

**«DEBERES Y DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS Y POTESTAD  
SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA  
LEY N° 27444, LEY DEL  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL»**

**Proyecto de Investigación 2003**

**Por: Mg. MARCO ANTONIO CABRERA VASQUEZ (\*)**

**PRESENTACIÓN**

La Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, establece a lo largo de toda su normativa deberes y derechos tanto de la administración como de los ciudadanos.

El tratamiento de los derechos ciudadanos ha sufrido una rápida evolución en los últimos quince años, a tal punto que a diferencia de las pasadas normas, la actual reivindica al ciudadano y lo coloca en primer plano quedando en segundo plano la administración, obligada por imperativo de la ley a servirlo de la manera más eficiente.

**REFLEXIÓN**

\* Una gestión sana sólo es posible en la medida en que se respeten los derechos de los administrados y que estos puedan acceder a todos los medios legales para hacer valer esos derechos, pero también en la medida en que la administración pública sepa ubicarse en su nuevo rol de servicio a la comunidad.

\* La Administración Pública está obligada a respetar los principios fundamentales del servicio público, para asegurar la continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en el régimen legal o en las necesidades sociales que satisfagan, la igualdad de trato a los usuarios.

**OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

1. Identificar los deberes y derechos de los administrados establecidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
2. *Identificar los mecanismos que la Ley asigna a la Administración Pública a fin de obligar a los ciudadanos al cumplimiento, sea a través de la fiscalización posterior o de la potestad sancionadora.*
3. Analizar las implicancias de la nueva relación administrado-Estado en el tratamiento del procedimiento administrativo.<sup>8</sup>

---

(\*) Profesor Principal de Derecho Administrativo y Derecho Procesal Constitucional de la Facultad.



## HIPÓTESIS

La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece una relación equilibrada entre los deberes y derechos de los administrados y el papel de la Administración Pública en materia de procedimientos.

## NORMAS LEGALES ANALIZADAS

1. D.S. N° 006-67-SC.
2. LEY N° 25035 – LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.
3. DECRETO SUPREMO N° 070 -RE-REGLAMENTO DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.
4. DECRETO SUPREMO N° 002-94-JUS – TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.
5. LEY N° 27444 – LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.
6. LEY N° 27806-LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
7. LEY N° 27658-LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

## DEBERES DE LOS ADMINISTRADOS

LOS DEBERES DE LOS ADMINISTRADOS EN EL PROCEDIMIENTO ESTÁN SEÑALADOS EN LOS ARTÍCULOS 27° DEL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, D.S. N° 006-SC Y 56° DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

## GENERAL, LEY N° 27444

En el primer dispositivo, ya derogado, los deberes se limitaban a la obligación de facilitar a la administración los informes, documentos, inspecciones y otros actos de investigación vinculados a sus reclamaciones y que se estimen necesarios para mejor resolver.

En cambio, la Ley N° 27444, amplía el rango de deberes, refiriéndose a la abstención de formular pretensiones o articulaciones ilegales, declarar hechos contrarios a la verdad o no confirmados como si fueran fehacientes, solicitar actuaciones meramente dilatorias, o de cualquier otro modo afectar el principio de conducta procedimental.

Asimismo, obliga a prestar colaboración para el pertinente esclarecimiento de los hechos, proporcionar a la autoridad cualquier información dirigida a identificar a otros administrados no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento y comprobar previamente a su presentación ante la entidad, la autenticidad de la documentación sucedánea y de cualquier otra información que se ampare en la presunción de veracidad.

## DERECHOS DE LOS ADMINISTRADOS

### EL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, D.S.

N° 006-SC Establece la facultad de las personas con capacidad jurídica para solicitar ante las autoridades la obtención de una declaración, el reconocimiento de derechos, el ejercicio de una facultad, la constancia de un hecho, o formular legítima oposición (Art. 4°); la interposición de una reclamación para que se revoque o modifique el acto impugnado y se suspendan sus efectos frente a un acto que se supone viola, desconoce o lesio-



na un derecho o un interés legítimo y directo (Art. 5°); la interposición de petición o reclamación aduciendo el interés de la comunidad pero solamente por las entidades de derecho público interno (Art. 7°); la no obligación de comparecer personalmente a una repartición pública, salvo que tal obligación emanase de la ley. En la citación se hará constar el objeto de la comparecencia (Art. 28°); y la información al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de la administración y sobre la tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo (Art. 36°)

Asimismo, los interesados o sus apoderados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la información de las oficinas correspondientes (Art. 54°); el Artículo 58° establece que podrá presentarse documentos originales o fotocopia de los mismos legalizadas notarialmente; el Art. 85° señala la obligación de la administración de publicar una relación de expedientes resueltos para conocimiento de los interesados; el Artículo 90° faculta a denunciar ante funcionario competente la demora de expedición de resolución, implicando el silencio administrativo la denegatoria de la petición o reclamación.

**La LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, LEY N° 25035**, reitera en su Art. 5° que la presentación de un documento original no comprendido en el artículo 3 de la Ley, haya sido dispuesta por norma expresa, tal requerimiento puede ser satisfecho mediante copias autenticadas o certificadas por un notario público o por los fedatarios que para tales efectos se designen en las entidades de la Administración

Pública.

El Artículo 10°, por su parte, faculta a los ciudadanos en forma individual o asociada, para remitir sus quejas o sugerencias en relación a las deficiencias o modificaciones de procedimientos o costumbres administrativas, así como sobre el adecuado ejercicio del principio de veracidad.

**DECRETO SUPREMO N° 070-89-PCM, REGLAMENTO DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**, en su Artículo 3°, establece como derechos de los usuarios los siguientes:

- a) Fiscalizar la aplicación de las reglas de simplificación administrativa.
- b) Participar en la aplicación de las normas de Simplificación Administrativa, detectando obstáculos, trabas o impedimentos, y dándolos a conocer a los medios de comunicación social.
- c) Proponer la creación, supresión o modificación de normas administrativas, cautelando que ellas no generen nuevas e innecesarias trabas a los particulares.
- d) Exigir precedencia en la atención del servicio público requerido, guardando riguroso orden de ingreso.
- e) Ser escuchado por la autoridad competente.
- f) Acceder sin limitación alguna a la información de los procedimientos administrativos en los que sean partes interesadas, incluyéndose los informes y dictámenes
- g) Acceder a la información que debe brin-



dar las entidades del Estado sobre sus actividades orientadas a la colectividad.

- h) Participar responsable y progresivamente en el control y prestación de los servicios públicos, asegurándose su eficacia y oportunidad.
- i) Proponer la generación de nuevos servicios públicos.
- j) Ser amparado por el Defensor del Pueblo en los casos de abuso y de actos arbitrarios cometidos por servidores y funcionarios público, y hacer uso de todos los recursos que les franqueen las leyes.
- k) Exigir el cumplimiento de los plazos determinados para cada servicio

**Nota:**

*(<sup>o</sup>) Los incisos e) y f) constituyen derechos que forman parte del Principio Fundamental denominado : Debido Proceso y en relación al inc g) es menester señalar su vinculación con el inc. 5) del Artículo 2° de la Constitución vigente.*

Asimismo, el Art. 19° del DECRETO SUPREMO N° 070-89-PCM elimina las formalidades y exigencias costosas, entendiéndose por ello la supresión de requerimiento innecesarios y el encarecimiento excesivo de los trámites en perjuicio directo del usuario. En consecuencia, los cobros por los trámites ante la Administración Pública así como por los servicios que ésta brinda, no deberán exceder los costos reales que su ejecución específica genera para la propia entidad. Con relación a la participación en los asuntos públicos en materia de simplificación administrativa, el Art. 33 señala que los ciudadanos pueden:

\*Acceder a la información que posee la Administración Pública

\*Plantear la existencia de problemas, trabas u obstáculos ante las entidades y la opinión pública.

\*Proponer alternativas de solución a los problemas, trabas u obstáculos.

\*Intervenir en la toma de decisiones y en su ejecución y

\*Ejercer responsablemente el derecho de cuestionar, criticar y supervisar las decisiones y actuaciones de la Administración Pública, así como de formular quejas de conformidad con el ordenamiento vigente.

**EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETO SUPREMO N° 002-94-JUS**, establece el derecho a impugnar ante el Poder Judicial, sin perjuicio de la acción de garantía constitucional contra la norma legal que ampara la resolución, y las resoluciones que pongan fin a un procedimiento no judicial (Artículo VI).

El Artículo 4° mantiene vigente el derecho a que cualquier persona con capacidad jurídica pueda presentarse ante la autoridad administrativa para obtener la declaración, reconocimiento o concesión de un derecho, el ejercicio de una facultad, la constancia de un hecho, o formular legítima oposición, así como el Artículo 7° otorga a las personas naturales y jurídicas a presentar una petición o interponer un reclamo aduciendo el interés de la sociedad.

En cuanto a la facultad para conocer el estado del expediente y obtener copias del mismo, el Artículo 52° señala que los interesados o sus apoderados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes; mientras que el Artículo 55° establece que los interesados que son parte en el proceso podrán solicitar que se les expida copia literal certificada de actuaciones contenidas en el expediente, precisando que las copias certifica-



das de resoluciones sólo podrán ser expedidas cuando hayan sido previamente notificadas. También podrán solicitarlas los que sin haber intervenido en el proceso acrediten ser titulares de derechos o de intereses que pudieran ser afectados por el acto administrativo.

Actualmente, la LEY N° 27444 – LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, explicita en su Artículo 55° los derechos de los administrados con respecto al procedimiento, estableciendo los siguientes:

1. La precedencia en la atención del servicio público requerido, guardando riguroso orden de ingreso.
2. Ser tratados con respeto y consideración por el personal de las entidades, en condiciones de igualdad con los demás administrados.
3. Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.
4. Acceder a la información gratuita que deben brindar las entidades del Estado sobre sus actividades orientadas a la colectividad, incluyendo sus fines, competencias, funciones, organigramas, ubicación de dependencias, horarios de atención, procedimientos y características.
5. A ser informados en los procedimientos de oficio sobre su naturaleza, alcance y, de ser previsible, del plazo estimado de su duración, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tal actuación.
6. Participar responsable y progresivamente en la prestación y control de los servicios públicos, asegurando su eficiencia y oportunidad.
7. Al cumplimiento de los plazos determinados para cada servicio o actuación y exigirlo así a las autoridades.
8. Ser asistidos por las entidades para el cumplimiento de sus obligaciones.
9. Conocer la identidad de las autoridades y personal al servicio de la entidad bajo cuya responsabilidad son tramitados los procedimientos de su interés.
10. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.
11. Al ejercicio responsable del derecho de formular análisis, críticas o a cuestionar las decisiones y actuaciones de las entidades.
12. A exigir la responsabilidad de las entidades y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente, y
13. Los demás derechos reconocidos por la Constitución o las leyes.

Sin embargo, la misma Ley N° 27444, al referirse a la calificación de procedimientos administrativos, señala en su Art. 30° que los procedimientos administrativos que, por exigencia legal, deban iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos, se clasifican conforme a las disposiciones del presente capítulo, en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo. Cada entidad señala estos procedimientos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, siguiendo los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

Este hecho que permite a la Administración regular la calificación, constituye además un derecho para los administrados al regular de



una manera precisas el silencio administrativo.

Los derechos de los administrados se encuentran regulados en forma supletoria en la **LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LEY N° 27806**, al referirse al ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO en su Artículo 7°, sobre *Legitimación y requerimiento inmotivado*, que establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública.

En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho.

Sin embargo, no es éste el único artículo que protege los derechos de los administrados, pues, el Artículo 12° de la acotada norma legal referida al ACCESO DIRECTO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO, establece que las entidades de la Administración Pública permitirán a los solicitantes el acceso directo y de manera inmediata a la información pública durante las horas de atención al público.

Dentro del mismo espíritu, la **LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO, LEY N° 27658**, establece la.- Democracia participativa (Artículo 8°) y el Control ciudadano (Artículo 9°)

#### **POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La potestad sancionadora de la Administración Pública puede definirse como aquella que le compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico.

Al Derecho Sancionador Administrativo son extensibles, en principio, las técnicas del Derecho Penal, en otras palabras, el acto sancionador administrativo debe regirse en lo fundamental por los principios penales.

Al respecto, Pérez Royo sostiene *«actualmente constituye opinión absolutamente mayoritaria que las diferencias entre las sanciones administrativas y las jurídico-penales propiamente dichas no son sustanciales, sino puramente formales. Por ello, se solicita unánimemente la aplicación de los principios fundamentales del Derecho Penal, sobre todo la de aquellos que suponen una limitación del poder punitivo del Estado, a la sanción administrativa.»*

#### **ELEMENTOS ESENCIALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA:**

- 1- Una acción u omisión: el comportamiento positivo u omisivo del administrado vulnera un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa.
- 2- La sanción: para que este comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario, que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción.
- 3- La tipicidad: El comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley,
- 4- La culpabilidad: En todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa.

#### **FASES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR:**



El ejercicio de la potestad sancionadora, requiere procedimiento legal o reglamentariamente establecido y en dicho procedimiento existen tres fases perfectamente diferenciadas:

- \* Iniciación;
- \* Instrucción; y
- \* Resolución.

### ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CAUSA DE LA SANCIÓN:

1. **Una acción u omisión:** el comportamiento positivo u omisivo del administrado vulnera un mandato o una prohibición contenida en la norma administrativa;
2. **La sanción:** para que este comportamiento sea constitutivo de infracción es necesario, que el ordenamiento legal reserve para el mismo una reacción de carácter represivo, una sanción;
3. **La tipicidad:** El comportamiento del infractor, así como la sanción prevista para el mismo, deben aparecer descritos con suficiente precisión en una norma con rango de ley,
4. **La culpabilidad:** En todo ordenamiento sancionador rige el criterio de que la responsabilidad puede ser exigida sólo si en el comportamiento del agente se aprecia la existencia de dolo o de culpa.

El **REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, D.S. N° 006-SC**, estableció en su Artículo 26°: *“Si en la tramitación del proceso un particular se valiera de instrumentos falsos o adulterados, o de cualquier otro medio de engaño para conseguir ventaja para sí o para un tercero o representado, en agravio*

*del Estado, se aplicará, en la misma resolución que declare la nulidad, las sanciones administrativas que señalan las leyes, sin perjuicio de ordenarse la interposición de la acción penal que corresponda.”*

La multa como sanción se contemplaba en el Artículo 72°: *“Cuando los interesados no cumplan con realizar los trámites... en el plazo máximo de tres meses, incurrirán en abandono del reclamo.*

*Para que se reinicie el trámite, el interesado deberá abonar una multa no menor de cien, ni mayor de diez mil soles, en los casos específicos que determina la ley.”*

El cumplimiento de los actos administrativos estaba sujeto también a medidas coercitivas, tal lo establecía el Artículo 97°.- *“Cuando así lo autoricen las leyes y en la forma y cuantía que éstas determinen, la administración podrá, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos que sean suficientes para cumplir lo ordenado. Asimismo, podrá ejecutar en forma subsidiaria los actos que no sean esencialmente personales del obligado...”*

Yendo más allá, el Artículo 98°, señalaba que: *“Si los actos fueran de cumplimiento personal y no fueran ejecutados, darán lugar al pago de los daños y perjuicios que se produjeran, los que se deberán regular judicialmente”.*

Conviene mencionar que la **LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, LEY N° 25035**, a través de su Artículo 7, modificó los artículos 334°, 364° y 365° del Código Penal, en los siguientes términos:

*«Artículo 334°.- El testigo, perito, traductor*



*o intérprete que en un procedimiento de justicia hiciera una falsa deposición sobre los hechos de la causa, o emitiera un dictamen falso, una traducción o una interpretación falsa será reprimido con penitenciaría no mayor de tres años o prisión no menor de tres meses. La pena será prisión no mayor de seis meses, si la falsa declaración se refiere a hechos que no pueden ejercer ninguna influencia en la decisión del juez. La pena será penitenciaría no mayor de diez años o prisión no menor de seis meses si el testigo en su deposición ha acusado al inculpado de haber cometido un delito del que él sabía que era inocente...*

*El que siendo parte de un procedimiento, hiciera una falsa declaración en relación a hechos y circunstancias que le corresponda probar, violando la presunción de veracidad consagrada por ley, sufrirá penitenciaría no mayor de diez años o prisión no menor de dos años».*

*«Artículo 364.- El que hiciera en todo o en parte un documento falso o adulterare uno verdadero que pueda dar origen a derecho u obligación o servir para probar un hecho con el propósito de utilizar el documento, será reprimido, si de su uso pudiera resultar algún perjuicio, con penitenciaría no mayor de diez años o con prisión no menor de diez meses y multa de la renta de tres a noventa días si se tratare de un documento público, registro público, título auténtico, cualquier clase de testamento, valor de emisión, letra de cambio o cualquier título de crédito transmisible por endoso o al portador; y con penitenciaría no mayor de cinco años o prisión no mayor de dos años y multa de la renta de tres a treinta días si se tratare de un documento privado.*

*Si el documento se hace o se adultera para ser presentado en un procedimiento admi-*

*nistrativo o judicial, la pena será de penitenciaría no mayor de diez años o prisión no menor de un año, sin que sea necesario, en este caso, que del uso del documento pudiera resultar algún perjuicio.*

*En las mismas penas incurrirá, en su caso, el que intencionalmente hiciera uso de un documento falso o falsificado, como si fuere legítimo, si de su uso pudiera resultar algún perjuicio, salvo el caso previsto en el párrafo anterior, en que será punible la sola utilización del documento.*

*En los casos de poca gravedad, el juez podrá pronunciar la prisión o la multa».*

*«Artículo 365.- El que insertare o hiciera insertar en instrumento público declaraciones falsas concernientes a hechos que deban probarse con el documento, con el objeto de emplearlo como si la declaración fuera conforme a la verdad, será reprimido, si de su uso pudiera resultar algún perjuicio, con penitenciaría no mayor de diez años o con prisión no menor de seis meses y multa de la renta de tres o noventa días.*

*La misma pena se impondrá al que intencionalmente hiciera uso del documento, como si su contenido fuera exacto, si de su uso pudiera resultar algún perjuicio.*

*En las penas incurrirá el que en el curso de algún procedimiento administrativo o judicial formulé una declaración falsa, violando la presunción de veracidad consagrada por ley, sin que sea necesario, en este caso, que de tal declaración pudiera resultar algún perjuicio».*

**EI DECRETO SUPREMO N° 070-89-PCM, REGLAMENTO DE LA LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA,** restableció en su Artículo 17 la figura de la multa, para los casos en de fraude o falsedad en la prueba documental o en la



declaración del interesado, considerándose la magnitud del daño potencial o efectivamente generado a la sociedad y/o al Estado. El monto no podía exceder de dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) si el infractor era persona jurídica y de media (0.5) UIT si era persona natural, vigentes a la fecha de hacerse efectivo el abono en favor de la entidad correspondiente.

**EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE NORMAS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETO SUPREMO N° 002-94-JUS, en concordancia con el Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa, estableció sanciones (Artículo 30°)** para quien se valiera de instrumentos falsos o adulterados, o de cualquier otro medio de engaño para conseguir ventaja para sí o para un tercero o representado, que deberían aplicarse en la misma resolución que declarara la nulidad, sin perjuicio de ordenarse la interposición de la acción penal que corresponda.

La Potestad Sancionadora, como instituto jurídico, queda establecida recién con la **LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444**, cuyo Artículo 231° ESTABILIDAD DE LA COMPETENCIA PARA LA POTESTAD SANCIONADORA, establece: *“El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto.”*

La misma **LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**, señala su Artículo 232° la forma de determinación de la responsabilidad, en la forma siguiente: 232.1 Las sanciones administrativas que se

impongan al administrado son compatibles con la exigencia de la **reposición de la situación alterada** por el mismo a su estado anterior, así como con la **indemnización por los daños y perjuicios ocasionados**, los que serán determinados en el proceso judicial correspondiente.

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

**La prescripción de la potestad sancionadora está prevista en el Artículo 233° de la LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, estableciéndose que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de los plazos para la prescripción de las demás responsabilidades que la infracción pudiera ameritar. En caso de no estar determinado, prescribirá en cinco años computados a partir de la fecha en que se cometió la infracción o desde que cesó, si fuera una acción continuada.**

Con relación al plazo de prescripción señala que éste sólo se interrumpe con la iniciación del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo si el expediente se mantuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al administrado. Debe anotarse que la prescripción debe ser planteada por los administrados por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo, en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la



inacción administrativa.

El Artículo 234° establece que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentaria establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción cuando la organización de la entidad lo permita.
2. Considerar que los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.
3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

El administrado dispone de un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 162.2 del Artículo 162° de la Ley, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

A tenor del Artículo 235°, las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia

de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida la recolección de pruebas la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción.

## PRINCIPIOS

Las normas sobre procedimientos han esta-



blecido diversos principios. Así el **REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, D.S. N° 006-SC - (11-11-67)**, señala en su Artículo 34°, que el **proceso administrativo** se regirá por los principios de simplicidad, celeridad y eficacia, los que servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento.

El Artículo 2°, tanto de la **LEY DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, LEY N° 25035** como del **DECRETO SUPREMO N° 070-89-PCM - REGLAMENTO DE LA LEY**, establece que los **PRINCIPIOS GENERALES** a los que debe sujetarse la administración pública, son:

1. La presunción de veracidad, que rige en las relaciones de aquella con sus funcionarios y servidores y con el público, y que consiste en suponer que las personas dicen la verdad. Esta presunción admite prueba en contrario.
2. La eliminación de las exigencias y formalidades cuando los costos económicos que ellas impongan sobre la sociedad, excedan los beneficios que le reportan.
3. La desconcentración de los procesos decisorios a través de una clara distinción entre los niveles de dirección y de los de ejecución.
4. La participación de los ciudadanos en el control de la prestación de los servicios por parte de la Administración Pública, y en la prestación misma de los servicios.

Con la **LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444 (Artículo IV)**, se ha producido una

evolución en cuanto a los Principios del procedimiento administrativo, estableciéndose los siguientes:

1. Principio de legalidad.
2. Principio del debido procedimiento
3. Principio de impulso de oficio.
4. Principio de razonabilidad.
5. Principio de imparcialidad.
6. Principio de informalismo..
7. Principio de presunción de veracidad.
8. Principio de conducta procedimental.
9. Principio de celeridad.
10. Principio de eficacia.
11. Principio de verdad material.
12. Principio de participación.
13. Principio de simplicidad.
14. Principio de uniformidad.
15. Principio de predictibilidad.
16. Principio de privilegio de controles posteriores

Los principios de la Potestad Sancionadora, están señalados en el Artículo 230° de la **LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY N° 27444**, que menciona como *principios especiales*:

1. **Legalidad.**-Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
2. **Debido procedimiento.**-Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
3. **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; así como, que la determinación de la sanción considere criterios como la existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción y la repetición en la comisión de infracción.

4. **Tipicidad.**- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.
5. **Irretroactividad.**- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
6. **Concurso de Infracciones.**- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.
7. **Continuación de infracciones.**- Para imponer sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días desde la fecha de la imposición de la última sanción y se acredite haber solici-

tado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

8. **Causalidad.**- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
9. **Presunción de licitud.**- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.
10. **Non bis in idem.**- No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

## CONCLUSIONES

1. Desde el año 1967 en que entró en vigencia el Reglamento de Procedimientos Administrativos hasta el 2001 en que se dio la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se han precisado con mayor claridad y alcance los deberes de los administrados asignándoles obligaciones en su calidad de ciudadanos y dentro de las limitaciones propias de tal condición.
2. Con la normatividad actual, el expediente adquiere un carácter más abierto con relación a la legislación anterior, lo que se complementa con normas como la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública, asignándole a la Administración Pública mayores responsabilidades, posibles de cumplir



con los recursos con que cuenta.

3. La simplificación administrativa se consolida como realidad a favor del administrado, lo que abre nuevas y mejores perspectivas a la formalización de ciudadanos y agentes económicos.
4. La Administración Pública asume un papel más activo y responsable al establecerse los convenios de cooperación interinstitucional, los precedentes administrativos, la prohibición de exigencia de presentación de documentos que ya posee, etc.
5. Las exigencias planteadas por la Ley N° 27444 a la Administración Pública obligarán a ésta a mejorar sus técnicas y procedimientos y actualizarse tecnológicamente.
6. La mejor definición del silencio administrativo y la modificación de los plazos constituyen un importante avance a favor de los administrados.
7. Los riesgos de la simplificación administrativa quedan atenuados con las seguridades que la propia administración debe desarrollar, no en el procedimiento mismo, sino a través de la fiscalización posterior.
8. La potestad sancionadora constituye un mecanismo que debe ser afinado y debidamente reglamentado a fin de evitar que la Administración incurra en vicios

requieren ser impulsados como una garantía de calidad del servicio. La práctica demuestra escaso interés por algunas entidades en atender los requerimientos de información de otras instituciones públicas, perjudicándose con ello a los administrados.

2. Las entidades públicas deben dictar normas internas regulatorias de la potestad sancionadora, de manera que frente a las faltas que pudieran cometer los administrados se apliquen sanciones en proporción a la gravedad de las faltas.
3. Las Facultades de Derecho de las Universidades deben promover y llevar a cabo acciones de capacitación tanto para funcionarios y servidores públicos como para el público en general, a fin de dar a conocer los principales alcances de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y de las normas dictadas posteriormente en materia de procedimientos administrativos.
4. Las entidades públicas deben realizar labores de monitoreo sobre la efectividad de los mecanismos implementados para dar un mejor servicio a los administrados.
5. La potestad sancionadora debe ser sometida a permanente evaluación a fin de no desnaturalizar su esencia, ya que existe el riesgo que en el caso de las multas se convierta en una práctica orientada a la recaudación de ingresos propios.

## RECOMENDACIONES

1. Los convenios interinstitucionales