídicas, sin embargo este contenido se expondrá posteriormente.

Por su lado, SANTAMARÍA PASTOR, manifiesta que el deber de las disposiciones legales posee inferencia en establecer dispositivos de respuesta contra quienes las transgreden, y si estas faltas lesionan a ciertos individuos el ordenamiento somete a incompetencia los actos ilegales y como consecuencia se puede disponer el resarcimiento de los daños ocasionados a las personas que han sufrido el perjuicio, es diferente, cuando la conducta lesiona intereses colectivos, la imposición será de carácter coercitivo, pues la sanción al infractor procura que un fin punitivo como un fin de prevención. De acuerdo con la Constitución los jueces y los tribunales eran los encargados de imponer este poder represivo, sin embargo, se logra encomendar también que la Administración Pública ejerza la potestad coercitiva o punitiva para enfrentar a los comportamientos ilegales.

Las administraciones públicas son las que poseen el poder represivo, y este autor lo señala, para entender que en España la naturaleza de la facultad sancionadora

en la dependencia preconstitucional excluía el principio de culpabilidad, pero con la llegada del marco constitucional fue cambiando el trato de este principio, llegando a ser uno de los principios de ejecución del procedimiento sancionador. Sobre esto, el autor también declara que el mencionado principio de culpabilidad es tradicional en el Derecho Penal, pero cuando se fue desarrollando la similitud de principios entre el Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador, así como lo indicaron los fallos del Tribunal Supremo del 2 y 25 de marzo de 1972, donde se apartaron de los conceptos preconstitucionales los cuales concebían al deber sancionadora como un deber objetivo. Aunque se sabe que la Constitución Española no señala de forma explícita a este principio, en la LRJPAC en su artículo 130.1, si lo hace, a pesar que es de forma vaga y ambigua, se basa en la interpretación de la jurisprudencia constitucional.

Desde otra perspectiva, MARINA JALVO, señala que la crítica ha sido muy dura con relación al origen de la culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, por el lado de la jurisprudencia y por el lado de la doctrina, sin embargo ha sido la jurisprudencia, que al paso del tiempo le ha dado aceptación a este principio, y siguiendo conjuntamente con las disposiciones que el Tribunal Supremo señala, El Tribunal Constitucional ha manifestado que la Constitución es la que aplica el Principio de Culpabilidad, tal vez no lo haga de manera expresa pero emana del Principio de Gobernanza y de la protección de la dignidad de la persona humana, por ende toda norma que ignore este principio se transforma en una norma anticonstitucional.

En consecuencia, esta autora no acepta que el Derecho Administrativo Sancionador pueda ser conducido a través de la responsabilidad objetiva, más bien señala que al contrario de eso, acepta la existencia del Principio de Culpabilidad, pero reconoce que este desenvuelve de modo distinto que en el Derecho Penal, es por eso, que a pesar de la similitud de naturaleza que existe en medio de los injustos administrativos y penales, y la admisión de los cambios que existan al instante de adaptar los principios al Derecho Administrativo Sancionador, la disimilitud conforme a su estructura siempre estarán presentes, de este como en el entorno subjetivo del Derecho Penal la existencia del dolo compone el precepto sin embargo en el Derecho Administrativo Sancionador la

existencia de la culpa o el dolo se dará como una restricción imprescindible sin embargo basta con esa existencia para que se constituya la falta, en otros términos, con la sola comprobación de la existencia de la culpabilidad es suficiente para dar por hecha la consumación de la falta, y el rango de culpa será necesario en el momento de graduación de la sanción a aplicar. Igualmente, distingue esta manera de establecer el compromiso principalmente en la esfera de la Administración donde el individuo tendrá una obligación muy particular de prudencia así como sucede en el Derecho Disciplinario.

También, indica que a pesar que la LRJPAC no haya realizado ninguna declaración explícita de este principio, en el artículo 130.1 prescribe que ***“solamente serán sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia”***, referente a eso, la autora deduce que la terminación “simple inobservancia” corresponde a una obligación culposa respecto a la efectividad de una obligación muy particular de prudencia.

Por otro lado, DOMÍNGUEZ VILA, prescribe que en España mientras ocurría el despotismo de 1937-1978, el principio de culpabilidad no fue estimado por la opinión como un principio que integre el Derecho Administrativo Sancionador, puesto que en aquella época la jurisprudencia, exigía en cierta parte, que el dolo o la culpa se encuentren presentes en las infracciones administrativas, tenemos así como un claro ejemplo el fallo emitido por el Tribunal Supremo del 13 de enero de 1942 (Arz. 44) el cual suscribe: ***“no sólo el hecho basta para conceptuarlos como falta, si no se acompaña la justificación de que se buscaren o fueren aprovechados para fines inmorales”***. Esto es, que la jurisprudencia ya consideraba la idea de la presencia de dicho principio, pese que la doctrina aun negaba su existencia como principio del Derecho Administrativo Sancionador.

Con la Constitución Española de 1978 auestas, varios autores manifiestan que, la Constitución ya reconoce al principio de culpabilidad, referente a esto, el autor estima que este principio se abstrae del texto constitucional en el artículo 24.2 cuando ***“se reconoce el derecho del presunto reo del delito, falta o infracción administrativa, a no confesarse culpable”***, de manera que se

concluye que el Derecho Administrativo Sancionador debería acoger la transferencia de la culpabilidad, en vista de que esta es expandible a las personas jurídicas lo que no sucede en el Derecho Penal. También, sustenta que en basándose en la declaración expresa de este principio en los fallos del Tribunal Constitucional, es indudable que la responsabilidad objetiva queda rezagada, a pesar de la aceptación del desplazamiento del principio de culpabilidad del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador, lo que debe ser realizado con algunos cambios, puesto que la estimación del cuidado necesario y la buena fe, principios que a consideración del autor proceden del principio de culpabilidad, y por ende están obligados a ser estimados conforme a las consecuencias de su atribución.

Por su parte, LOZANO CUTANDA, advierte que la Constitución Española en su artículo 25 declara la facultad punitiva de la administración pública, también el Tribunal Constitucional en los primeros fallos prescribió que aquellos derechos legales de protección distinguidos en el artículo 24 de la Constitución son de la misma manera adjudicables a la facultad punitiva de la Administración, lo dicho se sustenta en el reconocimiento de que el Derecho Penal y el Derecho Administrativo poseen una identidad sustancial, la cual los dota de principios de carácter sustantivo y procesal, y estos al ser aplicables en el ámbito Penal asimismo serán transferidos al Derecho Administrativo Sancionador con algunos cambios y la gradación propia de su rama, los mismos que fueron admitidos por el Tribunal Constitucional al determinar que *“la admisión de los principios constitucionales del ámbito penal en el rango administrativo sancionador no podría realizarse de manera mecánica y exenta de gradaciones, es decir, sin que los caracteres que diferencian a los dos sectores del derecho en el ordenamiento legal sean equilibrados”*.

Hablando ya, concretamente del principio, la autora reconoce la actuación de éste en el Derecho Administrativo Sancionador, pero también vemos que reconoce de igual manera como los demás autores que hemos podido señalar en el transcurso de este trabajo de investigación, la atribución del principio de culpabilidad en este sector del Derecho fue afianzado por la legislación que trata asuntos contenciosos administrativos el cual se ha ido extendiendo, también

dilucida que cuando la LRJPAC manifiesta un deber “*designado como una simple vulneración*”, aquello hace referencia a que este principio de ser interpretado y aceptándole modulaciones de acuerdo a su rama del derecho, tal y como se hace con la presencia del dolo o la culpa, por tanto bajo ninguna circunstancia debe ser descifrado dentro de la aseveración de la responsabilidad objetiva.

Respecto a los cambios existentes en el Derecho Administrativo Sancionador para dar paso a la adaptación del principio de culpabilidad, se realiza el menoscabo del elemento subjetivo a la hora de imponer un castigo al hecho cometido, es decir, que si bien es cierto como regla principal en el Derecho Penal, es la disposición indiscutible del dolo, mientras que en el Derecho Administrativo Sancionador, la existencia de la negligencia simplemente, configuran las infracciones administrativas. Por lo que nos hace entender que, para que se configure la negligencia basta con corroborar que el hecho se pasible de sanción y q este no contenga ninguna causa de justificación, otra variación que se toma en cuenta, es que en las infracciones administrativas debe existir la responsabilidad solidaria pues tiene la capacidad de aplicar a cualquiera de los autores la sanción administrativa, contrario al ámbito penal ya que los individuos tendrán que responder de forma individual por el grado de participación que tuvo cada uno de ellos en la realización del hecho delictivo.

Finalmente, otro de los cambios necesarios, que hasta hace poco era admitido es el de la obligación de las personas jurídicas, en donde quien asume la obligación de forma directa es la persona jurídica, variación que desde la Ley orgánica 5/2010 de 22 de junio; se redituó una singularidad del Derecho Administrativo Sancionador, no obstante, a pesar de su aceptación en el entorno penal, acerca de la obligación de las personas jurídicas, aun se continúa diferenciando, pues en el Derecho Administrativo Sancionador es la persona jurídica a quien le corresponde únicamente la responsabilidad a título propio, excepto ciertas singularidades, caso contrario de lo que se prescribe en el Código Penal, donde se le atribuye a la persona jurídica el haber perpetrado el ilícito en su denominación y beneficio o de lo contrario no haber desempeñado el deber de comprobación con referencia a sus subordinados.

En nuestro país, el autor BACA ONETO, es el que ha declarado el desarrollo de la aprobación del principio de culpabilidad, y ha señalado que éste irá de forma conjunta con la determinación entre el Derecho Penal y el Administrativo Sancionador, asimismo concluye que no se podrá suprimir la atribución del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, no obstante, sustenta que la responsabilidad no será siempre subjetiva, esto es, que cada caso en concreto analizará su imposición, dependiendo la figura de la infracción, mencionando que las infracciones por peligro abstractos que sean sancionadas por la administración deberán, ser sancionadas por el mero incumplimiento de un deber que este prescrito en la norma, por la que esta considera como “riesgo” la simple desobediencia, de otra manera sería en las ocasiones que las faltas sean configuradas juntamente con la realización de un perjuicio o un peligro determinado, pues en esa situación es obligatoria la afluencia de la culpa o el dolo.

De igual modo, en el caso concreto de las personas jurídicas señala que lo que se debería tomar en cuenta principalmente, sería lo mismo que se toma en cuenta con las personas naturales, exigir la existencia de la obligación objetiva siempre que la Ley así lo requiera, esto es, que son aplicables a las faltas de simple incumplimiento, y por otro lado se va a requerir la existencia de culpa o dolo en el hecho, entonces cuando se trate de faltas de riesgo determinado o que contenga alguna consecuencia, y en ocasiones que se trate de las sanciones solidarias o subsidiarias se le resta importancia a la afluencia de la culpa o el dolo y es aquí que se vuelve concluyente el principio de personalidad de la sanción , ya que en innumerables situaciones se pone en tela de juicio la constitucionalidad de esta, siendo evidente que se continua utilizando en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador.

LA IMPUTACIÓN SUBJETIVA EN LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Las sanciones son consideradas declaraciones del ius puniendi público y como tal, la incriminación subjetiva debería ser integrante del Derecho Administrativo Sancionador, es por ese motivo que la afluencia de la culpa o el dolo es esencial en la imposición de una infracción administrativa, esto da por consecuencia que

la infracción sea atribuible al autor, por consiguiente se habría vulnerado el Derecho Constitucional que tiene toda persona a la presunción de inocencia, el cual ya ha sido examinado, esta afirmación se ha dado lugar con el transcurrir del tiempo y de manera progresiva, pero fue de manera ineludible en el país de España, en la creación de la Constitución de 1978, donde también se sumó por su parte la doctrina desarrollada por el Tribunal Constitucional español.

Es así que, considerándose el principio de culpabilidad como un principio que integra el poder punitivo del Estado, resulta ser un tema demasiado controvertido, envolviendo como hemos ido anunciado a lo largo de este trabajo de investigación, diferentes pronunciamientos están de acuerdo con la aplicación de este principio en el Derecho Administrativo Sancionador, aunque lo indiscutible es que ni la jurisprudencia ni la LRJPAC permiten una aseveración concreta en cuanto a esto, sin perjuicio de ello vemos que la doctrina mayoritaria ha tomado partido por ir apartando a la responsabilidad objetiva. Así pues, se exige que no es suficiente que simplemente ocurra la realización del resultado ilícito, para la imposición de una sanción administrativa, si no que también es exigible que el acto realizado se haya cometido deliberadamente o siquiera de manera imprudente.

La ley 30/1992 LRJPAC no indica la imputación del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, pero al no haberse pronunciado categóricamente acerca de la imputación de dicho principio en esta rama del Derecho, pero él no manifestarse acerca de ello no es indicativo que este principio no pueda ser utilizado en este sector del Derecho, es por ello que la doctrina mayoritaria sostiene su ejecución delimitando que el principio de culpabilidad procede de los principios constitucionales de certidumbre jurídica, de la licitud y respeto al honor de la persona, evitando así tratos inhumanos que son contrarios a lo que establece la Constitución.

Como se ha hecho alusión anteriormente, la jurisprudencia forma parte fundamental en la ejecución del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, ya que en España la mayor parte de los fallos han sido los que han tomado partido por la aplicación de este principio, un ejemplo épico, es el fallo STC 776/1990 del 26 de abril (RTC 1990, 76), F. 4 A) del Tribunal Constitucional donde se afirmó lo siguiente: “ *... ello no puede llevar a*

la errónea conclusión de que se haya suprimido en la configuración del ilícito tributario el elemento subjetivo de culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa. En la medida en que la sanción de las infracciones tributarias es una de las manifestaciones del ius puniendi del Estado, tal resultado sería inadmisibile en nuestro ordenamiento...No existe, por tanto, un régimen de responsabilidad objetiva en materia de infracciones tributarias... Por el contrario, y con independencia del mayor o menor acierto, técnico de su redacción, en el nuevo art. 77.1 sigue rigiendo el principio de culpabilidad (por dolo, culpa o negligencia grave y culpa o negligencia leve o simple negligencia), principio que excluye la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente del contribuyente”.

VII. SUPUESTOS EN LOS QUE SE MANIFIESTA LA CONTROVERSIA EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD SEGÚN LOS AUTORES QUE INTERCEDEN POR SU APLICACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

7.1 La responsabilidad de las personas jurídicas

De acuerdo a las afirmaciones de ciertos autores, las personas jurídicas a diferencia de las personas naturales carecen del elemento volitivo, y es por ese motivo que es imposible atribuírsele la culpabilidad, y en virtud a ello no deberían ser llamados autores de las faltas si no que debe de considerárseles como responsables de ellas, es así que al hablar de personas jurídicas se efectúa una variación de tal modo que puedan ir a tono con su naturaleza, por tratarse de un ente colectivo, y así las faltas cometidas serán pasibles de sanción. De igual modo, es aceptada por la jurisprudencia española y la doctrina mayoritaria, la culpabilidad cuando se trata de personas jurídicas, pero la misma tendría que ajustarse a si propias peculiaridades, por tratarse de organismos colectivos.

Lo que podemos analizar es la aceptación de castigar a las personas jurídicas que han cometido una infracción, por lo que se trata de atribuir una obligación a las personas jurídicas pero que esta no sea a través de la culpabilidad y más aún si hablamos de forma específica de una obligación individual, sino de la

facultad que tiene de sostener una sanción, esto quiere decir que se hace a un lado el carácter personal pues la propia condición de los organismos colectivos lo produce, pero esto no evita que se halle un argumento idóneo para desistir de sancionar.

Inclusive ciertos autores estiman que la condición dolosa o culposa de las personas jurídicas, ya sea que hablemos de delitos o infracciones administrativas, estas no deben ceñirse a criterios idénticos que sirven para las personas naturales ya que estos también han sido fomentados considerando las características que le son características a persona física, es por eso que la negligencia o el dolo del sujeto que realiza la acción dejara de ser considerada como componente de tipo para ser considerada como información para tener en consideración al momento de aplicar el principio de culpabilidad el cual es estimado como una estructura imperfecta.

Referente a esto debemos determinar, que el asunto concerniente a la obligación de las personas jurídicas en la rama del Derecho Penal ya fue explicada en el numeral anterior, en el que se refirió que la condición ontológica de las personas naturales no forma parte de la evaluación de la obligación penal de las personas jurídicas, puesto que estas no poseen la condición ontológica atribuibles únicamente a las personas físicas, empero, como lo dijimos en los capítulos anteriores, la culpabilidad de las personas jurídicas solo se puede alcanzar valiéndose de una noción similar en relación a la que son consideradas para las personas naturales, es así que se concluye que la culpabilidad con referencia a las personas jurídicas será efectuada cuando ella misma se exponga públicamente al mediante auto organización al vulnerar los deberes que le pertenecen.

Por consiguiente, en el ámbito penal ya fue desplegada la cuestión de la imputación de culpabilidad en las personas, por tanto este asunto en particular no podría ser un debate al tema objeto de estudio, sino como hemos mencionado antes la cuestión en controversia continúa siendo la acción de que se impute la culpabilidad, esto es, realizar una comparación para estar de acuerdo en la concurrencia de la culpa o el dolo en las faltas administrativas, por esto es necesario llegar a un acuerdo en este punto, será suficiente con verificar los fundamentos que ha establecido la doctrina penal para consolidar

la ejecución del principio de culpabilidad en las personas jurídicas.

7.2 Las omisiones formales

Las omisiones formales son aceptadas por el Derecho Administrativo Sancionador, las mismas que sostienen que se encuentran presuntos en los cuales la infracción de una obligación que se encuentra prescrita por una ley, estará apta a fin de realizar la exigencia de una sanción de carácter administrativo, por esta razón es que muchos autores tratan de realizar un estudio característico, ya que se sostiene que en estas situaciones se debe exigir el reconocimiento de cierto rango de culpabilidad y otros sustentan que eso ya no sería imprescindible.

En la jurisprudencia española, en el artículo 130.1 de la Ley 30/1992 (LRJ-PAC) se hace mención al tipo de sanción que debería imponerse a las personas físicas como a las personas jurídicas, si estas resultan responsables de una infracción por inobservancia a un norma, con referencia a eso, la mayor parte de la doctrina afirma que solamente con el incumplimiento ya se alude a una negligencia leve, empero, esta posición es cuestionable.

En otro sentido, HUERGO LORA afirma sostiene que si la ley se refiere a una “simple inobservancia” es porque habla acerca del solo incumplimiento de una obligación que ya está establecida en la ley, y no que haga alusión a una configuración de descuido leve, es así que se entiende por una conducta neutra a aquella que no distingue la existencia del dolo o la culpa, es decir que se sanciona por el simple acto, en otras palabras las faltas son de transgresión, este análisis conlleva al autor a no asegurar que el incumplimiento configure la negligencia y que tampoco niegue el principio de culpabilidad.

Por otro lado, NIETO GARCÍA, advierte que las omisiones formales prevalecen en el Derecho Administrativo Sancionador, dado que las sanciones serán aplicadas sin perjuicio de establecer la existencia los elementos de culpa y dolo, hasta verificar si se desarrolla una consecuencia dañosa, esto es sostenible pues discrepando con el Derecho Penal que posee carácter coercitivo, el Derecho Administrativo Sancionador es netamente preventivo, y sobre él se procura acaparar todas las faltas en las que se incurrir, pues interesa más la infracción propiamente dicha, que la consecuencia. Asimismo,

señala que la falta administrativa posee una disimilitud con respecto al delito, ya que en las faltas el peligro no dispone de una relación con el acto sino con la tipificación, por el contrario, en el delito que es donde el juez tiene la obligación de evaluar si realmente se ha realizado o no un riesgo concreto.

También, reconoce que existen riesgos que le son permitidos, pues todos los riesgos se llegan a configurar como una falta administrativa, sin embargo este enunciado se encuentra supeditado solamente a la norma, pues es ella quien delimitará cuáles son los riesgos consentidos y a la misma vez delimitará las estipulaciones que se deberán tener en cuenta, esto es, se deberá cumplir una gama de preceptos y permisos anticipados, debido a ello sintetiza determinando que en el ámbito del Derecho Penal, excepto algunas circunstancias, se tomará en consideración las consecuencias que se han provocado, contrario al Derecho Administrativo Sancionador, en el cual las faltas podrían ser de resultado, como de la misma manera podría haber la posibilidad de ser ilícitos formales.

Sin embargo, PALMA DEL TESO, sustenta que equiparando lo prescrito en el artículo 130.1 de la LPAC con respecto a la “simple inobservancia”, y lo señalado por el artículo 77.1 de la Ley General Tributaria donde especifica sobre una “simple negligencia”, es contundente que existe una desestimación de la responsabilidad objetiva, por parte del legislador, es así que se alega que ***“la simple negligencia infiere culpa leve, mientras que la simple inobservancia equivale a la culpa levísima”***, esto es que la autora afirma que la presencia de la culpabilidad es analizable en todo momento para que se logre imputar una sanción administrativa a una infracción.

Para las omisiones formales hay autores que continúan afirmando un rango de culpabilidad, como se viene reforzando desde antes, siendo el caso del autor PALMA DEL TESO que es el que manifiesta que la simple inobservancia establece una culpa levísima, sin embargo como lo afirma HUERGO LORA, NIETO GARCÍA, entre otros autores, la validez de las omisiones formales fomentan la existencia de infracciones administrativas para las que es necesario la realización de un análisis subjetivo puesto que se constituyen con solamente incumplir lo decretado en la ley, sin apartarse totalmente del juicio subjetivo como son en otras clases de infracciones y de acuerdo a lo que disponga la norma sectorial definida.

Referente a esto, es menester realizar algunas afirmaciones concisas basadas en las afirmaciones del autor NIETO GARCÍA, pues al hablar de la naturaleza represiva del Derecho Penal y por otro lado la naturaleza preventiva del Derecho Administrativo Sancionador, vemos que es fundamental llegar a distinguir en este tema que son las omisiones formales quienes configuran la mayor parte del Derecho Administrativo Sancionador, y esto se da como se ha mencionado anteriormente y se seguirá sosteniendo, el Derecho Administrativo Sancionador, tiene como fin ajustar los sectores imprecisos para que estos no se vengan abajo. Por consiguiente, es palpable que quienes preservan la ejecución del principio de culpabilidad perciben como un “dilema” que las omisiones formales de manera ineludiblemente se han apartado del análisis subjetivo al momento de ejecutar una sanción, siendo realmente que estas también conforman la mayor parte de las leyes reguladas por el Derecho Administrativo Sancionador.

7.3 La responsabilidad solidaria y subsidiaria

Si deseamos efectuar un estudio más detallado de estas figuras legales vamos a continuación a definir las de manera breve, tal es así que vemos que en el ámbito del Derecho Administrativo la **responsabilidad solidaria** le es atribuible a un grupo de administrados, ya que la sanción impuesta por la administración es responsabilidad de cada uno de ellos en su totalidad, es por ello que la Administración podrá requerir la ejecución total a cualquiera de estos administrados, pero esto no exime que en un futuro el o los administrados que se hayan hecho responsables de la sanción impuesta puedan reclamar el pago que le corresponde a los demás. Desde otra perspectiva, la **responsabilidad subsidiaria** es aquella donde se encuentra un responsable principal y en el caso que este no cumpla con la sanción, la administración puede hacer responsable a otro y otros administrados, pero guardando disimilitud con la responsabilidad solidaria, en que la Administración reclama el pago al obligado principal antes que a todos.

Aquellos que justifican la ejecución del principio de culpabilidad en el Derecho

Administrativo Sancionador en la doctrina española, son los mismos que afirman que es cuestionable instaurar un régimen de responsabilidad solidaria y subsidiaria pues va en contra del principio de legalidad, personalidad (hechos propios) y el de proporcionalidad.

De igual modo, la propia jurisprudencia española ha determinado no sentirse cómoda cuando se habla de la ejecución de este principio, así lo advierte en el fallo del Tribunal Supremo, Sala 3era, del 30 de septiembre de 1997 en la cual determina que la responsabilidad solidaria ***“no sólo vulnera el principio de legalidad, sino que contraviene el de responsabilidad personal sobre el que se asienta todo el sistema punitivo y sabido es que la potestad sancionadora de la Administración goza de la misma naturaleza que la potestad penal, por lo que en consecuencia, las directrices estructurales del ilícito administrativo tienden también, como en el ilícito penal, a conseguir la individualización de la responsabilidad, vedando cualquier intento de construir una responsabilidad objetiva o basada en la simple relación con una cosa”***. Esto quiere decir que ante la aplicación de este principios a los administrados que tengan una sanción administrativa, se estaría quebrando el criterio de personalidad de los hechos, pues al empezar no se analizaría el rango de responsabilidad que posee cada uno de ellos, dejándose de lado también al principio de proporcionalidad.

A pesar de ello, los distintos doctrinarios que justifican la ejecución del principio de culpabilidad en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, afirman que la ley congrega en ciertas circunstancias la ejecución de la responsabilidad subsidiaria tanto como de la responsabilidad solidaria, este Derecho establece un sistema de responsabilidad solidaria al cual se le atribuye el principio de responsabilidad de las sanciones, así como también el requerimiento del dolo o la culpa, esto quiere decir, que si se desea hacer efectivo el principio de personalidad de las sanciones, todos los administrados que han tenido colaboración en la ejecución de la falta administrativa deben estar contenidos en el expediente sancionador, ya que de esta manera, la Administración podrá establecer el rango de obligación de cada uno, investigándose con esto a su vez el rango de dolo o culpa que posee cada uno de los responsables, pues solo de esta manera, se ejecutara la configuración de

la solidaridad, en donde la Administración sancionara a cualquiera de los administrados.

Incluso, la ejecución de este principio ha sido sustentada a través de algunos pronunciamientos realizados por el Tribunal Constitucional al respecto, como es uno de ellos el fallo 76/1990, del 26 de abril en la que se prescribe: *“también en los casos de responsabilidad solidaria se requiere la concurrencia de dolo o culpa aunque sea leve”*. En otro extremo, se encuentra el fallo 45/1989, el cual afirma: *“Ha de señalarse, en primer lugar, que el precepto no consagra, como ya se ha dicho, una responsabilidad objetiva, sino que la responsabilidad solidaria (expresamente tipificada, que tenga por objeto una sanción pecuniaria, única para todos los declarados responsables, imputable subjetivamente la infracción a título de dolo o imprudencial, satisface las exigencias derivadas de los principios de legalidad y culpabilidad, se olvida otro principio esencial, el de proporcionalidad en sentido estricto o proporcionalidad de las penas. De nada sirve el más escrupuloso respeto al principio de legalidad, si después no se cumplen con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad. Y no se satisface si todos responden sin prevista se mueve en el marco establecido con carácter general para los ilícitos tributarios por el artículo 77.1 que gira en torno al principio de culpabilidad. Una interpretación sistemática de ambos preceptos permite concluir que también en los casos de responsabilidad solidaria se requiere la concurrencia de dolo o culpa aunque sea leve. En segundo lugar, debemos declarar que no es trasladable al ámbito de las infracciones administrativas la interdicción constitucional de la responsabilidad solidaria en el ámbito del Derecho penal, puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal- en la medida en que la pena consista en la privación de dicha libertad- que hacerlo a través del pago de una cierta suma de dinero en la que se concreta la sanción tributaria, siempre prorrateable a posteriori entre los distintos responsables individuales. De ahí la necesidad de tener en cuenta en esta ocasión como en otras semejantes, que la recepción de los principios constitucionales del orden penal por el Derecho administrativo*

sancionador no puede hacerse mecánicamente y sin matices, esto es, sin ponderar los aspectos que diferencian a uno y otro sector del ordenamiento jurídico”.

Esto aluce que estos fallos han establecido, que inclusive en los asuntos de responsabilidad solidaria en el Derecho Administrativo al momento de imputar una sanción se deja de lado la responsabilidad objetiva y por consiguiente se permite ejecutar el principio de culpabilidad, obviamente con ciertos cambios que el Derecho Administrativo Sancionador permite, de acuerdo a la naturaleza de su rama.

Cabe señalar, que también existen algunos autores que hacen a un lado y niegan la existencia de la legalidad en la responsabilidad solidaria o subsidiaria en el ámbito administrativo, pues sostienen que cuando el ordenamiento alude a la responsabilidad solidaria se deduce que se encuentra vinculado con la responsabilidad civil proveniente de la falta.

En este punto debemos hacer algunas observaciones con respecto a las manifestaciones de algunos autores que estiman que inclusive en el caso de responsabilidad solidaria o subsidiaria también se debería ejecutar el principio de culpabilidad, pues, la propuesta que se dio con respecto a que cada uno de los responsables deban estar presentes en el expediente sancionador pasar así poder analizar el rango de culpabilidad de cada uno de ellos, es una proposición que sobrepasa las finalidades del Derecho Administrativo Sancionador, pues cuando la Administración impone una sanción administrativa es porque el hecho cometido lesionó o puso en peligro determinados derechos individuales, es por eso que el objetivo del Derecho Administrativo Sancionador es el de preservar el manejo general de la sección que se encuentra normativizada administrativamente, y ya hablando del asunto específico, esto es, la responsabilidad solidaria o subsidiaria, está bien lejano el fin que persigue el Derecho Administrativo Sancionador, esto emerge de la situación donde el funcionario deba examinar el rango de culpabilidad que posee cada uno de los administrados que han sido sancionados.

También NIETO GARCÍA, en referencia a este asunto, y siendo uno de los doctrinarios que justifican la ejecución del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, arriba determinando que *“la interpretación más plausible es la de que la responsabilidad objetiva se da en los supuestos de solidaridad, subsidiariedad y garantía”*, de este anunciado se colige que cuando se habla de estos asuntos no es adecuado la ejecución de este principio. Inclusive es posible organizas de manera mancomunada o solidaria a las distintas infracciones que derivan de los delitos y faltas penales.

Finalmente, la norma ha organizado un presunto de responsabilidad administrativa in vigilando, el cual se relaciona a las personas físicas o jurídicas que deben prevenir el incumplimiento de otros deberes impuestos por el ordenamiento. Tratándose así de los supuestos que tienen una norma administrativa sancionadora en blanco, por eso se les aplica solamente las disposiciones reguladoras establecidas en los diversos sistemas sancionadores.

Asimismo, cabe distinguir el efecto que posee la responsabilidad solidaria con respecto a las personas jurídicas, ya que hoy en día se han originado muchas organizaciones empresariales nuevas, y por lo tanto debe existir una nueva forma de adaptación a la realidad socio-económica y así aplicar de forma correcta sanción administrativa. Citamos de esta manera un ejemplo en el ámbito de protección al consumidor, acarrea el concepto de imputar a los individuos o empresas que a pesar de no haber convenido de forma directa con el usuario conforma la acción económica, compartiendo así los mismos intereses económicos, en estos casos es de suma estimación ejecutar la obligación solidaria a aquellos que colaboran en una sola actividad económica y se encuentre organizada, pues de este modo el consumidor podrá proteger su derecho y reclamarlo ante cualquiera de los que conforman esta organización.

Lo que respalda lo dicho, es que la sección empresarial que coinciden en una mismo objetivo global posee un vínculo pragmático y esto hace que la responsabilidad se extienda a todo aquel que haya tenido beneficios económicos dentro de dicha organización.

VIII. CONCLUSIONES

Empezando por las concepciones estudiadas en referencia a las finalidades que procura el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, se concluye, que estas versan de propósitos diferentes, pues ambas ramas del Derecho siguen perspectivas distintas según su naturaleza, y para su mejor desarrollo, esto también reafirma la disimilitud cualitativa que por evidentes motivos existen y que podrían tenerse en consideración a nivel doctrinario, ya que los autores que se ocupan de justificar la incorporación del principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, analizan los puntos en contra como son la obligación de las personas jurídicas, las omisiones formales y la responsabilidad solidaria y subsidiaria quienes están patentes en este sector del derecho, llegando también a ser un punto crítico, el fin que se procura y la disimilitud cualitativa existente en los dos sectores del Derecho.

Asimismo, las tres premisas descritas como puntos en contra y las mismas que una parte de los doctrinarios se parcializa en hallar un mecanismo que encaje con el concepto que acogen, la verdad es que tal como han sido afianzados aún no están mejorados, ni adecuados a las necesidades y exigencia del Derecho Administrativo Sancionador, el cual en virtud a su naturaleza administrativa precisa de un desenlace diligente el cual se adapte a su contexto jurídico y social.

Centrándonos ya en a responsabilidad objetiva y el principio de causalidad en el Derecho Administrativo Sancionador Peruano. Podemos ver que en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG) no recoge al principio culpabilidad como uno de los principios que constituyan el Procedimiento Administrativo Sancionador, y lo emplaza desarrollando el principio de causalidad como se afirma en el artículo 230 inciso 8 ***“Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”***.

Conforme a los determinado por el autor MORÓN URBINA, para que sea factible la aplicación de una sanción administrativa, se necesita que el administrado haya ejecutado un comportamiento, ya sea activo u omisivo y que

sea configurado como falta, de igual modo, distingue que el principio de personalidad de las sanciones establecido en la ley, motiva a sancionar a la persona que actúa infringiendo lo instituido en el ordenamiento jurídico, afirmando así que no se sancionará los actos cometidos por terceros, y con respecto al asunto de la responsabilidad solidaria o subsidiaria estas serán aplicadas solamente si la norma lo determina expresamente.

Por consiguiente, según este autor, lo que se exige con el principio de causalidad, es que el administrado realice una conducta que tenga “conexión entre el fundamento idóneo y la consecuencia, quiere decir que la figura de la acción prevista en el tipo como punible”, igualmente, “es preciso que el comportamiento humano sea el adecuado y posea la capacidad suficiente de provocar la lesión”, esto significa que si no existe una correspondencia causal será imposible imponer una sanción al administrado y mucho menos si la conducta configura en ella, razones que liberan de responsabilidad.

Además, prescribe que el principio de causalidad está relacionado con el principio de culpabilidad, y si bien es cierto no ha sido establecido en la norma, fue bastamente debatido, es por ello que por medio del Tribunal Constitucional, se logró introducirse como una imposición para que la facultad sancionadora sea desempeñada de manera legítima.

Este mismo autor, trata de desplegar el principio de causalidad dispuesto expresamente en la LPAG, para finalmente señalar que dado lo desarrollado por el Tribunal Constitucional, el principio de culpabilidad es uno de los principios que también integra el Derecho Administrativo Sancionador, entonces, la culpabilidad es comprendida como principio de personalidad de las faltas y de responsabilidad por la acción.

Por lo tanto, en nuestro país la LPAG regulariza los principios que integran el Derecho Administrativo Sancionador, y como ya hemos visto el principio de causalidad es uno de ellos. Aunque, dicho principio al prescribir expresamente que “la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”, no motiva a ir más allá con

interpretaciones que no están tácitamente reguladas.

Sin embargo, lo que es factible hacer es un corto estudio del argumento y figura de la falta administrativa, evocándonos al punto donde desarrollamos el tema, acerca de las omisiones formales, que en el Derecho Administrativo Sancionador se sostienen de manera más extensa las infracciones formales, dichas infracciones se constituyen con el quebrantamiento de una obligación establecida en la ley, independientemente si estas tienen un resultado pasivo producto del incumplimiento, en virtud de ello no se considera la elaboración de un perjuicio o peligro determinado, lo más importante en este punto es la inobservancia de determinada norma, pues solo con ella basta para relizar un riesgo abstracto.

Es así, que únicamente con la convergencia de la acción basta para que este sea configurado como una infracción administrativa, dejando de lado la existencia o no de la culpa, la cual es antagonista de la responsabilidad objetiva contraída por la administración, empero, esta aseveración no podría ser dominante, ya que el legislador, mediante el ordenamiento jurídico, podría instaurar expresamente lo opuesto.

Desde otra perspectiva, el artículo 230 inciso 3 trata del principio de razonabilidad y prescribe de forma consecutiva los elementos a considerar para poder individualizar la sanción, estando al final el hecho de la existencia o no de la intencionalidad en el comportamiento del individuo que realiza la infracción administrativa, en virtud de ello, podemos deducir que la norma establece que la que la intencionalidad no es un factor esencial de la falta, más bien con este principio se tomará en cuenta las situaciones existentes para graduar la sanción que fuese a aplicarse.

Por lo tanto, se puede ver que la intencionalidad queda rezagada a un segundo lugar cuando se trata de formalizar la sanción que se va a aplicar al individuo que ha infringido la norma administrativa, verificando que el legislador siga el patrón de la responsabilidad objetiva, esto es lo que diferencia la

responsabilidad administrativa de la penal.

Los motivos para asentar lo anteriormente dicho ya lo hemos desarrollado en el primer capítulo del presente trabajo de investigación, así pues, la intencionalidad, esté o no ligada al dolo, lo que busca la intencionalidad es realizar una evaluación al momento de graduar la sanción, para que así, se otorgue una sanción mayor a quien realice una acción ilícita con completo entendimiento de la antijuridicidad de su accionar, aun cuando el ordenamiento administrativo no acostumbra a desplegar la persecución de su aplicación cierta en cada caso y las excepciones fortuitas que podrían aparecer; por lo tanto no resulta fácil de asegurar que por haberse consagrado dicho criterio ya nuestro Derecho Administrativo ha recogido todos los lineamientos del aspecto subjetivo del comportamiento del infractor. Ya, está dicho que los principios que emanan de la potestad punitiva del estado se deben ajustar al Derecho Penal y al Derecho Administrativo, según las propias características de cada rama del Derecho, por consiguiente, los principios del Derecho Administrativo Sancionador se adjudican con los cambios necesarios que son característicos del Derecho, principalmente del Derecho Administrativo, siendo suficiente para que la falta administrativa se constituya, que la ley administrativa sea quebrantada y que no haya sido observada la obligación de cuidado que se requería.

Por consiguiente, en el sector administrativo la responsabilidad será imputada siempre y cuando haya una conexión de causalidad, y esta se quebrantará solamente con la llamada fractura del nexo causal, que se configura en alguno de estos cuatro supuestos: caso fortuito, fuerza mayor, hecho determinante de tercero y hecho determinante de la víctima que en este caso es la Administración Pública.

En el Perú existe la jurisprudencia que desarrolla la ejecución de la responsabilidad objetiva, donde se pueden mencionar ciertos grupos, como, las resoluciones emitidas por el Tribunal de Contrataciones del Estado, en situaciones como presentación de documentos falsos o información inexacta, donde se detalla de manera exacta que con la sola presentación de documentos

falsos ante las Entidades es suficiente para incurrir en falta administrativa, no siendo necesario el requerimiento de elementos complementarios.

En relación a ello, la Resolución N° 2839-2009-TC-S3 afirma: Fundamentación: la obligación de la cual deben hacerse cargo los proveedores o postores en el caso hipotético de presentación de documentos falsos o información inexacta es objetiva, ya que es suficiente la sola presentación del documento para que se configure la falta dejando de lado la comprobación del autor de la falsificación ni de otro juicio suplementario, también se tendrá en consideración que solamente se practicará un juicio subjetivo al momento de evaluar los criterios para la graduación de la sanción, donde se tendrá en cuenta la intencionalidad del autor.

En ese sentido, en el sector de protección al consumidor, tiene una notable relevancia en el debate acerca de la capacidad de alcance que tendría en los productos defectuosos y los remedios jurídicos tales como son la reparación, reposición y devolución del dinero que los proveedores ofrecen dentro del mercado, por lo que para dilucidar ese tema la Sala Especializada en Protección al Consumidor resolvió, en primer lugar el fundamento constitucional que tiene el Estado cuando se trata de la protección de los usuarios, pues el fin es que estos puedan llegar a productos y servicios adecuados.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ABEL S. (2006). *Teoría de la pena y límites al ius puniendi desde el Estado democrático*. Dilex S.L., Madrid,
- ANTON O. (2000). *Derecho penal. 2da ed.* Ediciones Akal, Madrid.
- BACA O. (2014). “*¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionatoria? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano*”. En: Diplomado de Derecho Administrativo Sancionador. Piura.
- BACA O. (2009). *Notas al curso de Derecho Administrativo, lección décimo novena, la actividad administrativa (I), la policía administrativa, (Pro manuscrito)*.

- BACIGALUPO S. (2001). **La responsabilidad penal de las personas jurídicas**. Hammurabi, Buenos Aires.
- BAJO F. (2001) *Derecho penal económico*. 1era ed., Ceura, Madrid.
- CANO C. (2011). “*¿Es una sanción la retirada de puntos del permiso de conducir?*”. En: Revista de Administración Pública. N°184, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CANO C. (2011). *Las sanciones del tráfico*. Aranzadi, Cizur Menor.
- CANO C. (2001). “*Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador*”. En: Revista de Administración pública, N° 156, Instituto de estudios políticos, Madrid.
- DOMÍNGUEZ V. (2001). *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*. Jurídicas y Sociales, Madrid.
- ENGISCH, K. (1988) *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (MschKrim)*, Thomson Reuters.
- ESCAJEDO, S. (2006). *El medio ambiente en la crisis del Estado social*. Edición Comares, Granada.
- FEIJOO S. (2002). “*Sobre el fundamento de las sanciones penales a las personas jurídicas y empresas en el Derecho penal español y el Derecho penal peruano*”. En: La responsabilidad de las personas jurídicas, órganos y representantes. Ara editores, Lima.
- GARCÍA A. (1998). “*Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites*”. En: Documentación Administrativa. N° 280-281, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid
- GARCÍA C. (2005). “*La imputación subjetiva en Derecho penal*”. En: Cuestiones actuales de Derecho penal general y patrimonial. Ara editores, Lima.
- HASSEMER, W. (19982). *Fines de la pena en el Derecho penal de orientación científico-social. Derecho penal y ciencias sociales*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- HERRERA G. (2014). *La negociación en el nuevo proceso penal*. 1era ed.,

Palestra editores, Lima.

- JAKOBS, GÜNTHER. (2003). *Culpabilidad en derecho penal*: Dos cuestiones fundamentales. Universidad externado de Colombia, Colombia.
- LOZANO B. (2011). *Administración y legislación ambiental*. 6ta ed., Dykinson, Madrid.
- LUZÓN P. (1996). Curso de Derecho penal. Editorial universitas, Madrid.