

Teoría de la Sanción Administrativa

José Luis Agüero Lovatón

Master en Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de España - Universidad Complutense de Madrid, España. Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad Nacional de Trujillo, Perú. Comisionado de la Defensoría del Pueblo en Trujillo. Docente de la Escuela Académico Profesional de Derecho de la Universidad Alas Peruanas - Filial Trujillo.

Lex



El payaso músico. Técnica mixta, 1955 (27 cm. x 20 cm.)

Resumen: El presente trabajo marca las pautas según las cuales ha de llevarse a efecto el ejercicio de la potestad sancionadora, para ello a diferenciarse entre la potestad sancionadora propiamente, derivada del Derecho Administrativo de Policía, y la potestad disciplinaria que nace del Derecho de la Función Pública. Asimismo, se establece a los principios esenciales del debido procedimiento disciplinario (legalidad, sujeto activo de la infracción, tipicidad, razonabilidad, irretroactividad, concurso de infracciones, causalidad, presunción de licitud, non bis in idem y debido procedimiento) como antecedentes obligatorios y garantistas para una adecuada sanción administrativa del personal al servicio del Estado. Bajo estas premisas, se busca no poner en riesgo la eficacia de la potestad sancionadora de la Administración Pública y en consecuencia, su potestad de mando y de ejecución o gestión; considerando que si bien existe normatividad que regula este tipo de procedimientos, éstos no están acorde con los nuevos postulados en materia disciplinaria ni con la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444).

1. INTRODUCCIÓN

El Art. 127° del Decreto Supremo N° 005-90-PCM, “Reglamento de la Ley de la Carrera Pública” (D. Leg. 276), exige al servidor público conducirse con honestidad, respeto al público, austeridad, disciplina y eficiencia en el desempeño del cargo asignado; así como con decoro y honradez en su vida social. En el caso de que el servidor contravenga estos objetivos, la Administración está dotada de facultades para imponer el orden, hasta el punto de establecer una «sanción».

La facultad de sanción de la Administración Pública, representa una característica de su potestad sancionadora. Esta potestad para garantía de su eficacia, se rige además de instituciones y normas, de principios jurídicos; los mismos que han sido considerados por primera vez en nuestra legislación administrativa por la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444)¹. Por ejemplo, de acuerdo al Art. 230° numeral 4 de esta novísima normatividad: “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 analógica (...)” (el subrayado es nuestro).

Desde esta perspectiva, los diferentes sectores de la Administración presentan el grave problema de tener faltas disciplinarias carentes de una adecuada tipificación y marcadas de un contenido análogo y hasta de rango inferior que, de alguna manera, tratan de regular conductas. Disposiciones que conforme analizaremos, no podrían ser calificadas como faltas administrativas, peor aún como fundamento de sanción. Prueba de ello, es el artículo 14° inciso a) de la Ley del Profesorado (Ley N° 24029 modificado por Ley N° 25212 y Ley N° 29062), que describe como deber y sustento de conducta sancionable al/a profesor/a, la inobservancia a: “Desempeñar su función educativa con dignidad y eficiencia, y con lealtad a la Constitución, a las leyes, y a los fines del centro educativo donde sirven;(...)”

¹ Ley N° 27444 “Ley del Procedimiento Administrativo General”, publicado el 11 de abril del 2001. Diario Oficial *El Peruano*.

De acuerdo a ello, se puede inferir que el supuesto legislativo es amplio y carece de contenido típico, equiparándose a la característica de una «ley sancionadora en blanco» que a decir de Morón, se representa cuando la ley sancionadora «carece de contenido material», por cuanto «no precisa la hipótesis que define la conducta sancionable, sino que a través de una fórmula vaga o genérica, colocan en la autoridad administrativa la posibilidad de establecer, caso por caso, y con amplia discrecionalidad, si una determinada conducta es sancionable o no, lo cual se traduce en violación del principio de tipicidad» (MORÓN, 2003).

Por tal motivo, es relevante analizar las sanciones administrativas que asume la Administración Pública, por cuanto del resultado de las mismas diagnosticaremos su grado de legalidad y las consecuencias jurídicas que se deriven. Todo ello, en el marco de la potestad sancionadora administrativa; estudio a la fecha no muy arraigado en nuestro país y que esperamos represente un antecedente para consolidar el estudio del régimen disciplinario como disciplina de Derecho, así como para fortalecer una Nueva Gestión Pública (NGP)².

2. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Sanción administrativa es la consecuencia jurídica que prevé la Ley por la comisión de una falta administrativa. Según Suay, sanción administrativa es cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora (SUAY, 1989).

Considero distinto a la sanción derivada de un «procedimiento administrativo sancionador» a la de un «proceso administrativo disciplinario». Al respecto, se sostiene que «la potestad sancionadora se diversifica en potestad correctiva y potestad disciplinaria; la primera, dirigida a sancionar hacia lo externo y la segunda, hacia lo interno» (MARÍA DÍEZ, 1963). Guerra Cruz, considera que se trata de dos categorías distintas, indicando que «es indiscutible que la organización para poderse mantener en equilibrio, cuanto para garantizar la identificación a sus fines requiere de mecanismos idóneos propios y, precisamente, el mecanismo dirigido a este fin es la Potestad Disciplinaria, cuya actuación estará supeditada a ciertos presupuestos materiales y jurídicos y sus resultados se concretarán en un acto específico de naturaleza propia: El Acto Castigo» (GUERRA, 1994).

Pese a la marcada diferencia, existe una aparente confusión entre la potestad sancionadora correctiva («Derecho sancionador») y la potestad sancionadora disciplinaria («Derecho disci-

² La NGP pretende ser una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados. Se trata de un nuevo paradigma, «un cambio paradigmático general, con su fuerte prejuicio ideológico contra el Estado, el gran gobierno, las abotargadas burocracias y las soluciones universalistas» (V. WRIGHT, 1996-97).

plinario»), ambas derivadas de la potestad sancionadora de la Administración. La primera, llamada también potestad correctiva, está vinculada principalmente a contrarrestar las contravenciones al ordenamiento administrativo en general por parte de los administrados; mientras la segunda está vinculada principalmente al ámbito de las relaciones con el personal que labora en las entidades de la Administración Pública, y cuya finalidad estriba en la represión de las conductas laborales contrarias al ordenamiento vigente en general y a las disposiciones que regulan el funcionamiento interno de las entidades³. En este último caso, «(...)se refiere fundamentalmente, del personal que labora en las entidades de la Administración Pública, así como del personal administrativo sujeto a regímenes especiales, como es el caso del personal adscrito a la carrera docente(...)» (DANÓS, 2003).

La propia Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG) ha separado ambos procedimientos, al regular bajo el título de procedimientos especiales el procedimiento sancionador, y al disciplinario en el título de la responsabilidad de las autoridades y personal de la Administración Pública⁴. Sin embargo, muy a menudo se confunde la interpretación de los supuestos del procedimiento sancionador con el disciplinario, que muchas veces es similar pero distinto en su objetivo⁵.

3. LA LEGALIDAD

El principio de legalidad en materia penal se encuentra reconocido en el literal d), inciso 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú y en el artículo II del Título Preliminar del Código Penal. Su vigencia en el ámbito del Derecho administrativo sancionador ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de fecha de 10 de agosto de 1999 (Exp. 274-99-AA/TC)⁶.

³ Rafael Ballén denomina al “Derecho Administrativo Disciplinario” como parte especial del Derecho Administrativo. Considera al Derecho Administrativo en dos conceptos: concepto general (una visión general donde se unifica la potestad correctiva y disciplinaria) y un concepto restringido, donde hace hincapié a la potestad disciplinaria en sí. De esta manera nos acercamos a una autonomía real de la potestad disciplinaria (Derecho Disciplinario), conforme Guillermo Cabanellas también lo reconoce en su *Diccionario de Derecho Usual*.

⁴ El artículo 239 parte *in fine* de la Ley del Procedimiento Administrativo General, indica respecto al procedimiento de sanción al personal del Estado: “(...) las sanciones deberán ser impuestas previo *proceso administrativo disciplinario* que, en el caso del *personal sujeto al régimen de la carrera administrativa*, se ceñirá a las disposiciones legales vigentes sobre la materia...” (la cursiva es nuestra).

⁵ La confusión se genera, por ejemplo, por la aplicación en un procedimiento disciplinario de los dispositivos previstos en los artículos 235º al 237º de la LPAG, que pertenecen al sancionador, excepto el 237.3 sobre la revisión de pena, que puede considerarse como principio general de una teoría de la responsabilidad o de la potestad sancionadora.

⁶ “(...) este Tribunal ha de recordar que la prohibición constitucional de no ser procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible(...)reconocidos en el literal “d” del inciso 24) del artículo 2º (...) no constituyen garan-

De acuerdo al artículo 230º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, la potestad sancionadora está regida por el principio de legalidad por cuanto solo 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 la libertad.

4. SUJETO ACTIVO DE LA INFRACCIÓN

Ley 27444.- Ley del Procedimiento Administrativo General:

Art. 239º.- Las autoridades y personal al servicio de las entidades independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrir en falta administrativa en el trámite de los procedimientos administrativos a su cargo, y, por ende, son susceptibles de ser sancionados administrativamente, con amonestación, suspensión, cese o destitución, atendiendo a la gravedad de la falta, la reincidencia, el daño y la intencionalidad con la que hayan actuado (...)

El legislador ha tratado de incorporar un sistema abierto en la imputación de la falta administrativa, sindicando como posibles autores de la misma a las autoridades y personal al servicio de las entidades de la Administración Pública⁷, independientemente de su régimen contractual y laboral. Supuesto a tener en cuenta, considerando que gran parte de los servidores públicos no están sujetos al régimen de la carrera administrativa prevista en el D. Leg. N° 276 ni designados acordes con sus regímenes especiales⁸.

5. LA TIPICIDAD

La tipicidad, consiste en la exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y las sanciones, de las conductas concretas que pueden ser sancionadas, y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como de la correlación entre unas y otras.

tias procesales constitucionalmente reconocidas que puedan resultar aplicables únicamente al ámbito de los procesos de naturaleza penal, sino que, *por extensión, constituyen también garantías que deben observarse en el ámbito de un procedimiento administrativo disciplinario* y, en general, de todo procedimiento de orden administrativo-público o privado- que se pueda articular contra una persona(...)" (la cursiva es nuestra).

⁷ Al referirnos a la Administración Pública debemos observar a las instituciones que la conforman de acuerdo al artículo 1º de la Ley N° 27444 "Ley del Procedimiento Administrativo General".

⁸ Consideremos como servidor público de acuerdo a nuestro Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815) a todo funcionario, servidor o empleado de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de los niveles jerárquicos sea este nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeña actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado. Para tal efecto, no importa el régimen jurídico de la entidad en la que se preste servicios ni el régimen laboral o de contratación al que esté sujeto (Art. 4).

De acuerdo al artículo 2º numeral 24 inciso d) de nuestra Constitución⁹, el principio de legalidad o reserva de la ley «supone la prohibición de la imposición de sanciones desprovistas de cobertura legal, así como la prohibición de que los reglamentos establezcan infracciones y sanciones por iniciativa propia sin amparo en normas de rango de ley» (PEDRESCHI, 2003). Dános Ordóñez considera desde el punto de vista «material», que el principio de legalidad implica que la norma con rango de ley debe definir previamente dos elementos: la tipificación de las conductas que se consideran infracciones y la determinación de las sanciones que la Administración puede aplicar. Desde este punto de vista, en principio, no podría estimarse compatible con el principio de legalidad aquella técnica muy extendida en el derecho administrativo sancionador por la que muchas veces la norma tipificadora de la conducta antijurídica carece de contenido material propio y se estila más bien calificar de manera genérica como infracción toda contravención a los mandatos establecidos por una determinada norma.

El mandato de tipificación se desenvuelve, en efecto, desde esta perspectiva en dos niveles. En un nivel normativo, primero, e implica la exigencia de que una «norma con rango de Ley»¹⁰ describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho –abstractamente considerado– no puede ser calificado de infracción. El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación –en la fase de aplicación de la norma– viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos.

A este nivel de análisis, el funcionario público no tendrá ningún problema al momento de aplicar el mandato de tipificación. Sin embargo, la perfección normativa no muchas veces será alcanzable y, la correspondencia exacta entre los hechos probados y los hechos descritos en la norma, no será igual. Como es obvio, resulta a veces difícil descubrir en la norma con absoluta precisión los hechos declarados como falta administrativa. De aquí que la norma tipificadora con rango de ley acuda al complemento de otra: «el reglamento», que puede especificar o graduar aquellas conductas irregulares, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

Se necesitará entonces, definir la conducta con el detalle suficiente. El resto puede dejarse para el reglamento, teniendo en cuenta que «la flexibilidad en la tipificación no puede

⁹ “(...) nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado por la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

¹⁰ La Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analógica.

quedar en una fórmula vacía de contenido» (CARRETERO, 1992, 129). Al respecto ya existen precedentes, como el pronunciamiento del Tribunal Constitucional Español¹¹ que anuló un reglamento que describía infracciones declarando sancionable cualquier inobservancia de la normativa, con fórmulas omnicomprendivas y sin especificar la obligación incumplida. De igual manera, en su Sentencia del 15 de noviembre de 1990, advirtió que no valen los tipos abiertos ni omnicomprendivos que hagan imprevisible la conducta, o permitan a la Administración elegir libremente la calificación. El uso de conceptos jurídicos indeterminados tampoco es lícito (Sentencias del Tribunal Constitucional del 20 de abril de 1989 y 29 de marzo de 1990).

Somos consientes que la descripción rigurosa y perfecta de la conducta irregular es, salvo excepciones, difícil. El detallismo del tipo tiene sus límites y las exigencias maximalistas podrían conducirnos a la parálisis normativa o a la nulidad. De aquí que la doctrina alemana se contente con la exigencia de «la mayor precisión posible» o en España por «la descripción suficiente»¹².

6. RAZONABILIDAD

El artículo 230, inciso 3 de la Ley del Procedimiento Administrativo General indica que las autoridades deben prever que la comisión sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Dentro de este principio podemos incluir a la proporcionalidad, de tal manera que «la sanción que se impute a una infracción dada implique congruencia entre la infracción cometida, los fines a obtener con la sanción y el efecto de la misma» (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2000).

Al respecto, es preciso recalcar que el artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General dispone que “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”.

¹¹ Sentencia de 10 de noviembre de 1986.

¹² STS de 28 de mayo de 1987:

“(…)siendo la tipicidad una de las manifestaciones del principio de legalidad del artículo 25 de la Constitución, requiere que el acto u omisión sancionados se hallen claramente definidos como falta gubernamental, es decir, que estén suficientemente reconocidos por la ley describiendo con cuidado los elementos de la conducta. Como declara la STC de 15 de octubre de 1982, el principio de tipicidad obliga al legislador a realizar esfuerzo para que la seguridad jurídica quede salvaguardada en la definición de los tipos”.

7. IRRETROACTIVIDAD

Como consecuencia directa del principio de legalidad, las entidades no pueden sancionar por normas posteriores cuando sean desfavorables a la situación del administrado, ni pueden aplicar disposiciones posteriores retroactivamente a los hechos anteriores.

8. CONCURSO DE INFRACCIONES

Según nuestro ordenamiento legal el concurso de infracciones se representa cuando una misma conducta califica como más de una infracción, en este caso se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes. En la doctrina comparada, la figura más corriente es la de la absorción:

Art. 92.4 de la Ley de Costas Española:

Si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, se tomará en consideración únicamente aquella que comporte la mayor sanción.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha abordado la cuestión del concurso ideal de infracciones (una nacional y otra comunitaria) admitiendo sin vacilar la doble sanción, pero atenuando el castigo al recomendar que cuando se imponga la segunda sanción, se “tome en cuenta” la anterior y “se compensen” de alguna manera sus importes. Fórmula *sui generis* que será materia de un posterior análisis. Por ahora, consideremos a la absorción como la alternativa de solución a un concurso de infracciones, teniendo en cuenta que lo que se busca entre dos o más faltas administrativas es aplicar cuál de estas es la conducta con mayor gravedad y no cual tiene o describe la sanción más alta o grave, considerando que aún en la legislación nacional se omite la descripción o *quantum* de la sanción, dejando esta determinación a potestad de la Comisión Permanente de Procesos Disciplinarios.

9. CAUSALIDAD

Por este principio la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción. De este modo, se reconoce la responsabilidad personal por la comisión de ilícitos administrativos. La Ley del Procedimiento Administrativo General establece en su artículo 232.2 que cuando el incumplimiento de una obligación corresponde a varias personas de manera conjunta, responderán en forma solidaria de las infracciones que se comentan y de las sanciones que se impongan. A criterio de Pereira, con respecto al artículo citado, «se está contradiciendo de alguna manera el principio de responsabilidad personal, y se está creando un supuesto de responsabilidad objetiva» (PEREIRA, 2001, 297).

10. PRESUNCIÓN DE LICITUD

Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegado a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario. Según la sentencia del Tribunal Constitucional Español de 26 de abril de 1990, la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. La sanción, agrega esta sentencia, debe estar basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada.

Siguiendo esta línea jurisprudencial, apuntamos a que la carga de la prueba corresponda a la Administración y a quien acusa si es pertinente; para ello la Administración no será pasiva en esperar la carga de la prueba y más bien tendrá que impulsarla de oficio. La LPAG en su Art. 162º establece que “las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o prácticas de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”. Asimismo, esta Ley dispone que la autoridad administrativa competente verifique plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medias probatorias necesarias autorizadas por ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas («principio de verdad material»). Resulta evidente, entonces, que la administración no puede argumentar “falta de pruebas” si ella misma no se ha preocupado en obtenerlas conforme le corresponde.

11. NON BIS IN ÍDEM

Por el non bis in ídem 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/conducta. Uno de los mayores problemas en la Administración es determinar su posicionamiento en un procedimiento disciplinario cuando el hecho presuntamente irregular en investigación ha sido o está siendo tramitado paralelamente en la vía jurisdiccional. En este caso, ¿corresponderá que la Administración tenga que abstenerse? La Ley del Procedimiento Administrativo General prescribe en su artículo 243º que los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad penal o civil no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario. De igual manera, las consecuencias civiles, administrativas o penales de la responsabilidad de las autoridades son independientes y se exigen de acuerdo a lo previsto en su respectiva legislación.

En el caso que los hechos sigan instrucción penal, es preciso que la Administración identifique la correcta tipificación administrativa para no ir en paralela con una tipificación de carácter penal. Considero, como otros autores, que el *non bis in ídem* según nuestro texto constitucional toma en cuenta la sanción (*non bis in ídem* material), mas no el aspecto procesal (la doble persecución al riesgo de sanción).

12. DEBIDO PROCEDIMIENTO

Al ser la potestad sancionadora una potestad estrictamente formalizada, no hay posibilidad que una autoridad aplique sanciones obviando un procedimiento administrativo, o que teniendo argumento cualquier situación para obviarlo o modificarlo para el caso concreto (MORÓN, 2003, 544). En ese sentido, la potestad sancionadora encuentra su materialización a través del procedimiento administrativo disciplinario, el mismo que lo definimos como el mecanismo de seguridad establecido con el fin de garantizar equidad y justicia en salvaguarda de la estabilidad del servidor y el interés del servicio y el Estado en su tutela e interés.

Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, existen algunas garantías que deben aplicarse a los procedimientos administrativos: presunción de inocencia, derecho a la defensa y a la actividad probatoria¹³; derecho a conocer los cargos antes de la imposición de la sanción y de ser informado de la acusación mediante un pliego de cargos¹⁴, derecho a no declarar contra sí mismo¹⁵ y derecho de asistencia letrada¹⁶. La jurisprudencia contencioso-administrativa española también destaca la esencialidad del trámite de formulación de cargos, puesto que al determinar la imputación, facilita el ejercicio del derecho de defensa, califica la información sobre y el conocimiento de la acusación de condición de la integridad de este último derecho y exige la suficiente determinación de los cargos¹⁷. Asimismo, establece que el procedimiento debe cumplir los requisitos de determinación del hecho constitutivo de la infracción administrativa (a concretar en el pliego de cargos), audiencia del interesado (expresión del derecho de defensa), propuesta de resolución (expresión del principio acusatorio) y separación entre la actividad administrativa de instrucción y la sancionadora propiamente dicha¹⁸.

¹³ STC 297/1993, de 18 de octubre, con cita de la STC 2/1987, 21 de enero.

¹⁴ Resulta imprescindible que en dicho pliego se reflejen de forma suficientemente precisa tanto los hechos como su respectiva calificación legal (ya que en otro caso y por ilustración imprecisa, se incurría en una situación de indefensión).

¹⁵ STC 45/1997, de 11 de marzo, con cita del anterior 197/1995; y STC 20/1996, de 12 de febrero, con cita de la anterior 197/1995, respectivamente.

¹⁶ STC 83/1997, de 22 de abril.

¹⁷ STS de 16 de junio de 1984.

¹⁸ STS de 27 de mayo de 1997.

Toda esta experiencia aún no es completamente sistematizada en nuestra normatividad disciplinaria, por lo que su actuación está condicionada a la forma como los miembros de las Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios entiendan cómo se concatena el principio del debido procedimiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALLÉN, R. (1998): «Aspectos Generales». En: *Derecho Administrativo Disciplinario*. Ciudad: Temis p. 10.
- CARRETERO P. Y CARRETERO S. (1992). «Justificación de la potestad sancionadora de la Administración». En: *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Edersa, 1992, pp. 69-80.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1979). *Curso de Derecho Administrativo T. I*, Tercera edición. Madrid: Civitas, p. 375.
- (2000). *Curso de Derecho Administrativo*. T. II. Madrid: Civitas, p. 31.
- GUERRA, G. (1994). «Derecho Disciplinario». En: *Función Pública. El personal al servicio del Estado*. Trujillo: Fondo editorial de la Universidad Privada Antenor Orrego, pp. 221-257.
- MARÍA DÍEZ, M. (1963). «De las potestades administrativas» en *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Omeba, t. I, p. 216.
- MORÓN, J. (2001): «De la potestad sancionadora». En *Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, Lima, p. 690.
- (2003): «De la potestad sancionadora». En: *Comentarios a la Nueva Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 511-525.
- PEDRESCHI, W. (2003). «Análisis sobre la potestad sancionadora de la administración pública y el procedimiento administrativo sancionador en el marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General». En: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444*. Segunda Parte. Lima: ARA, pp. 499-558.
- PEREIRA, R. (2001). «La potestad sancionadora de la Administración y el procedimiento administrativo sancionador en la Ley N° 27444». En: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Ley N° 27444*, Lima: ARA, p. 286.
- SUAY, J. (1989). «El poder sancionador de la administración». En: *Sanciones Administrativas*. Bolonia: Real Colegio de España, pp. 20-22.

WRIGHT, V. (1997). «Redefiniendo el Estado: implicancias para la Administración pública». En: *Gestión y Análisis de Políticas*. Ciudad: editorial, pp. 6-7.

