

**UNIVERSIDAD NACIONAL
TORIBIO RODRÍGUEZ DE MENDOZA DE AMAZONAS**



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS
POLÍTICAS**

**TESIS PARA OBTENER
EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO**

**EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FUNDAMENTO
DE LA RETROACTIVIDAD BENIGNA EN EL DERECHO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CHACHAPOYAS-
2022.**

Autor: Bach. Eider Aderson Delgado Marrufo

Asesora: Mg. Pilar Mercedes Cayllahua Dioses

Registro: (.....)

CHACHAPOYAS – PERÚ

2023

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LA TESIS EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DE LA UNTRM




ANEXO 3-H

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LA TESIS EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DE LA UNTRM

- Datos de autor 1**
Apellidos y nombres (tener en cuenta las tildes): DELGADO MARRUFO EIDER ADEERSON
DNI N°: 71224996
Correo electrónico: 7122499641@untrm.edu.pe
Facultad: DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
Escuela Profesional: DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
- Datos de autor 2**
Apellidos y nombres (tener en cuenta las tildes): _____
DNI N°: _____
Correo electrónico: _____
Facultad: _____
Escuela Profesional: _____
- Título de la tesis para obtener el Título Profesional**
EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FUNDAMENTO DE LA RETROACTIVIDAD BENIGNA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CHACHAPOYAS-2022
- Datos de asesor 1**
Apellidos y nombres: CAYIAHUA DJOSÉS PSLAR MERCEDES
DNI, Pasaporte, C.E N°: 41953346
Open Research and Contributor-ORCID (<https://orcid.org/0000-0002-9670-0970>) https://orcid.org/0000-0001-8617-6216
- Datos de asesor 2**
Apellidos y nombres: _____
DNI, Pasaporte, C.E N°: _____
Open Research and Contributor-ORCID (<https://orcid.org/0000-0002-9670-0970>) _____
- Campo del conocimiento según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos- OCDE (ejemplo: Ciencias médicas, Ciencias de la Salud-Medicina básica-Inmunología)**
https://catalogos.concytec.gob.pe/vocabulario/ocde_ford.html
5.00.00.. Ciencias Sociales.. 5.05.00.. Derecho... 5.05.01.. Derecho.
- Originalidad del Trabajo**
Con la presentación de esta ficha, el(la) autor(a) o autores(as) señalan expresamente que la obra es original, ya que sus contenidos son producto de su directa contribución intelectual. Se reconoce también que todos los datos y las referencias a materiales ya publicados están debidamente identificados con su respectivo crédito e incluidos en las notas bibliográficas y en las citas que se destacan como tal.
- Autorización de publicación**
El(los) titular(es) de los derechos de autor otorga a la Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas (UNTRM), la autorización para la publicación del documento indicado en el punto 2, bajo la *Licencia creative commons* de tipo BY-NC: Licencia que permite distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra de forma no comercial por lo que la Universidad deberá publicar la obra poniéndola en acceso libre en el repositorio institucional de la UNTRM y a su vez en el Registro Nacional de Trabajos de Investigación-RENATI, dejando constancia que el archivo digital que se está entregando, contiene la versión final del documento sustentado y aprobado por el Jurado Evaluador.

Chachapoyas, 18 / diciembre / 2023


Firma del autor 1
Firma del Asesor 1

Firma del autor 2

Firma del Asesor 2

DEDICATORIA

A MIS PADRES:

Daniel Delgado y Valeria Marrufo, por su apoyo incondicional en este largo camino, sin el cual no habría sido posible cumplir la presente investigación.

A MIS HERMANOS:

Yaquelin, Mireyla y Cesar, todos ustedes fueron partícipes en el día a día para cumplir esta meta, caminaron junto a mí siempre, y por ello estaré eternamente agradecido.

AGRADECIMIENTOS

A mi asesora, Mg. Pilar Mercedes Cayllahua Dioses, por su labor incansable en la revisión del presente trabajo de investigación; a su vez, agradezco a los letrados que me brindaron sus acertadas opiniones, que han servido en el desarrollo del mismo.

**AUTORIDADES DE LA UNIVERCIDAD NACIONAL TORIBIO RODRIGUEZ
DE MENDOZA DE AMAZONAS**

Ph.D. JORGE LUIS MAICELO QUINTANA
Rector

Dr. OSCAR ANDRÉS GAMARRA TORRES
Vicerrector académico

Dra. MARÍA NELLY LUJÁN ESPINOZA
Vicerrector de Investigación

Dr. VÁSQUEZ BRAVO SEGUNDO ROBERTO
Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

VISTO BUENO DE LA ASESORA DE LA TESIS



UNTRM

REGLAMENTO GENERAL
PARA EL OTORGAMIENTO DEL GRADO ACADÉMICO DE
BACHILLER, MAESTRO O DOCTOR Y DEL TÍTULO PROFESIONAL

ANEXO 3-L

VISTO BUENO DEL ASESOR DE TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL

El que suscribe el presente, docente de la UNTRM (X)/Profesional externo (), hace constar que ha asesorado la realización de la Tesis titulada "El principio de legalidad Como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho Administrativo Sancionador, Chachapoyas - 2022"; del egresado Eider Aderson Delgado Marrufo. de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Escuela Profesional de Derecho y Ciencias Políticas. de esta Casa Superior de Estudios.

El suscrito da el Visto Bueno a la Tesis mencionada, dándole pase para que sea sometida a la revisión por el Jurado Evaluador, comprometiéndose a supervisar el levantamiento de observaciones que formulen en Acta en conjunto, y estar presente en la sustentación.

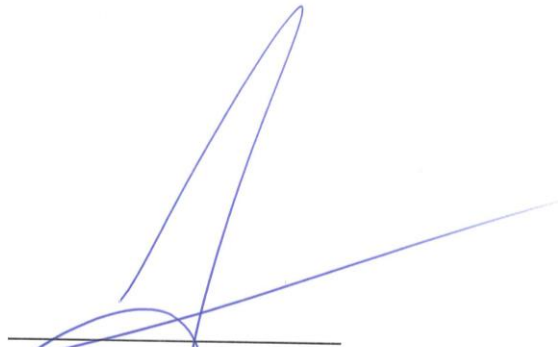
Chachapoyas, 26 de octubre de 2023




Firma y nombre completo del Asesor

Mg. Pilar Mercedes Cayllahua D'ases.

JURADO EVALUADOR DE LA TESIS



Dr. José Luis Rodríguez Medina
Presidente



Dr. Oswaldo Bautista Carranza
Secretario



M. Cs. Julio César Ruiz Rosas
Vocal

CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DE LA TESIS



UNTRM

REGLAMENTO GENERAL
PARA EL OTORGAMIENTO DEL GRADO ACADÉMICO DE
BACHILLER, MAESTRO O DOCTOR Y DEL TÍTULO PROFESIONAL

ANEXO 3-Q

CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DE LA TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL

Los suscritos, miembros del Jurado Evaluador de la Tesis titulada:

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FUNDAMENTO DE LA RETROACTIVIDAD BENIGNA EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CHACHAPOYAS-2022.

presentada por el estudiante ()/egresado (X) FIDER ADESON DELEADO HARRUFO.

de la Escuela Profesional de DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS.

con correo electrónico institucional F122499641@untrm.edu.pe

después de revisar con el software Turnitin el contenido de la citada Tesis, acordamos:

- La citada Tesis tiene 25 % de similitud, según el reporte del software Turnitin que se adjunta a la presente, el que es menor (X) / igual () al 25% de similitud que es el máximo permitido en la UNTRM.
- La citada Tesis tiene _____ % de similitud, según el reporte del software Turnitin que se adjunta a la presente, el que es mayor al 25% de similitud que es el máximo permitido en la UNTRM, por lo que el aspirante debe revisar su Tesis para corregir la redacción de acuerdo al Informe Turnitin que se adjunta a la presente. Debe presentar al Presidente del Jurado Evaluador su Tesis corregida para nueva revisión con el software Turnitin.



Chachapoyas, 02 de noviembre del 2023

[Signature]
SECRETARIO

[Signature]
PRESIDENTE

[Signature]
VOCAL

OBSERVACIONES:
.....
.....

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE LA TESIS



ANEXO 3-5

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL

En la ciudad de Chachapoyas, el día 04 de diciembre del año 2023, siendo las 11:00 horas, el aspirante: Eider Aderson Delgado Marrufo, asesorado por Mag. Pilar Mercedes Cayllahua Diosas defiende en sesión pública presencial () / a distancia () la Tesis titulada: El principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el Derecho Administrativo Sancionador, Chachapoyas 2022, para obtener el Título Profesional de Abogado, a ser otorgado por la Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas; ante el Jurado Evaluador, constituido por:

Presidente: Dr. José Luis Rodríguez Medina

Secretario: Dr. Oswaldo Bautista Carranza

Vocal: M.Cs. Julio César Ruiz Rosas

Procedió el aspirante a hacer la exposición de la Introducción, Material y métodos, Resultados, Discusión y Conclusiones, haciendo especial mención de sus aportaciones originales. Terminada la defensa de la Tesis presentada, los miembros del Jurado Evaluador pasaron a exponer su opinión sobre la misma, formulando cuantas cuestiones y objeciones consideraron oportunas, las cuales fueron contestadas por el aspirante.

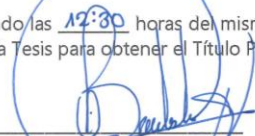
Tras la intervención de los miembros del Jurado Evaluador y las oportunas respuestas del aspirante, el Presidente abre un turno de intervenciones para los presentes en el acto de sustentación, para que formulen las cuestiones u objeciones que consideren pertinentes.

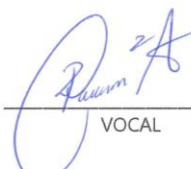
Seguidamente, a puerta cerrada, el Jurado Evaluador determinó la calificación global concedida a la sustentación de la Tesis para obtener el Título Profesional, en términos de:

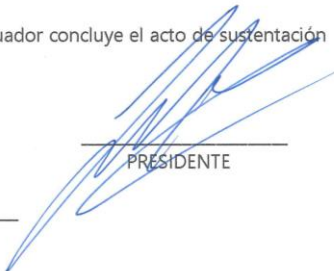
Aprobado () por Unanimidad () / Mayoría () Desaprobado ()

Otorgada la calificación, el Secretario del Jurado Evaluador lee la presente Acta en esta misma sesión pública. A continuación se levanta la sesión.

Siendo las 12:30 horas del mismo día y fecha, el Jurado Evaluador concluye el acto de sustentación de la Tesis para obtener el Título Profesional.


SECRETARIO


VOCAL


PRESIDENTE

OBSERVACIONES:

ÍNDICE DE GENERAL

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LA TESIS EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DE LA UNTRM.....	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL TORIBIO RODRÍGUEZ DE MENDOZA DE AMAZONAS	v
VISTO BUENO DE LA ASESORA DE LA TESIS.....	vi
JURADO EVALUADOR DE LA TESIS	vii
CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DE LA TESIS.....	viii
ACTA DE SUSTENTACIÓN DE LA TESIS.....	ix
ÍNDICE DE GENERAL	x
ÍNDICE DE TABLAS	xii
ÍNDICE DE FIGURAS	xiii
RESUMEN	xiv
ABSTRACT.....	xv
I. INTRODUCCIÓN	16
II. MATERIAL Y MÉTODOS.....	20
2.1. Diseño de la investigación	20
2.2. Tipo de investigación	20
2.2.1. Nivel de Investigación	20
2.2.2. Modelo de contrastación.....	20
2.3. Población.....	21
2.4. Muestra.....	21
2.5. Variables de estudios.....	21
2.6. Método, técnicas e instrumentos de recolección de datos y procedimiento...21	
2.6.1. Métodos	21
2.6.2. Técnicas	22
2.6.3. Instrumentos.....	22
2.6.4. Procedimiento	23
2.6.5. Análisis de datos	23
III. RESULTADOS	24
IV. DISCUSIÓN.....	38
4.1. Discusión en relación al primer objetivo específico	38
4.1.1. Definición de principios.....	38

4.1.2.	El principio de legalidad en la Constitución Política.....	39
4.1.3.	El principio de legalidad en el derecho administrativo.....	40
4.1.4.	El principio de legalidad descrito en el Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.....	42
4.1.5.	El principio de legalidad descrito en el artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444	44
4.2.	Discusión en relación al segundo objetivo específico.....	46
4.2.1.	Aplicación de la ley en nuestro sistema jurídico	46
4.2.2.	Disposición y Norma	46
4.2.3.	Aplicación inmediata	48
4.2.4.	Aplicación ultraactiva	49
4.2.5.	Aplicación diferida	50
4.2.6.	Aplicación retroactiva.....	51
4.3.	Discusión en relación al tercer y cuarto objetivo específico.....	54
4.3.1.	Derecho administrativo sancionador	54
4.3.2.	Los principios en el derecho administrativo sancionador.....	55
4.3.3.	El principio de retroactividad benigna en la Constitución.....	61
4.3.4.	El principio de retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador	64
4.3.5.	Fundamentos del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador	66
4.3.6.	Fundamentos del principio de retroactividad en el derecho administrativo sancionador	69
V.	CONCLUSIONES	72
VI.	RECOMENDACIONES.....	73
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
	ANEXOS	77

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. ¿Cree usted, que el principio de legalidad en nuestro sistema jurídico, se sustenta en el artículo 2 inciso 24 numeral d) de la Constitución Política?	24
Tabla 2. ¿Considera usted, que el principio de legalidad constitucional, tiene el mismo fundamento en el derecho administrativo?	25
Tabla 3. ¿El principio de legalidad contenido en el artículo IV inciso 1, literal 1.1 de la Ley N° 27444, es el mismo que el contenido en el artículo 230, inciso 1 de la misma Ley?	26
Tabla 4. ¿Cree usted, que el legislador se equivocó al consignar en la Ley N° 27444, dos veces el principio de legalidad?	27
Tabla 5. ¿Las formas de aplicación de la ley en el tiempo tienen fundamento constitucional?	28
Tabla 6. La aplicación retroactiva, inmediata, ultra activa y la diferida de la Ley, son formas constitucionales de aplicación de la ley en el tiempo.	29
Tabla 7. Cree usted, que las formas de aplicación de la Ley en el tiempo antes mencionadas, son de aplicación en el derecho administrativo sancionador.	30
Tabla 8. Existen otras formas de aplicación de la Ley en el tiempo que son aplicables exclusivamente al derecho administrativo sancionador.....	31
Tabla 9. La aplicación retroactiva de la norma en el derecho administrativo sancionador, tiene carácter Constitucional.....	32
Tabla 10. La aplicación retroactiva de la Ley se sustenta en el artículo 2, inciso 24, numeral d), de la Constitución Política.....	33
Tabla 11. El principio de retroactividad en el derecho administrativo disciplinario o sancionador, se sustenta en el artículo 103 de la Constitución Política.....	34
Tabla 12. El principio de retroactividad del derecho sancionador, se sustenta en el principio de legalidad constitucional.	35
Tabla 13. Cree usted, que, al regirse nuestro sistema jurídico por una constitución política, toda aplicación normativa debe nacer de la misma.	36
Tabla 14. El principio de retroactividad benigna del derecho administrativo sancionador, no es más que el cumplimiento del principio de legalidad.	37

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Sustento del principio de conforme al artículo 2, inciso 24, numeral d), de la Constitución Política.....	24
Figura 2. El fundamento del principio de legalidad constitucional en el derecho administrativo.	25
Figura 3. El principio de legalidad constitucional y el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador.....	26
Figura 4. El legislador se equivocó al regular dos veces el principio de legalidad en el derecho administrativo.....	27
Figura 5. Las formas de aplicación de la ley en el tiempo tienen fundamento constitucional.....	28
Figura 6. La aplicación retroactiva, inmediata, ultra activa y la diferida de la Ley, como formas constitucionales de aplicación de la ley en el tiempo.	29
Figura 7. Las formas de aplicación de la Ley en el tiempo antes mencionadas, son de aplicación en el derecho administrativo sancionador.	30
Figura 8. Existencia de otras formas de aplicación de la Ley en el tiempo que son aplicables exclusivamente al derecho administrativo sancionador.....	31
Figura 9. La aplicación retroactiva de la norma en el derecho administrativo sancionador, tiene carácter Constitucional.....	32
Figura 10. La aplicación retroactiva de la Ley se sustenta en el artículo 2, inciso 24, numeral d), de la Constitución Política.....	33
Figura 11. El principio de retroactividad de la Ley en el derecho administrativo disciplinario o sancionador, se sustenta en el artículo 103 de la Constitución Política..	34
Figura 12. El principio de retroactividad del derecho sancionador, se sustenta en el principio de legalidad constitucional.	35
Figura 13. Regulación de nuestro sistema jurídico por una constitución política, toda aplicación normativa debe nacer de la misma.	36
Figura 14. El principio de retroactividad benigna del derecho administrativo sancionador, no es más que el cumplimiento del principio de legalidad.	37

RESUMEN

La investigación que hoy presentamos, se relaciona con el principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador; en ese sentido, se propuso establecer al principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, con el objeto de encontrar respuesta al problema de investigación, sobre si ¿es el principio de legalidad el fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, Chachapoyas-2022? Utilizándose como técnica de investigación, la encuesta; así, el presente trabajo es de diseño no experimental, cuyo tipo de investigación y de acuerdo a su orientación, es básica, y de acuerdo a la técnica de contrastación, es descriptiva-explicativo, en tanto describe la institución estudiada y lo explica mediante los resultados obtenidos. En cuanto a este último -resultados-, se ha obtenido que el 91 % del total de la población estudiada, ha referido que el principio de retroactividad benigna del derecho administrativo sancionador, se sustenta en el principio de legalidad dispuesto en el texto constitucional. Habiendo concluido que el principio de retroactividad de ley en el derecho administrativo sancionador, no tiene sustento en el artículo 103 de la Constitución Política, sino en el principio de legalidad contenido en el artículo 2 inciso 24 del mismo texto constitucional.

Palabras clave: principio de retroactividad, principio de legalidad y derecho administrativo sancionador.

ABSTRACT

The research we present today is related to the principle of legality as the basis of benign retroactivity in administrative sanctioning law; in that sense, it was proposed to establish the principle of legality as the basis of benign retroactivity in administrative sanctioning law, in order to find an answer to the research problem, on whether is the principle of legality the basis of benign retroactivity in sanctioning administrative law, Chachapoyas-2022? Using as a research technique, the survey; Thus, the present work is of non-experimental design, whose type of research and according to its orientation, is basic, and according to the contrast technique, it is descriptive-explanatory, as it describes the institution studied and explains it through the results obtained. Regarding the latter - results-, it has been obtained that 91% of the total population studied, has referred that the principle of benign retroactivity of the sanctioning administrative law, is based on the principle of legality provided in the constitutional text. Having concluded that the principle of retroactivity of law in administrative sanctioning law is not based on article 103 of the Political Constitution, but on the principle of legality contained in article 2, paragraph 24 of the same constitutional text.

Keywords: principle of retroactivity, principle of legality and administrative sanctioning law.

I. INTRODUCCIÓN

Los sistemas jurídicos contemporáneos, han instaurado reglas mediante el cual el Estado ejerce el control de las conductas de los ciudadanos – administrados, con la finalidad de adecuarlas a un marco regulativo expreso, permitiendo adecuar las conductas a un orden determinado.

Ahora bien, las instituciones reguladas en nuestro ordenamiento jurídico, requieren que sean explicadas desde un punto de vista técnico y pragmático, y así poder encontrar su sostén dentro del marco constitucional establecido. Así, el derecho administrativo no escapa de aquel análisis, en tanto recoge instituciones que, desde una lectura ligera, tendría una riña con la Constitución, pero, sin embargo, examinándolo correctamente, encontramos su sustento dentro del mismo marco regulativo constitucional.

Así pues, la presente investigación lleva como título: “El principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, Chachapoyas-2022”, la misma que se encamina a dar respuesta al problema sobre sí, ¿es el principio de legalidad el fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, Chachapoyas-2022? En tanto que, según la teoría analizada, advertimos que algunos administrativistas indican que el sustento constitucional o el fundamento del principio de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, se encuentra en el dispositivo 103 del texto constitucional, lo cual según hemos analizado no es correcto; pues al asumirse tal postura doctrinal, no se toma en cuenta lo que de forma expresa indica el citado dispositivo, que solo admite la retroactividad para el caso de materia penal. En tal sentido, el sustento, de modo alguno podemos hallarlo en aquel dispositivo, sino en otro de igual jerarquía. Es decir, el fundamento de la retroactividad benigna en el procedimiento sancionador, se sustenta en el principio de legalidad constitucional, toda vez que, es ahí donde se sustenta su aplicación en el derecho administrativo, tal como lo hemos planteado nuestra hipótesis. Pues, lo que pretendemos con la presente investigación es darle contenido constitucional al principio de retroactividad benigna de la ley, instaurada en el inciso 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, atendiendo como lo dejamos expreso precedentemente, que el dispositivo 103 de la Carta Política, solo admite de forma expresa la retroactividad benigna en materia penal; por lo que, lo contrario, implicaría ir en contra del citado dispositivo constitucional, que no puede ser posible en nuestro sistema vigente; por ello, el soporte legal y constitucional al citado principio de retroactividad en materia

administrativa, lo encontramos en el principio de legalidad prescrito en el artículo 2, inciso 24, numeral d) del mismo texto constitucional. Siendo que en ello reside el aporte que realiza la presente investigación.

Pues bien, en relación al tema que es parte de la presente tesis, no existen investigaciones en dicho extremo, pues la presente se ha realizado desde un enfoque analítico descriptivo, tomando en cuenta las posiciones doctrinarias existentes en nuestro medio; si bien la que acogemos se sustenta en el principio de legalidad, no obstante, estas no otorgan mayores alcances desde un análisis del principio de legalidad constitucional y administrativo, instituyéndose la investigación tesis, la primera en otorgar algunos alcances sobre la materia estudiada; con ello, como es obvio en el derecho, nada está dicho, al contrario, aspiramos de algún modo que en un futuro nuestro texto constitucional, tienda a modificarse y extienda las causales de la retroactividad al derecho administrativo, y en tanto eso no sea posible, el principio de legalidad deberá dotar de sustento a su existencia. En tal sentido, la presente tesis resulta novedosa y su aporte como ya lo dijimos, está en dotar de fundamento al principio de retroactividad en el derecho administrativo sancionador. Pues una correcta identificación de las instituciones jurídicas en nuestro sistema jurídico, parte por encontrar su sustento en la Constitución Política, de lo contrario, esta debe ser expulsada del sistema, que no debe pasar con la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador. Pues, los operadores jurídicos, más allá de la exposición literal de la ley, deben tener la certeza de que la institución jurídica aplicable a un caso determinado, encuentra su contenido en el texto constitucional, de lo contrario, la incertidumbre haría que el derecho sea un caos, situación que debe evitarse; además, teóricamente, permite comprender mejor la retroactividad de la ley en el derecho administrativo.

Por ello, para encontrar el fundamento del principio de retroactividad en el derecho administrativo sancionador, se planteó como objetivo general “establecer al principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, Chachapoyas-2022”; esto es, si el principio de legalidad constituía el fundamento de la retroactividad en materia sancionadora. Por lo que, se formularon objetivos específicos; por un lado, se tuvo que definir el principio de legalidad desde la Constitución Política y la Ley del Procedimiento Administrativo, pues era necesario en medida que en este último se ha consignado -en el mismo texto legal- dos veces el citado principio; por otro lado, se explicó los tipos de aplicación temporal de la ley en nuestro ordenamiento jurídico, esto es, para determinar si en el derecho administrativo las formas

de aplicación eran posibles, y así establecer la aplicación retroactiva; a su vez, se describió el principio de retroactividad benigna en los procesos sancionadores; y finalmente se estableció al principio de legalidad como sustento del principio de retroactividad benigna en el procedimiento sancionador.

En la presente tesis, la población estuvo conformada por el personal de las Secretarías Técnicas de Once instituciones públicas de la ciudad de Chachapoyas, los mismos que hacen un total de 11 personas con conocimiento en derecho y conocimiento de los principios sancionadores de la Ley del Procedimiento Administrativo General y normas especiales, quienes dieron respuesta a un cuestionario de encuesta conformada por catorce preguntas, con el objeto de obtener datos en relación a nuestro tema.

Ahora bien, la presente investigación nació a partir de que, en algunos antecedentes observamos que el sustento constitucional del principio de retroactividad de la ley administrativa sancionadora, de alguna manera no tenía relación con lo dispuesto en el apartado 103 de la Carta Polítca, en medida que en el solo se admite la retroactividad de la ley en materia penal, por ello encontrar el fundamento constitucional de dicho principio lo consideramos ineludible. Por lo tanto, la presente investigación resulta necesaria y su aporte de suma importancia.

Así, conforme a nuestra investigación, se obtuvieron como conclusiones de que, nuestro sistema jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, sin embargo, en el derecho administrativo, también se admite la aplicación retroactiva de la ley más favorable al administrado investigado, admitiendo que puede ser aplicada aun cuando la sanción haya adquirido firmeza, siempre que no haya sido ejecutada o cumplida. A su vez, que el dispositivo 103 de la Constitución solo ha regulado la retroactividad de la ley en materia penal, por lo que, extender su aplicación al ámbito sancionador, es vaciar de contenido el citado dispositivo; para ello, el legislador, bajo el amparo del principio de legalidad conforme al artículo 2 inciso 24 de la Constitución, ha decidido extender la aplicación retroactiva de la ley al derecho administrativo sancionador, regulándose en el inciso 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Finalmente, la presente tesis contiene el orden siguiente: en el primer acápite se realiza una introducción a la temática estudiada, en segundo orden se presenta los materiales y métodos de la tesis en estudio, en el tercer se analizan los resultados a las encuestas realizadas a nuestra muestra poblacional; inmediatamente, como cuarto capítulo, se presenta las discusiones con sus respectivas teorías y donde se comparan los resultados

obtenidos, y como último capítulo se muestran las conclusiones que se llegó en el desarrollo de la tesis en estudio.

II. MATERIAL Y MÉTODOS

2.1. Diseño de la investigación

La presente tesis, se ha sustentado en un diseño no experimental, toda vez que estuvo encaminada a investigar el principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, con la finalidad de dotar de sustento científico al principio de retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador.

2.2. Tipo de investigación

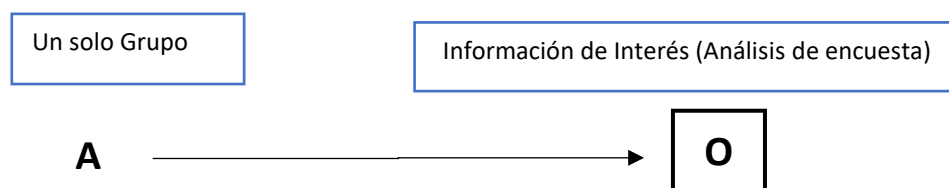
- ❖ De acuerdo al fin que se persigue: Básica
- ❖ De acuerdo a la técnica de contrastación: Descriptivo-Explicativo

2.2.1. Nivel de Investigación

La presente es de nivel Descriptivo-Explicativo; toda vez que se encaminó a conocer y comprender la problemática en estudio; a estudiar y describir el principio de retroactividad benigna.

2.2.2. Modelo de contrastación

Diseño: se utiliza el diseño descriptivo simple o de una sola casilla (un solo grupo).



Dónde:

A: Población o Muestra: once secretarías técnicas de once instituciones públicas de la ciudad de Chachapoyas.

O: Información de interés (análisis de encuestas) que se recoge de la población o muestra.

2.3. Población

En la presente investigación, la población de estudio estuvo constituida por personal de las Secretarías Técnicas de Once instituciones públicas de la ciudad de Chachapoyas, los mismos que hacen un total de 11 personas con conocimiento en derecho y conocimiento de los principios sancionadores de la Ley del Procedimiento Administrativo General y normas especiales.

2.4. Muestra

En la tesis propuesta, la muestra estuvo formada por el universo poblacional, esto es, por el personal de las Secretarías Técnicas de Once instituciones públicas de la ciudad de Chachapoyas, los mismos que hicieron un total de 11 personas con conocimiento en derecho y conocimiento de los principios sancionadores de la Ley del Procedimiento Administrativo General y normas especiales.

En ese sentido, la presente investigación es de índole cualitativa. Por lo que, al trabajarse con el total de la población y siendo la misma identificable, no hubo necesidad de establecer la muestra, por lo tanto, tampoco era necesario aplicar el muestreo.

2.5. Variables de estudios

La presente investigación tuvo como variables las siguientes:

- ✓ El principio de legalidad
- ✓ Derecho administrativo sancionador
- ✓ Principio de retroactividad benigna en el derecho administrativo.

2.6. Método, técnicas e instrumentos de recolección de datos y procedimiento

2.6.1. Métodos

❖ Métodos generales:

- A. Analítico:** nos permitió conocer el fondo de las sentencias del Tribunal Constitucional respecto al principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador.
- B. Inductivo:** nos ha guiado de un conocimiento particular a uno general. Por ello, nos ha permitido establecer al principio de legalidad como cimiento de la retroactividad en el derecho sancionador, esto es, desde una revisión de la normativa especial hacia un contexto más general.
- C. Deductivo:** nos ha permitido guiarnos desde un conocimiento general a un conocimiento particular. Este método permitió tener conocimiento de los

casos que se pronunció el Tribunal Constitucional sobre el principio de retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador.

❖ **Métodos específicos:**

- A. **Exegético:** nos permitió examinar las normas nacionales y los convenios internacionales ratificados por nuestro Estado en relación al principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo, cuya finalidad será entender el principio de legalidad y el principio de retroactividad benigna.
- B. **Doctrinario:** se utilizó para comprender cómo la doctrina nacional y comparada, desarrolla respecto al fundamento de la retroactividad en el ámbito sancionador.
- C. **Histórico:** nos ha permitido reconstruir históricamente desde un ámbito legal y constitucional el principio de legalidad y de retroactividad benigna en la vía administrativa.

2.6.2. Técnicas

En la presente investigación, se acudió a la siguiente técnica:

- a) **Encuesta:** nos ha permitido instituir las pautas del objeto de estudio, realizándose un cuestionario de preguntas relacionadas con nuestras variables de estudio y objetivos propuestos, las mismas que se dirigieron a nuestra muestra, a fin de dar solución al problema formulado. En ese sentido, nuestra población estuvo constituida por 11 secretarías técnicas de once instituciones públicas de la ciudad de Chachapoyas, esto es, a once secretarios técnicos; a quienes se les aplicó la encuesta aprobada por nuestros expertos; instrumento mediante el cual, nos brindaron su opinión, sobre el principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador.

2.6.3. Instrumentos

Se utilizaron los siguientes instrumentos de investigación:

- a) Encuesta.
- b) Fichas bibliográficas (texto, resumen, comentarios, etc.).
- c) Fotocopiado.
- d) Servicio de internet.
- e) Ficha de análisis de expediente.

2.6.4. Procedimiento

✓ **Fase de gabinete o preliminar:**

En la presente fase, se examinó material bibliográfico en relación a la presente investigación, como libros, artículos, sentencias, leyes (relacionadas a nuestras variables de estudio y problema de investigación), etc. Metodológicamente se utilizará el análisis de las encuestas, la doctrina y normas nacionales.

✓ **Fase de campo:**

En esta etapa se procederá con el análisis de los datos obtenidos en la fase anterior. En la presente fase, se acopió, se procesó y se estudió la información obtenida respecto a los objetivos de investigación formulados en la presente investigación; pues se aplicó un cuestionario a nuestra población en estudios, quienes mediante un cuestionario respondieron diferentes preguntas realizados sobre nuestros objetivos de investigación, a fin de dar solución a nuestro problema de estudio.

✓ **Fase de procesamiento de datos**

Analizado los datos y concluido el análisis de la información recabada de nuestro cuestionario, dirigidas a las once secretarías técnicas de once instituciones públicas de la ciudad de Chachapoyas, se procedió a la descripción en los resultados, con el fin de establecer al principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador.

2.6.5. Análisis de datos

En principio debemos aclarar que la investigación propuesta es de índole descriptiva, esto es, en el análisis de encuestas a la muestra poblacional, para tal efecto, con la explicación de la información obtenida para su respectivo análisis e interpretación de cuadros tabulados. El mismo que se realizó mediante ficha de encuestas, cuestionario que ha contenido preguntas sobre nuestro problema y objetivos de investigación.

III. RESULTADOS

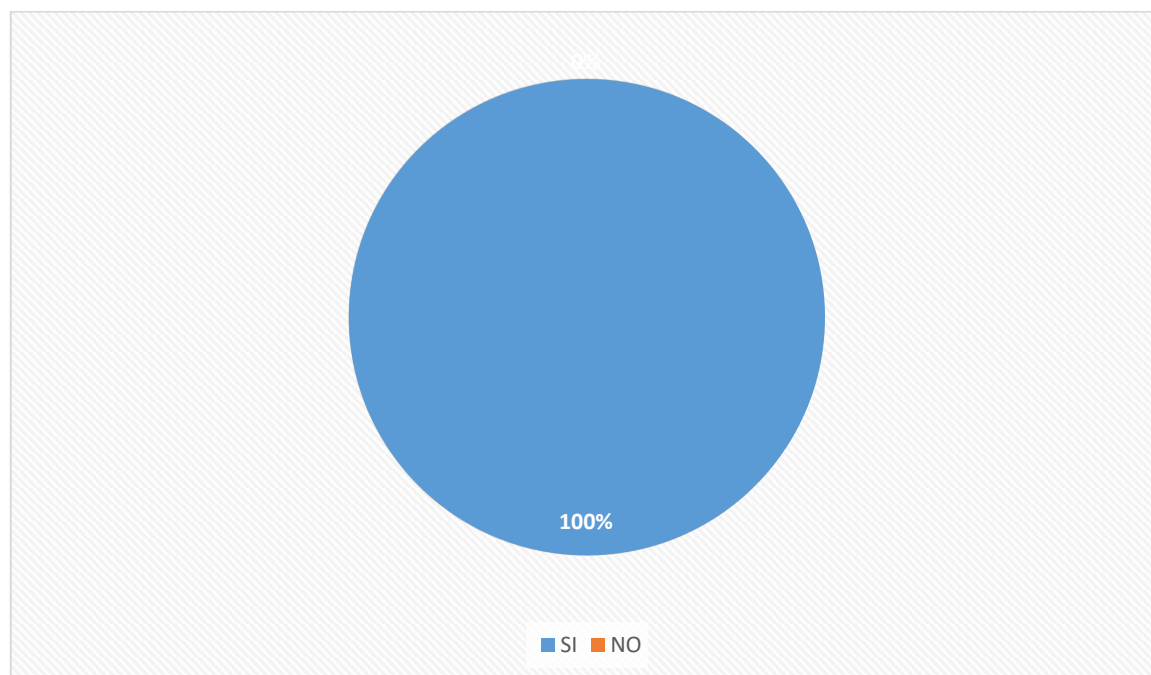
En relación a la información obtenida, el presente acápite se proyecta a verificar el objetivo general y específicos, así como la hipótesis formulada. Por un lado, se describió y examinó la información recopilada en la ficha de encuestas realizados a once secretarías técnicas de once instituciones públicas de la ciudad de Chachapoyas; por otro lado, la información ha sido procesada mediante el uso cuadros estadísticos, a fin de verificar la problemática y arribar a las conclusiones; Así tenemos:

Tabla 1. *¿Cree usted, que el principio de legalidad en nuestro sistema jurídico, se sustenta en el artículo 2 inciso 24 numeral d) de la Constitución Política?*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	11	100%
NO	0	0%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración en mérito a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 1. *Sustento del principio de conforme al artículo 2, inciso 24, numeral d), de la Constitución Política.*



Fuente: Elaboración en relación a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

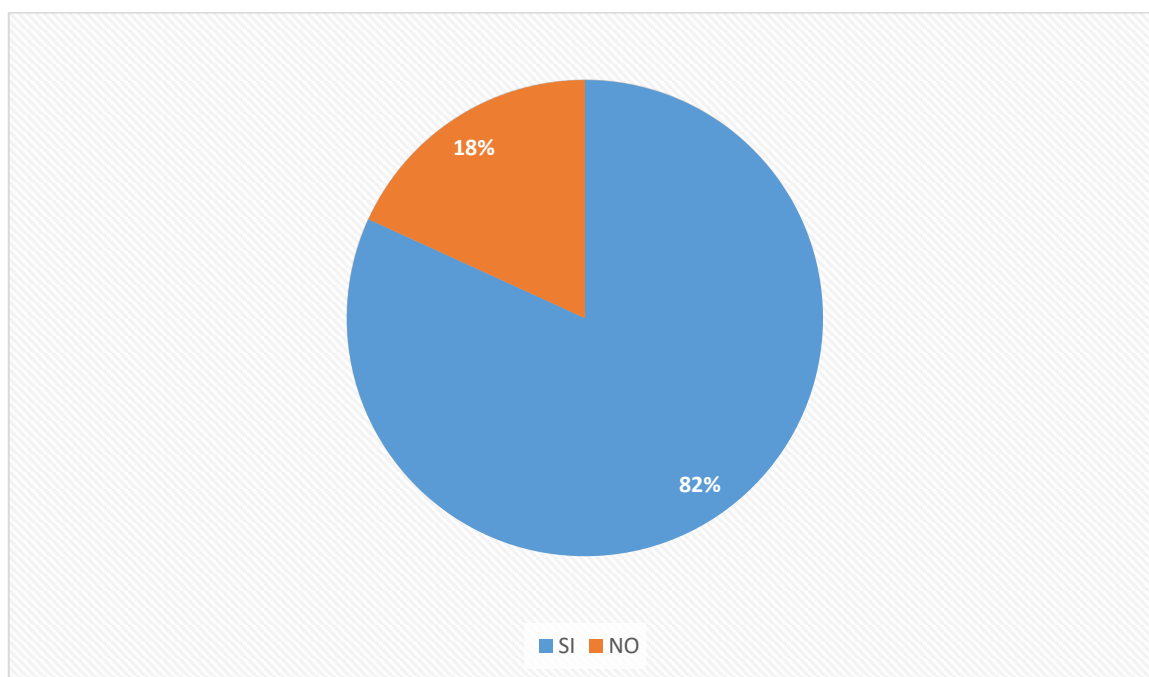
Interpretación: Del 100% de las encuestas realizadas, apreciamos que el total indicó que el principio de legalidad en nuestro sistema jurídico, se sostiene en el artículo 2 inciso 24 numeral d) de la Constitución Política.

Tabla 2. *¿Considera usted, que el principio de legalidad constitucional, tiene el mismo fundamento en el derecho administrativo?*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	9	82%
NO	2	18%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración en virtud a las encuestas realizadas a once secretarios técnicos.

Figura 2. *El fundamento del principio de legalidad constitucional en el derecho administrativo.*



Fuente: Elaboración conforme a las encuestas realizadas a once secretarios técnicos.

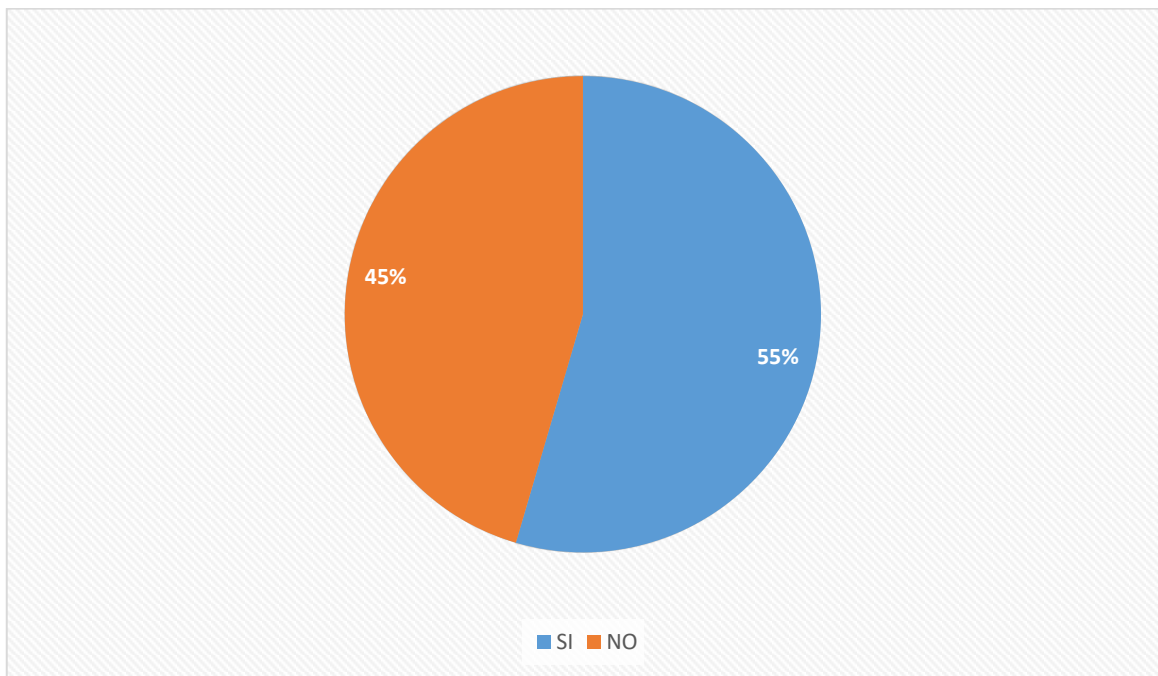
Interpretación: Del total de encuestas realizadas, apreciamos que el 82 % indicó que el principio de legalidad constitucional, tiene el mismo fundamento en el derecho administrativo; empero, el 18% señaló que tiene diferente fundamento.

Tabla 3. *¿El principio de legalidad contenido en el artículo IV inciso 1, literal 1.1 de la Ley N° 27444, es el mismo que el contenido en el artículo 230, inciso 1 de la misma Ley?*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	6	55%
NO	5	45%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración conforme a las encuestas realizadas a los once secretarios técnicos.

Figura 3. *El principio de legalidad constitucional y el principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador.*



Fuente: Elaboración en relación a las encuestas realizadas a los secretarios técnicos.

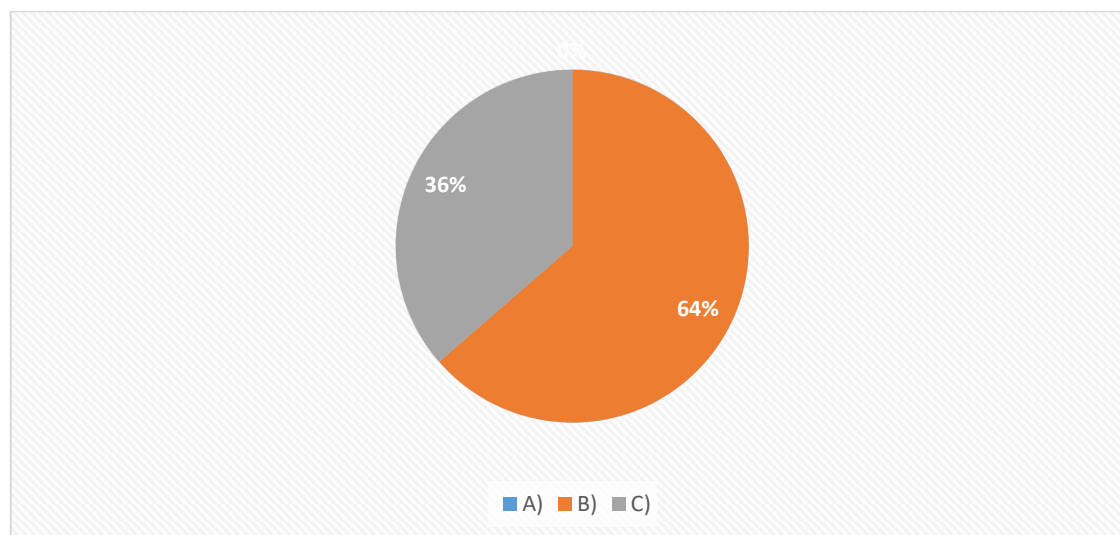
Interpretación: Del total de los encuestados, el 55 % señaló que principio de legalidad contenido en el artículo IV inciso 1, literal 1.1 de la Ley N° 27444, es el mismo que el contenido en el artículo 230, inciso 1 de la misma Ley N° 27444; sin embargo, el 45% refiere que no es lo mismo.

Tabla 4. *¿Cree usted, que el legislador se equivocó al consignar en la Ley N° 27444, dos veces el principio de legalidad?*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
A) Sí, porque es el mismo principio	0	0%
B) No, porque obedece a fundamentos distintos al ámbito general y otra más especial – Derecho Sancionador	7	64%
C) Es Cuestión de Técnica Legislativa	4	36%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración propia en mérito a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 4. *El legislador se equivocó al regular dos veces el principio de legalidad en el derecho administrativo.*



Fuente: Elaboración conforme a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Interpretación: Del 100% de las encuestas realizadas referente a la pregunta, si el legislador se equivocó al consignar en la Ley N° 27444, dos veces el principio de legalidad; se observa que el 64 % señaló que No, porque obedece a fundamentos distintos

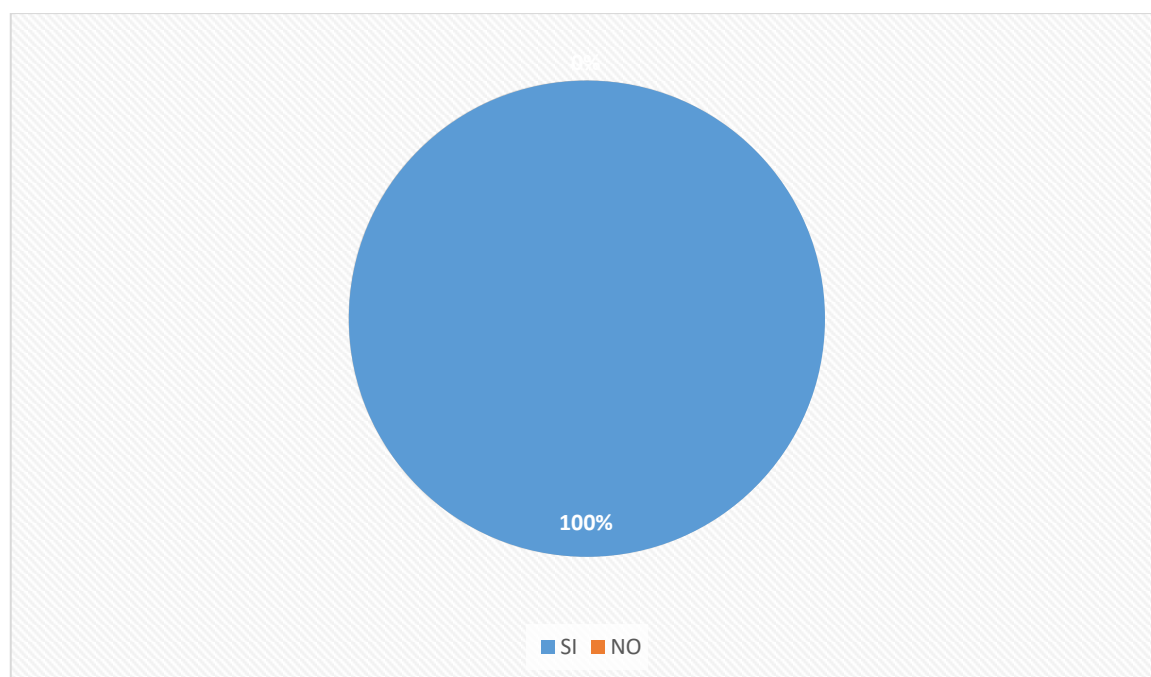
al ámbito general y otra más especial – Derecho Sancionador; no obstante, el 36% marcó que es cuestión de técnica legislativa.

Tabla 5. *¿Las formas de aplicación de la ley en el tiempo tienen fundamento constitucional?*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	11	100%
NO	0	0%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración propia en mérito a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 5. *Las formas de aplicación de la ley en el tiempo tienen fundamento constitucional.*



Fuente: Elaboración acorde a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

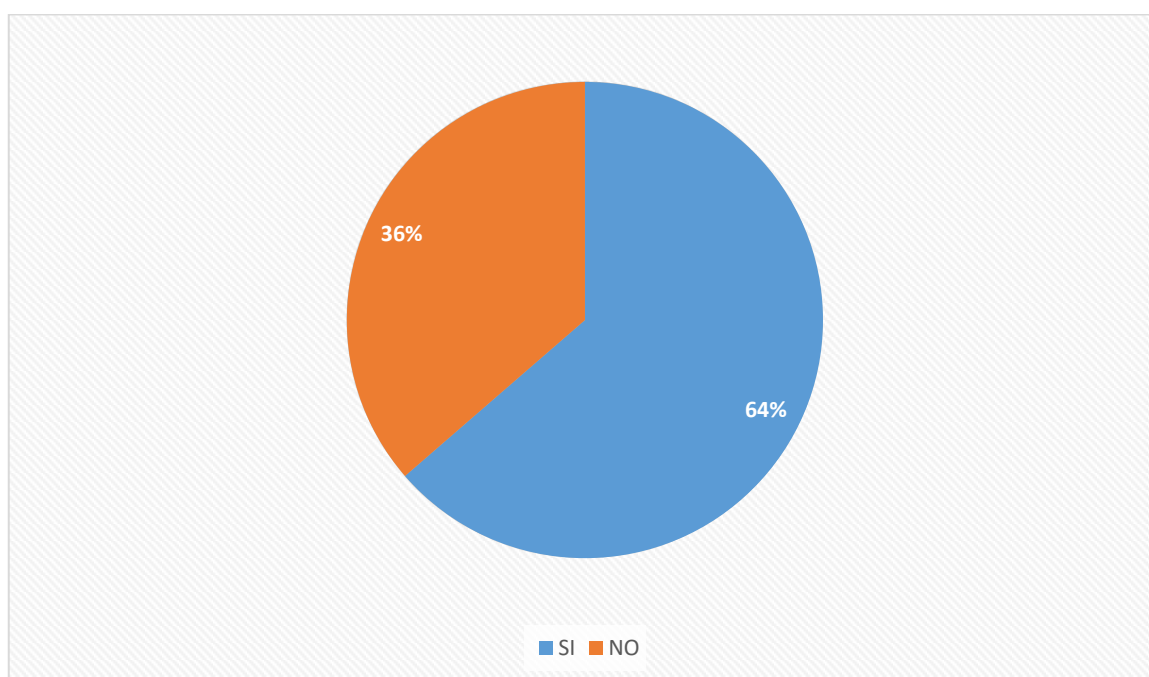
Interpretación: Del total, se observa que el 100 % refirió que las formas de aplicación de la ley en el tiempo tienen fundamento constitucional.

Tabla 6. *La aplicación retroactiva, inmediata, ultra activa y la diferida de la Ley, son formas constitucionales de aplicación de la ley en el tiempo.*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	7	64%
NO	4	36%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración conforme a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 6. *La aplicación retroactiva, inmediata, ultra activa y la diferida de la Ley, como formas constitucionales de aplicación de la ley en el tiempo.*



Fuente: Elaboración en mérito a las encuestas realizadas a los once Secretarios Técnicos.

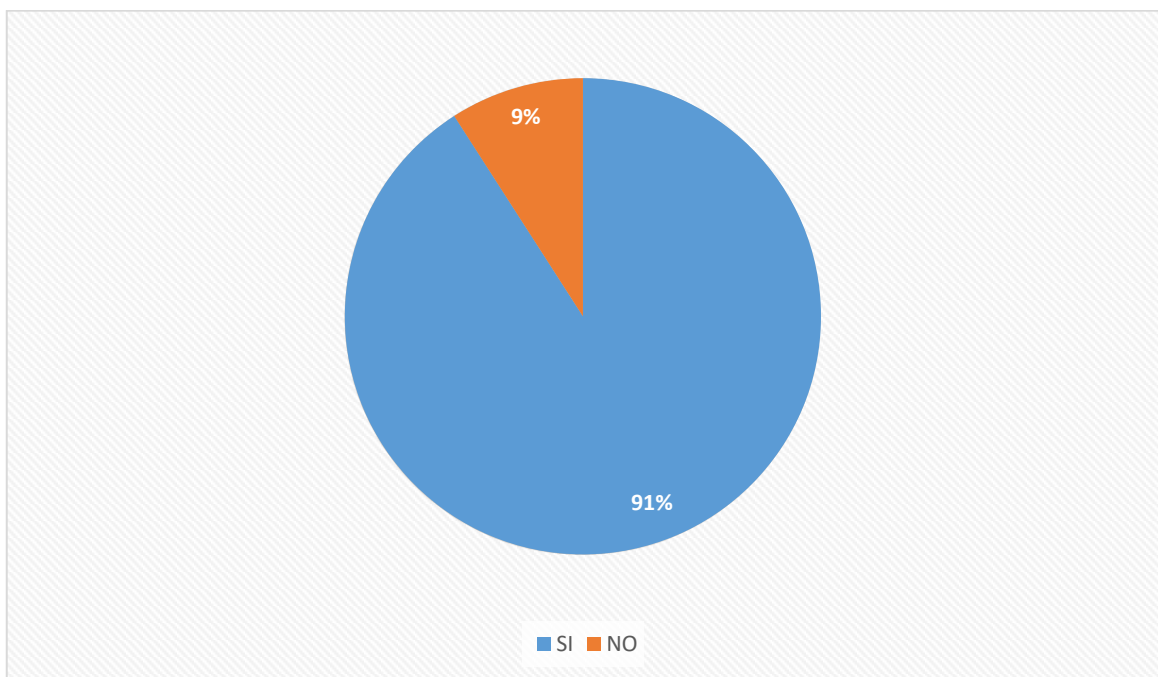
Interpretación: Del 100% de las encuestas realizadas, se observa que el 64 % refirió que la aplicación retroactiva, inmediata, ultra activa y la diferida de la Ley, son formas constitucionales de aplicación de la ley en el tiempo; no obstante, el otro 36 % señaló lo opuesto.

Tabla 7. Cree usted, que las formas de aplicación de la Ley en el tiempo antes mencionadas, son de aplicación en el derecho administrativo sancionador.

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	10	91%
NO	1	09%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración en atención a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 7. Las formas de aplicación de la Ley en el tiempo antes mencionadas, son de aplicación en el derecho administrativo sancionador.



Fuente: Elaboración propia en atención a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

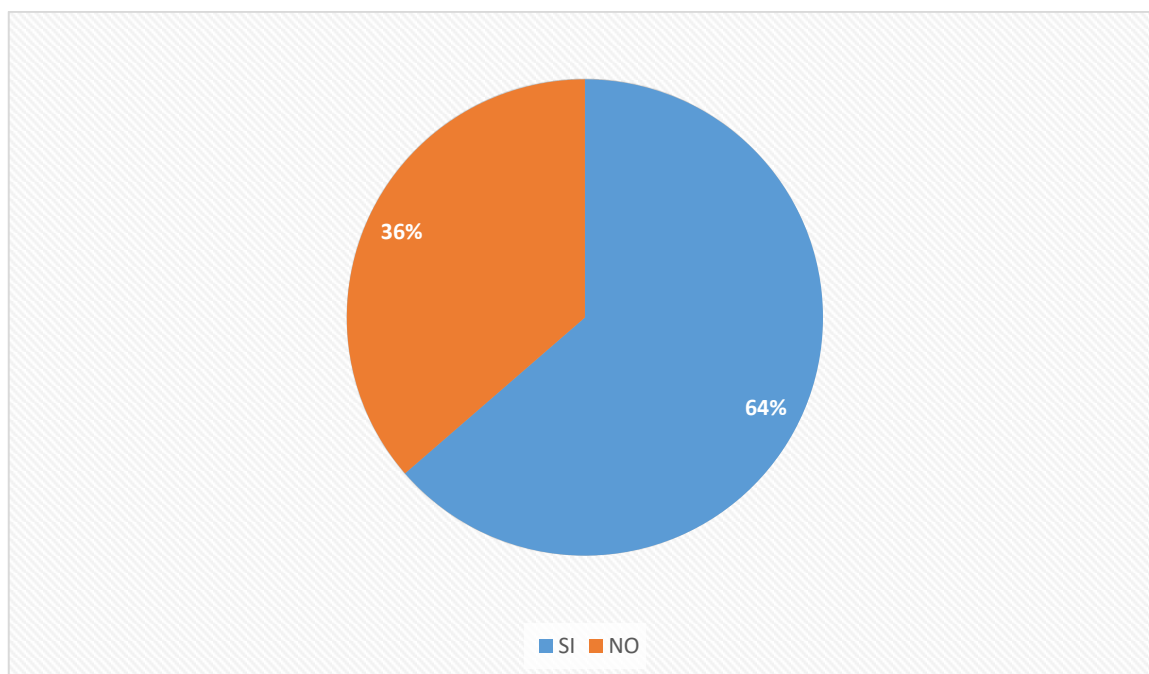
Interpretación: Del total de encuestados, el 91 % señaló que las formas de aplicación de la norma en el tiempo (retroactiva, inmediata, ultra activa y la diferida de la Ley), son de aplicación en el derecho administrativo sancionador; sin embargo, el 9% señaló que no son aplicables al ámbito administrativo sancionador.

Tabla 8. *Existe otras formas de aplicación de la Ley en el tiempo que son aplicables exclusivamente al derecho administrativo sancionador.*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	7	64%
NO	4	36%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración en atención virtud a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 8. *Existencia de otras formas de aplicación de la Ley en el tiempo que son aplicables exclusivamente al derecho administrativo sancionador.*



Fuente: Elaboración propia en virtud a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

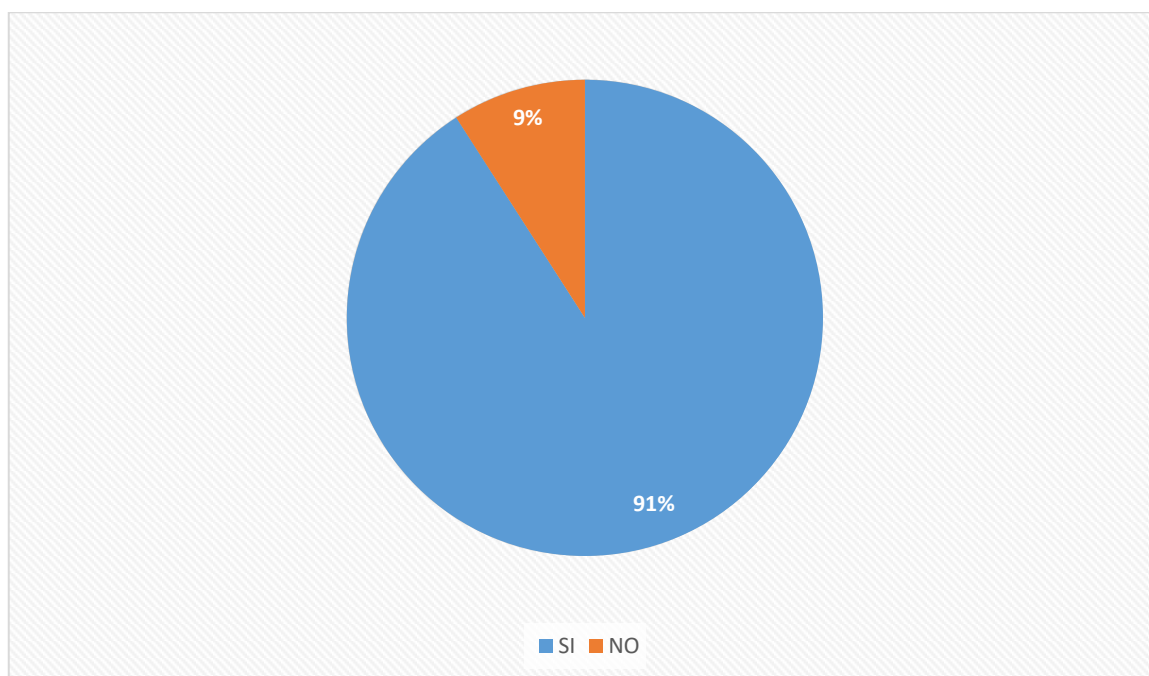
Interpretación: Del total de encuestados, apreciamos que el 64 % señaló que existen otras formas de aplicación de la Ley en el tiempo que son aplicables exclusivamente al derecho administrativo sancionador; sin embargo, el 36 % refirió que no existen otras formas de aplicación de la ley en el tiempo para el derecho administrativo sancionador.

Tabla 9. *La aplicación retroactiva de la norma en el derecho administrativo sancionador, tiene carácter Constitucional.*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	10	91%
NO	1	09%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración conforme a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 9. *La aplicación retroactiva de la norma en el derecho administrativo sancionador, tiene carácter Constitucional.*



Fuente: Elaboración en mérito a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

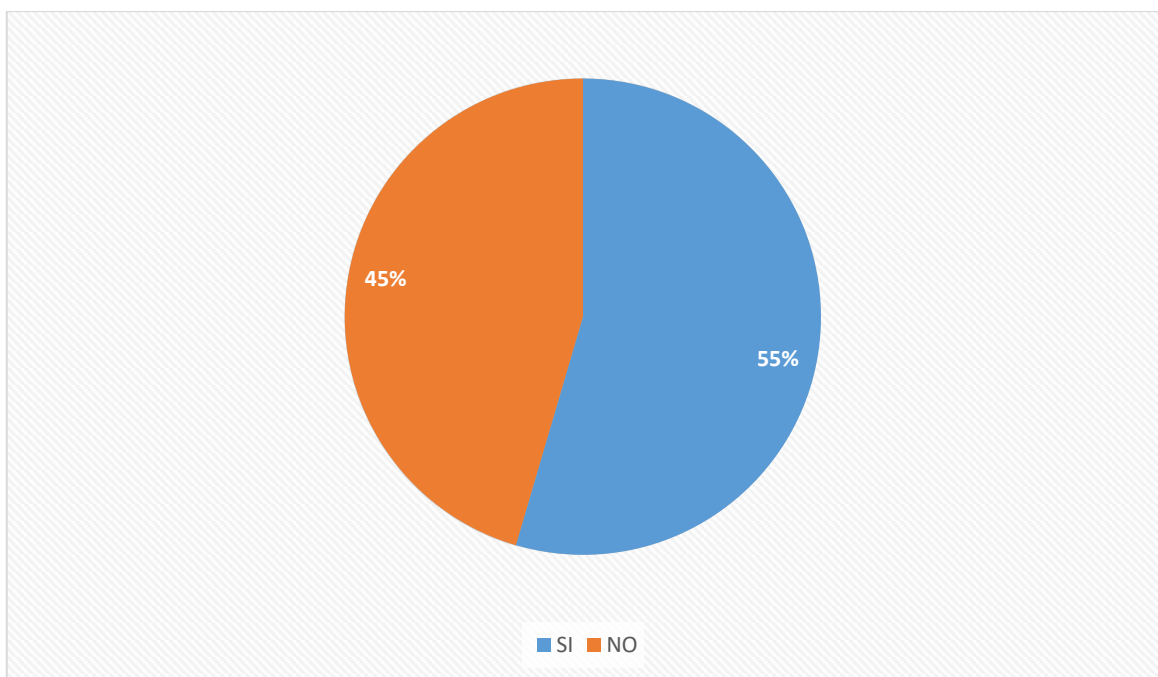
Interpretación: Del 100% del total poblacional, observamos que el 91 % ha señalado que la aplicación retroactiva de la norma en el derecho administrativo sancionador, tiene carácter Constitucional; sin embargo, el otro 9 % ha referido que no tendría carácter constitucional.

Tabla 10. *La aplicación retroactiva de la Ley se sustenta en el artículo 2, inciso 24, numeral d), de la Constitución Política.*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	6	55%
NO	5	45%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración en atención a las encuestas realizadas a once instituciones públicas de Chachapoyas.

Figura 10. *La aplicación retroactiva de la Ley se sustenta en el artículo 2, inciso 24, numeral d), de la Constitución Política.*



Fuente: Elaboración propia conforme a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

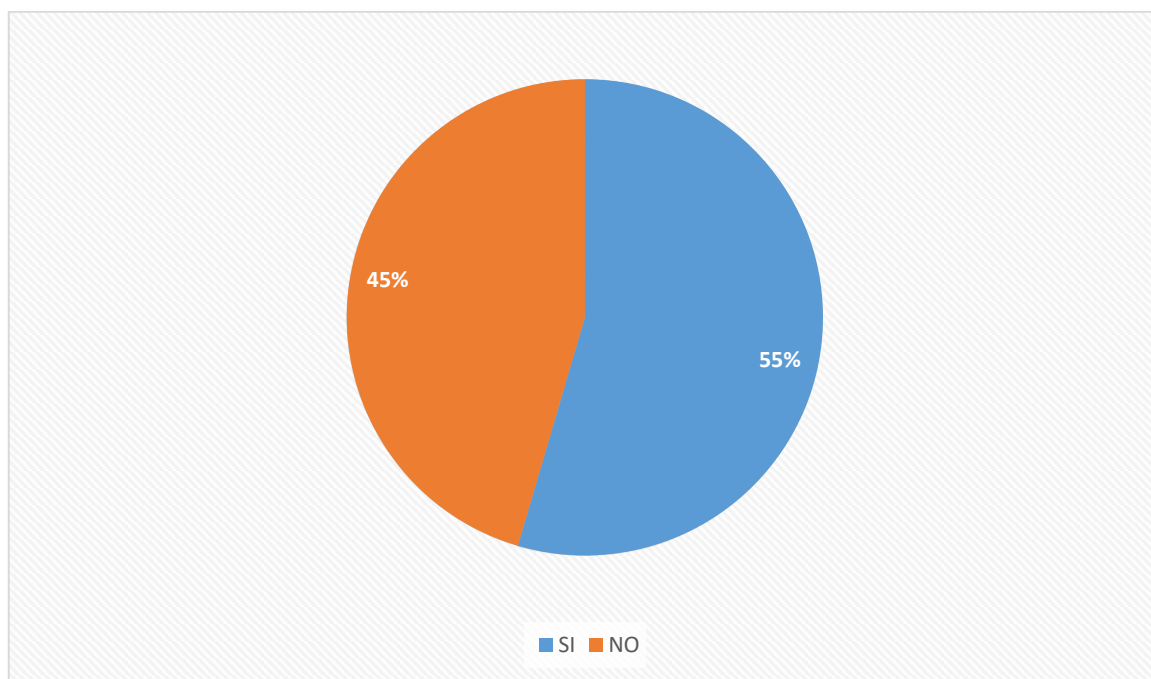
Interpretación: Del total de la población encuestada, el 55% señaló que la aplicación retroactiva de la ley se sustenta en el dispositivo 2, inciso 24, numeral d), de la Constitución; sin embargo, el 45% indicó que no se sustenta en el citado artículo constitucional.

Tabla 11. *El principio de retroactividad en el derecho administrativo disciplinario o sancionador, se sustenta en el artículo 103 de la Constitución Política.*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	6	55%
NO	5	45%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración en virtud a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 11. *El principio de retroactividad de la Ley en el derecho administrativo disciplinario o sancionador, se sustenta en el artículo 103 de la Constitución Política.*



Fuente: Elaboración en mérito a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

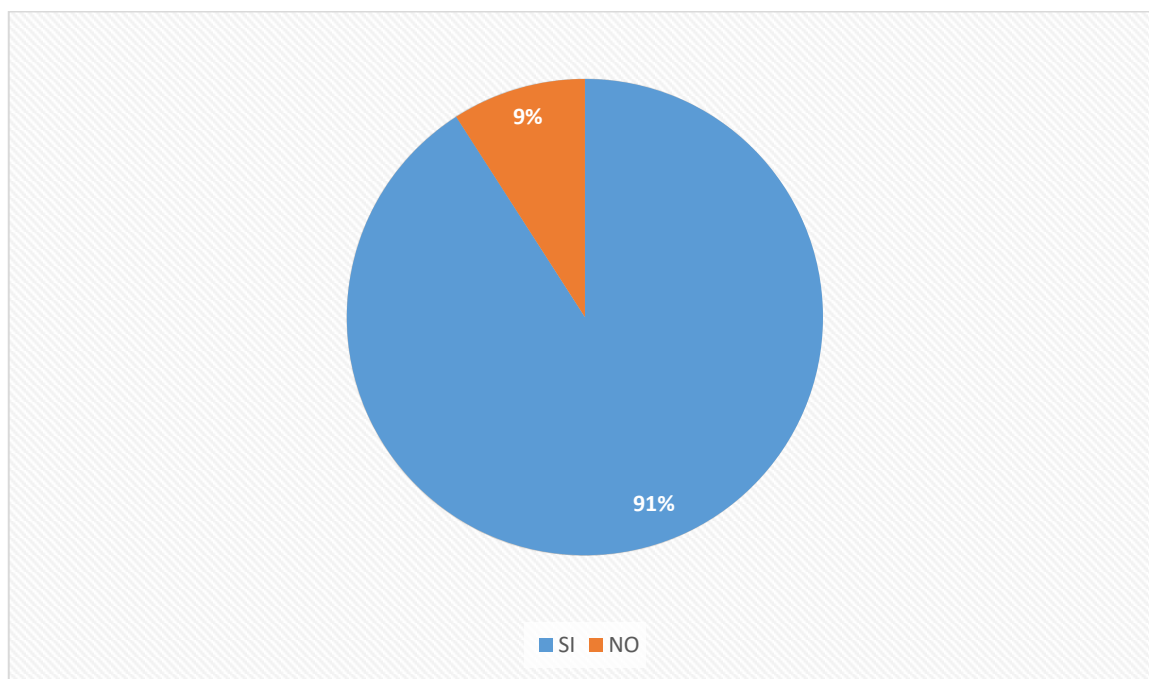
Interpretación: Del total de los encuestados, el 55% señaló que el principio de retroactividad de la Ley en el derecho administrativo disciplinario, se sustenta en el artículo 103 del texto constitucional; sin embargo, el 45 % restante refirió que no se sustenta en el citado artículo.

Tabla 12. *El principio de retroactividad del derecho sancionador, se sustenta en el principio de legalidad constitucional.*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	10	91%
NO	1	9%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración conforme a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 12. *El principio de retroactividad del derecho sancionador, se sustenta en el principio de legalidad constitucional.*



Fuente: Elaboración propia conforme a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

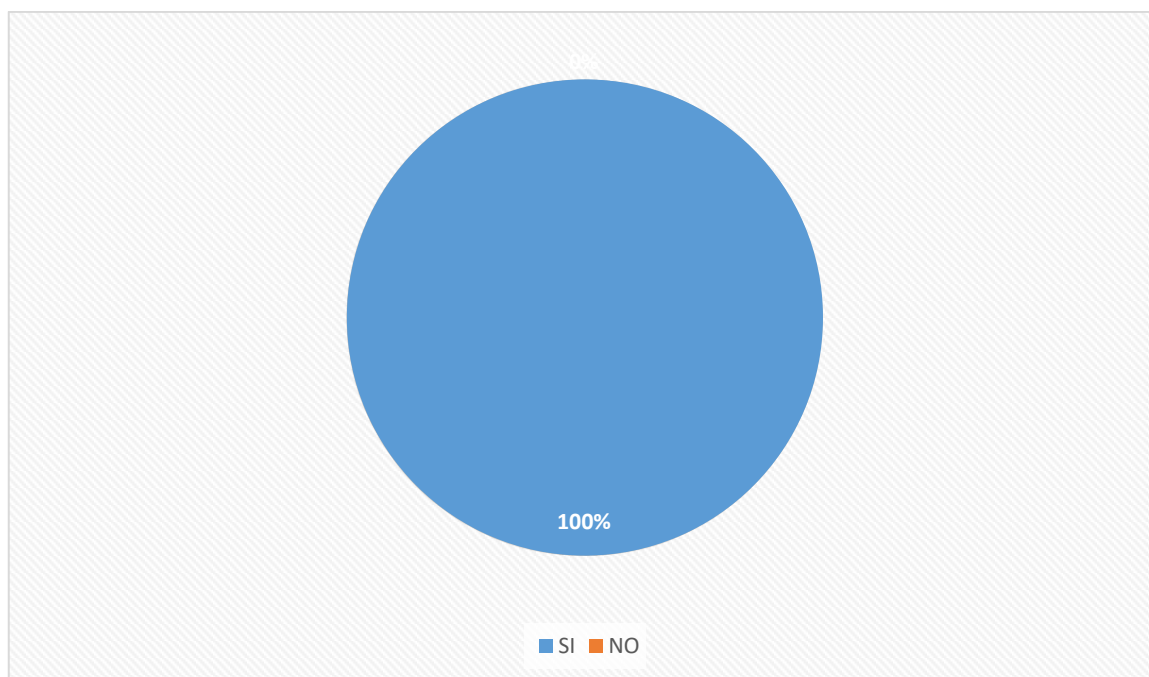
Interpretación: Del total de la población encuestada, apreciamos que el 91 % señaló que el principio de retroactividad del derecho sancionador, se sustenta en el principio de legalidad constitucional; sin embargo, el 9 % marcó que no se sustenta en el principio de legalidad constitucional.

Tabla 13. Cree usted, que, al regirse nuestro sistema jurídico por una constitución política, toda aplicación normativa debe nacer de la misma.

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	11	100%
NO	0	0%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración en virtud a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 13. Regulación de nuestro sistema jurídico por una constitución política, toda aplicación normativa debe nacer de la misma.



Fuente: Elaboración propia en virtud a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

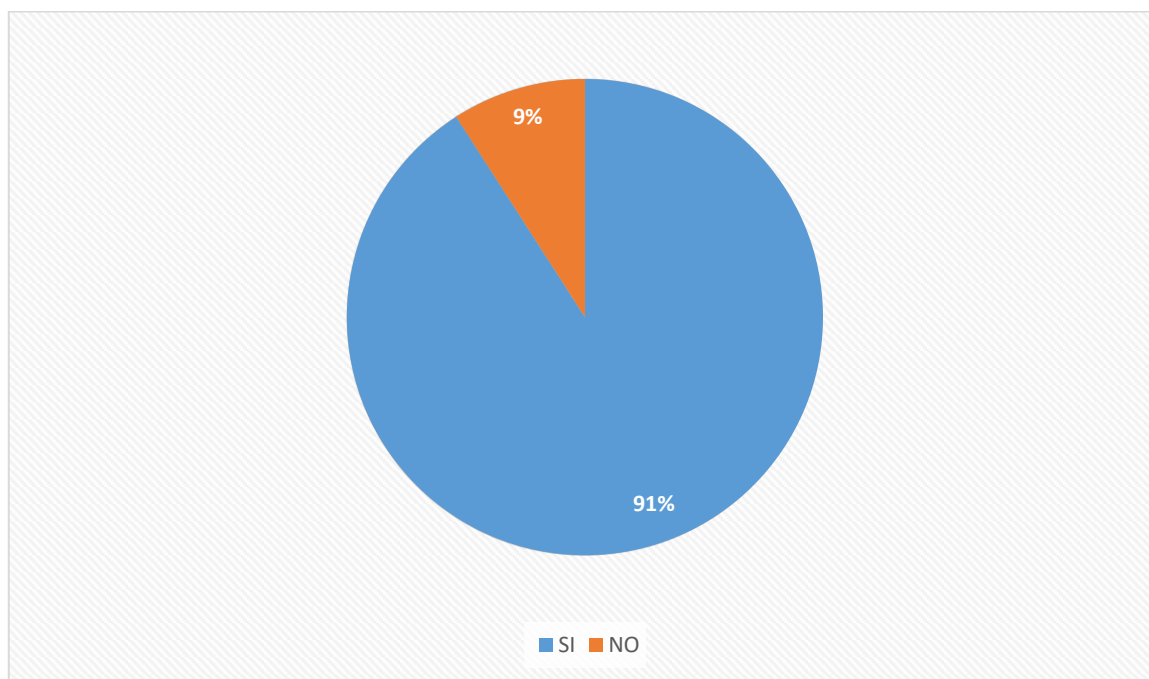
Interpretación: Del ciento por ciento de la población encuestada, el 100 % refirió que, al regirse nuestro sistema jurídico por una constitución política, toda aplicación normativa debe nacer de la misma.

Tabla 14. *El principio de retroactividad benigna del derecho administrativo sancionador, no es más que el cumplimiento del principio de legalidad.*

Alternativas	Cantidad	Porcentaje
SI	10	91%
NO	1	9%
Total	11	100%

Fuente: Elaboración en mérito a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Figura 14. *El principio de retroactividad benigna del derecho administrativo sancionador, no es más que el cumplimiento del principio de legalidad.*



Fuente: Elaboración propia en mérito a las encuestas realizadas a once Secretarios Técnicos.

Interpretación: Del total de las encuestas, advertimos que el 91 % ha referido que el principio de retroactividad benigna del derecho administrativo sancionador, no es más que el cumplimiento del principio de legalidad; no obstante, el 9 % señaló lo contrario.

IV. DISCUSIÓN

En el presente acápite realizamos el análisis de los resultados obtenidos, el cual reforzará las conclusiones al que llegará el presente trabajo de investigación. Siendo ello así, desarrollaremos los objetivos planteados en nuestra investigación, y se relacionará con la hipótesis, cuyo desarrollo nos permitirá dar solución al problema planteado.

4.1. Discusión en relación al primer objetivo específico

Primer Objetivo Específico	Definir el principio de legalidad desde la Constitución Política y la Ley del Procedimiento Administrativo General.
-----------------------------------	---

4.1.1. Definición de principios

Uno de los problemas más complejos y que abunda en la doctrina, es la definición de principio; pero no solo se trata de una definición, sino del cobijo en determinada postura para saber en particular respecto a su aplicación.

Así, en la doctrina se encuentra hasta cuatro definiciones de principio; por un lado, está aquella que considera a los principios como normas con antecedente abierto (enumera los hechos que recoge); en segundo lugar, aquella que considera como normas derrotables (admite excepciones); en tercer lugar, la que considera a los principios como normas genéricas; y, en cuarto lugar, se distinguen de las reglas, por el lugar que ocupan en el ordenamiento jurídico Guastini, (2023, pp. 205-210).

Pues bien, sea cual fuere la posición que se adopte, los principios resultan siendo, al fin y al cabo, mandatos de optimización; en ese sentido, citando a Alexy, Atienza & Manero (1991), indican lo siguiente:

Robert Alexy, desarrollando, por lo demás, algo que ya estaba presente en Dworkin, ha escrito que “el punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son, por consiguiente, mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas. El campo de las posibilidades jurídicas está determinado a través de principios y reglas que juegan en sentido contrario. En cambio, las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno

y, en esta medida, pueden siempre ser sólo cumplidas o incumplidas. Si una regla es válida, entonces es obligatorio hacer precisamente lo que ordena, ni más ni menos” (p. 108)

Es decir, los principios son preceptos de optimización, esto es, se realizan de la mejor manera en cada circunstancia, en medida que ordena que algo sea realizado. Y una de las cosas que caracteriza a un principio es justamente su derrotabilidad. Aunque, lo que interesa al presente trabajo de investigación no es más que los principios como mandatos o preceptos de optimización, en medida que ordenan que algo sea realizado en la mayor de las posibilidades, en tanto reflejan valores superiores dentro del contexto jurídico determinado.

4.1.2. El principio de legalidad en la Constitución Política

Una vez entendido lo que significa la palabra principio, pasaremos a definir de forma particular el principio de legalidad conforme a la Constitución Política; es sobre dicho marco que nos permitirá comprender lo que al presente trabajo de investigación importa, y lo que pretendemos en el primer objetivo específico.

Así, según el dispositivo 2, inciso 24, acápite d), de nuestra Carta Política, ninguna persona puede ser procesada ni condenada por un hecho que, al momento de su comisión, no esté calificado indubitablemente como delito o infracción en la ley. Es decir, según el marco constitucional, en nuestro sistema jurídico, el principio de legalidad parte por definir que todo acto humano debe estar consagrado en la ley. Es decir, una situación jurídica para ser tal, debe previamente estar preestablecida en la legislación, esto es, será la voluntad del parlamento quien definirá en última instancia, si determinada conducta es acreedora de las consecuencias jurídicas que ella establece.

Por ello, la legalidad sobre el cual se sustentan las conductas normativas descritas en las leyes que el parlamento aprueba, se definen en el artículo 2 de la Constitución. Sin él, ningún supuesto de hecho tendría sustento. Ahora, si bien al citado dispositivo constitucional se le identifica como sustento del principio de legalidad en el ámbito penal, *ergo*, su función no queda circunscrita sólo a este, sino a cualquier orden constitucional, sea civil, laboral o administrativo.

Una lectura apropiada del citado artículo, nos lleva a entender que, bajo el manto de la legalidad, las conductas, sean estas sancionadoras o no, deben tener sustento en una ley; es decir, solo cuando la norma establezca una determinada conducta, tendrá sustento constitucional. Pues, la exigencia del cumplimiento de un derecho, un deber o una

obligación, es imputable a la norma. Es así de simple, si no hay ley, no hay nada que cumplir. Así, la legalidad tiene sustento en la interpretación con otros principios, como el principio de taxatividad, que prohíbe realizar un hecho que la norma no ordena o impedir lo que en ella no está prohibido de forma expresa, tal como lo prescribe la disposición 2, inciso 24, acápite a) de la ley fundamental.

Ahora, en los estudios del derecho penal -lugar donde se ha desarrollado el principio de legalidad desde una mirada constitucional de un modo más comprensible que en otros órdenes jurídicos-, se ha dicho que “[...] el principio de legalidad está ligado a la determinación taxativa de las incriminaciones, [...] que la convierte en una de las principales garantías de justicia y respeto a la dignidad y libertad humana [...]” Cristóbal, (2020, pp. 264-265). Es decir, el principio de legalidad, no funciona como un instituto sin interrelación alguna, sino que se encuentra vinculado con otros principios como es el caso de la taxatividad. Lo cual quiere decir, según nuestra lectura, que si bien en el ámbito del poder sancionador del Estado, tiene un sustento en el acápite d) del inciso 24 del artículo 2 de la Carta magna, no siempre es así, si no que, en ciertos aspectos la legalidad necesariamente debe estar ligado a la taxatividad.

Pues, como bien lo ha indicado Villavicencio (2019, p. 90), el citado principio limita el poder del Estado, solicitando que cualquier acto u omisión, que se considere como infracción, esté considerada como tal en la ley. Como es lógico, la función del principio de legalidad resulta muy importante en un Estado Constitucional de Derecho como es el Perú.

Siendo así, el principio de legalidad importa dos cosas a saber: por un lado, la sindicación de la Ley respecto del hecho normativo que regula, y por otro, garantizar la libertad del hombre en todos los aspectos posibles. Puntos inflexibles que no pueden pasar desapercibidos al momento de desarrollar el fundamento de la retroactividad benigna en el procedimiento sancionador, con la finalidad de encontrar el sustento en su aplicación en el derecho administrativo.

4.1.3. El principio de legalidad en el derecho administrativo

En el derecho administrativo, el principio de legalidad debe ser desarrollado con mucha cautela, en medida que nuestro sistema normativo administrativo, ha consagrado en la misma Ley (TUO de la Ley N° 27444) dos veces el mismo principio; en segundo lugar, porque permitirá encontrar el sustento de la retroactividad benigna en el derecho

administrativo, lo cual se irá plasmando en medida que desarrollaremos los demás objetivos específicos.

Como lo hemos indicado, el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, contiene en su propio texto, dos principios de legalidad con fundamentos totalmente distintos, por lo que, antes de realizar su análisis, conviene citarlos de manera expresa; así tenemos:

Nombre de la Ley	Disposición
	Título Preliminar: Artículo IV (Principios del procedimiento administrativo), inciso 1, numeral 1.1: “Principio de legalidad: Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas”.
Decreto Supremo N° 004-2019-JUS	Artículo 248 (Principios de la potestad sancionadora administrativa), primer párrafo, numeral 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”.

Conforme lo podemos notar, nuestro sistema administrativo ha regulado dos veces la legalidad como principio en la ley, no obstante, en la redacción de cada uno, pese a tener o llevar el nombre (principio de legalidad), tienen una redacción muy distinta. Según nuestro criterio, cada uno tendría un fundamento distinto, como se sustentará *infra*.

4.1.4. El principio de legalidad descrito en el Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444

El principio de legalidad descrito en su Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, a simple vista tiene un sustento constitucional en su dispositivo 2, inciso 24 acápite d), de la carta magna, pero, además, tiene su sustento en el acápite a) del mismo dispositivo constitucional.

En ese sentido, Guzmán, (2016, pp. 28-29), ha referido al principio de legalidad, desde dos puntos, el primero como el sometimiento de la administración a la ley, y el segundo que la administración a diferencia de que sucede con los sujetos individuales, no cuenta con la llamada libertad negativa, en medida que solo realiza lo que está facultada expresamente por la Ley. El citado autor, al momento de definir la libertad negativa, parentéticamente, cita de forma expresa el contenido del artículo 2, inciso 24, acápite a) de la Constitución. Por ello, el principio de legalidad contenido en el Título Preliminar de la ley administrativa, implica que la administración solo estaría habilitada para realizar lo que la norma manda; esto es, sin ley, la administración no puede actuar en modo alguno. Su actuar se limitará en relación a las potestades que el legislador positivo le otorgue.

Por otro lado, el tratadista Morón (2019), comentando la Ley del Procedimiento Administrativo peruano, ha indicado que, pese a que tradicionalmente se le ha denominado legalidad al citado principio, *ergo*, la sujeción de la administración no es a esa única fuente, por ello, refiere, que parte de la doctrina suele llamarlo juridicidad (p. 80).

Es decir, no solo implica la sujeción a la ley formalmente aprobada por el Parlamento, sino a todo el sistema jurídico en conjunto, como serían las demás fuentes del derecho (costumbre, doctrina, jurisprudencia) y a los principios generales. En tal sentido, la juridicidad determina el comportamiento de las entidades no únicamente a la ley, sino a todas las reglas jurídicas de inferior jerarquía. Quizás convenga preguntarnos, si la juridicidad también obliga a cumplir la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde Perú no fue parte procesal. Ante ello, creemos que solo servirá de referencia interpretativa en el contexto de la aplicación de los tratados, por lo tanto, solo en esos extremos la administración se verá obligada a aplicar la interpretación de la Corte Internacional, y siendo así, bajo el amparo de la juridicidad estaría obligada a acatarla.

A su vez, se ha dicho que la legalidad administrativa, implica el sometimiento de la administración al derecho, al procedimiento, y a los principios que se estatuyen en él, y

que un proceder en contrario debe ser controlado por los tribunales jurisdiccionales Brewer (2011, p. 54). Pues bien, según podemos advertir, la legalidad implica en concreto el sometimiento de la administración a la juridicidad. Siendo así, una atenta lectura del principio de legalidad descrito en el Título Preliminar de la Ley N° 27444, corresponde su aplicación con el principio de juridicidad, pues no por nada la disposición contenida en dicho principio ha estatuido con claridad que la administración está sometida “a la Carta Magna, la ley y al derecho”, descartando sometimiento a la Ley formal (como sistema único), sino un sometimiento a todo el ordenamiento jurídico en general.

Por ello, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, mediante la RESOLUCIÓN N° 000138-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala (2021), ha indicado que, en aplicación del citado principio, la administración solo y únicamente actúa cuando la ley específicamente lo habilita (fj. 22); es decir, las leyes -y demás fuentes – serán las que delimiten el actuar de la administración.

Llegado hasta aquí, conviene preguntarnos, ¿cuál es el fundamento del dispositivo IV, inciso 1, numeral 1.1 del Título Preliminar de la Ley N° 27444? Creemos que no sería otra, que la sindicación de la actuación administrativa, en el uso de sus funciones. Es decir, regulación de potestades en la administración para cumplir sus funciones. Así, revisando la disposición contenida en dicho artículo, no se advierte otra cosa, más que un deber-obligación impuesto por el Estado a las entidades públicas; en el que se estatuye de modo implícito las facultades y límites que la administración tiene. Si bien expresamente no se muestra con precisión cuales son las facultades o límites que tiene la administración, *ergo*, obedece a que el legislador ha creído por conveniente que sea ella en sí misma quien delimite su actuar mediante vías reglamentarias o en su caso, sea el Poder Ejecutivo quien dentro del mandato constitucional impuesto por el articulado 118 inciso 8 de la Carta Constitucional, reglamente lo que corresponda; pues el citado artículo otorga al Presidente el imperio de reglamentar las leyes, respetando el contexto para el cual fue aprobada.

Por lo tanto, podemos decir que la naturaleza de la legalidad contenida en el artículo IV, inciso 1, numeral 1.1 del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo, solo es un marco de referencia en la actuación de la administración. Pero, no obstante, no debe olvidarse que el marco de referencia, se ajusta a la juridicidad propia del derecho, que, al ser quebrantada, conlleva a que la administración sea sancionada con la nulidad de sus actos.

4.1.5. El principio de legalidad descrito en el artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444

Ahora bien, el artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444 primer párrafo, numeral 1 de la norma bajo análisis, en su seno ha regulado el principio de legalidad, pero no desde el marco de referencia en el actuar de la administración en la observancia de sus atribuciones (para dar funcionamiento al aparato estatal); sino, desde un aspecto propio de la potestad coercitiva del Estado frente a los ciudadanos.

Sin embargo, en el presente apartado, solo debemos limitarnos a indicar que no por nada en la ley administrativa se ha regulado de manera diferente dos veces el principio de legalidad en un solo texto, lo cual como es lógico, no puede tener el mismo fundamento, siendo que, uno ha nacido, como ya se dijo, para determinar el cumplimiento funcional de la administración, en cambio el otro, para establecer un marco regulativo garantista a fin de proteger las libertades de una persona inmersa en el proceso, no obstante se desarrollará con mayor amplitud más adelante.

Así, una vez explicado y descrito la doctrina, respecto a la definición del principio de legalidad desde el texto constitucional y la ley administrativa, corresponde analizar los resultados obtenidos, los cuales nos otorgarán mayores alcances a la solución de la problemática en estudio. Por lo que, el marco de referencia será el objetivo general y el problema en estudio.

Así, de las encuestas realizadas a la muestra poblacional –en referencia a la tabla y figuras: 01, 02, 03 y 04-, se tuvo que, del 100 % de los encuestados, se observa que el total indicó que el principio de legalidad en nuestro sistema jurídico, se sustenta en el dispositivo 2 inciso 24 numeral d) de la Constitución Política, lo cual resulta siendo correcto, según el análisis teórico descrito *ut supra*. Asimismo, el 82 % indicó que el principio de legalidad constitucional, tiene el mismo fundamento en el derecho administrativo, esto es, en referencia al principio contenido en el articulado 248 del TUO de la Ley N° 27444; sin embargo, el 18% señaló que el principio de legalidad constitucional tiene fundamento distinto.

Por otro lado, el 55 % del total, señaló erróneamente que el principio contenido en el articulado IV inciso 1, literal 1.1 de la Ley N° 27444, es el mismo que el contenido en el dispositivo 230, inciso 1 de la misma Ley N° 27444; sin embargo, el 45% indicó correctamente que no es lo mismo, lo que resulta correcto conforme al análisis teórico realizado, pues si bien tienen la misma nominación -principio de legalidad-, no obstante cada uno, a pesar de esta contenido en la misma Ley, tiene fundamento jurídico distinto.

Además, se obtuvo que, del 100% de las encuestas realizadas referente a la pregunta, si el legislador se equivocó al consignar en la Ley N° 27444, dos veces el principio de legalidad, se observa que el 64 % señaló que no, porque obedece a fundamentos distintos al ámbito general y otra más especial – Derecho Sancionador, lo que se condice con en análisis arribado; no obstante, el 36% señaló que es Cuestión de Técnica Legislativa.

4.2. Discusión en relación al segundo objetivo específico

Segundo Específico	Objetivo	Explicar las formas de aplicación temporal de la ley en nuestro ordenamiento jurídico.
---------------------------	-----------------	---

4.2.1. Aplicación de la ley en nuestro sistema jurídico

Para empezar con el desarrollo del presente acápite, conviene responder a las siguientes interrogantes: ¿qué se aplica en el tiempo, la ley o la norma jurídica? ¿Es lo mismo hablar de ley que norma jurídica? Respuestas que resultan indispensables antes de analizar cada una de las formas de aplicación que la doctrina como la jurisprudencia han desarrollado; además, nos permitirá encontrar respuesta a nuestro objetivo planteado, y justificarlo metodológicamente.

4.2.2. Disposición y Norma

En cuanto interesa al presente trabajo de investigación, el concepto de norma, no es entendida como una regla legislativa que se acostumbra a nombrar para definir o distinguir entre reglas o principios, tal como lo hicimos en el desarrollo de la temática anterior, aunque, según nuestro parecer, no dista mucho la distinción que habría de encontrar en ella.

Así, se define a la norma jurídica como el mandato de cuyo contenido, al supuesto de hecho le sigue una consecuencia jurídica, esta última viene respaldada por la fuerza coercitiva estatal, ante eventuales infracciones, Rubio (2020, p. 80). Sin embargo, al ser un mandato, no es más que una prescripción literal del texto legislativo, por lo tanto, no podríamos distinguirlo de la disposición legal. Por ello, nuestro supremo intérprete del texto constitucional, siguiendo a Guastini, en el caso “Marcelo Tineo Silva y más de 5, 000 ciudadanos” EXP. N.º 010-2002-AI/TC (2003, p. 12), ha referido que en una ley se distingue, por un lado, del texto o enunciado, que no es otra cosa que el conjunto de palabras que construyen su texto o disposición; y por otro, del contenido normativo, que es el significado o contenido otorgado a la disposición (Fj. 34).

Por su lado, Cocarico (2015, p. 79), refiere que pese a convivir de manera conjunta en la Ley, el concepto de norma y disposición son distintos, así, cuando se declara la inconstitucionalidad de un precepto jurídico, lo que se incide es en el análisis del contexto normativo. En efecto, creemos que, en la construcción de un texto, no significa que necesariamente las palabras deben significar exactamente lo mismo. Por eso, el citado

concluye, siguiendo a Díaz, que la distinción (entre disposición y norma), es un recurso procesal determinante en la estructuración del sistema normativo, que una distinción de dos instituciones jurídicas con vida jurídica propia (p. 79).

Por lo tanto, la diferencia entre disposición y norma creemos que es más que evidente, pues, la norma constituye la real expresión del texto de la disposición, nacida a raíz de la actividad de interpretar; y por su lado la disposición, no es otra cosa que el texto expreso del artículo de la ley, esto es, la construcción lingüística. Por lo que, respondiendo a una de las interrogantes formuladas, la respuesta es categórica, no son lo mismo disposición y norma, pese a que ambas forman parte de un mismo concepto que es la ley. Pero, debemos aclarar que entre disposición y ley también existen diferencias abismales, pues la disposición resulta siendo un concepto jurídico del cual el legislador -aunque sin saberlo- se vale para crear dicha fuente. En cambio, la ley, es una fuente formal del derecho creadora de disposiciones y normas. Sin embargo, en el mundo pragmático, se suele llamar en un solo sentido: Ley, norma o disposición que, si bien resultan de mucha importancia diferenciarlos, *ergo*, carecen de sentido para el operador práctico, quien está más entretenido en saber la solución que dará al justiciable, que distinguir conceptos que -desde su percepción errada- poco le servirían para justificar sus decisiones.

Siendo ello así, entendemos que nuestro sistema jurídico haya impuesto dentro del propio texto de la ley, no la nominación: “la aplicación de las normas en el tiempo”, que resultan siendo más correctas, como lo hemos podido apreciar líneas arriba; sino, “la aplicación de la ley en el tiempo”, tal como se aprecia en la nominación del Dispositivo III del Título Preliminar del Código Civil, y el articulado 103 y 109 del texto constitucional. Sin embargo, esto no quita que al final estemos hablando de lo mismo; al ser la ley la primera fuente del derecho en nuestro sistema jurídico, es correcto que sigamos analizando lo que en ella se describe, con el fin de mejorarla, sin desconocer su contenido. Por lo tanto, que digamos aplicación de la ley en el tiempo, o aplicación de la norma en el tiempo, no debe parecerse fuera de todo contexto o equivoco. Por eso, no compartimos la posición que asume Rubio (2018), cuando indica que:

Normalmente, en los textos lo describen a este tema como de *aplicación de la ley en el tiempo*. No obstante, nos parece un enunciado equivocado porque este problema atañe a toda norma general sin importar que sea ley o norma de características diferentes e, inclusive, puede tratarse de normas que provengan de precedentes jurisprudenciales. Cada vez que hay una norma general, ella es susceptible de generar

problemas de aplicación temporal. Por eso preferimos hablar de aplicación de la norma jurídica general en el tiempo. (p. 16)

Pues según apreciamos, se trata de pruritos doctrinarios, que, si bien resultan correctos, sin embargo, las premisas de donde parte su construcción, resultan confusas. Tanto más, si no se diferencia entre disposición y norma. El citado, al construir dicho concepto, pretende englobar en un solo concepto (norma general), tanto las interpretaciones realizadas en la jurisprudencia, como al texto expreso de la ley. Por eso, convenimos en que el enunciado de aplicación de la ley en el tiempo, no es incorrecta, sino que se sustenta dentro de las fuentes formales de nuestro ordenamiento jurídico (la ley), al que nos apegamos sin mayor cuestionamiento, en tanto lo consideramos correcta y justificable a la temática de la presente investigación.

Ahora, una vez identificado lo que significa norma y disposición, y encontrado que el enunciado correcto de acuerdo a nuestro objetivo en desarrollo se corresponde metodológicamente, a continuación, pasaremos a definir cada una de las formas de aplicación de la norma en el tiempo. Así, para desarrollar las formas de aplicación -de la ley-, es importante tomar en consideración lo que indicaba el maestro Alzamora; así, el citado maestro refería que el arduo problema de aplicación retroactiva de la ley, radica en el cambio de la vigencia de la misma, respecto de la relación jurídica regulada, por una distinta y nueva, derivada de aquella (p. 281).

Es decir, el conflicto de leyes en el tiempo, nace a partir del momento en que una relación jurídica empieza a regularse por una ley jurídica distinta dentro del tiempo de su vigencia o distinta al instante de su constitución. Si bien el extinto maestro hacía referencia a la retroactividad de la ley, no obstante, el concepto general que citamos, es perfectamente aplicable a cualquier forma de aplicación de la ley.

4.2.3. Aplicación inmediata

Pues bien, la parte pertinente del articulado 103 de la Carta Política, establece que la ley desde que entra en vigencia, es aplicable a las consecuencias de todas las situaciones y relaciones jurídicas que preexisten a su publicación; es decir, regula la aplicación inmediata de la ley. Además, dicho artículo debe ser entendido de manera conjunta con lo que establece el dispositivo 109 de la norma constitucional, según el cual, la ley es de cumplimiento obligatorio para todo ciudadano, desde el día siguiente de su publicación en El Peruano.

Así pues, la aplicación inmediata de la ley, “[...] es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren mientras tiene vigencia, es decir, entre el momento en que entra en vigor y aquel en que es derogada o modificada” Rubio, (2018, p. 21). Es decir, la aplicación inmediata, se constituye en el momento su nacimiento hasta cuando esta es derogada.

Pues, según nuestra Constitución, toda ley es aplicable de modo inmediato, incluso como el mismo dispositivo 103 establece, se aplica a las consecuencias de los supuestos de hecho existentes, es decir, es aplicable a todos aquellos supuestos que han nacido con la vigencia de una ley determinada, pero que, en el decurso, cuando aún estaban vigentes sus efectos, una nueva ley es aprobada, por tanto, ingresa a regir a dicho supuesto la nueva ley. El Tribunal Constitucional ha indicado que la regla general de aplicación, es la forma en comento (EXP. N.º 1300-2002-HC/TC, 2003, Fj. 7), lo cual quiere decir que, por antonomasia, la ley rige a los hechos acaecidos en el vigor de la misma.

4.2.4. Aplicación ultraactiva

Es una forma de aplicación de la ley cuando ya ha sido derogada, pero que es aplicable en vigencia de la nueva ley que lo derogó. Por ello, se ha dicho que, “[...] es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren luego de que ha sido derogada o modificada de manera expresa o tácita, es decir, luego que termina su aplicación inmediata” Rubio (2008, p. 53). Esto es, la aplicación ultraactiva, es aquella, mediante el cual una norma derogada sigue surtiendo efectos al tiempo de su derogación.

Así, el máximo intérprete de la carta política del Estado, en el EXP. N.º 014-2003-AI/TC (2003, Fj. 15), ha desarrollado las posiciones jurídicas en torno a la vigencia de una norma, y siendo la que aquí adoptamos en tanto es aplicable a la ley según apreciamos del análisis realizado por el Tribunal, así, esta tesis propugna que una norma aun cuando este derogada, sigue perteneciendo al sistema jurídico, siempre que tengan la vocación de seguir aplicándose ultra activamente. En efecto, es así, el solo hecho que una norma sea derogada, no implica que deje de pertenecer al ordenamiento jurídico, si bien su declaración de invalidez es evidente en razón de su derogación, y por tanto ya no podrá ser aplicada a nuevos supuestos que se den; empero, los efectos que despliegue a ciertos hechos que se suscitaron en su vigencia y que requieren por su naturaleza ser regulados por la ley derogada y no por la vigente.

Así, en el caso de la sentencia citada, el Tribunal Constitucional aplicó muy correctamente esta forma de aplicación de la ley en el tiempo, si bien lo fue para el análisis de la violación

de la Constitución de 1979, *ergo*, su aplicación corresponde a una norma ordinaria aprobada por el Congreso. Por lo que, a fin de ejemplificar el caso concreto, citamos la parte pertinente; así indicó:

[...] hasta el 31 de diciembre de 1993 se encontraba vigente la Constitución de 1979, de manera que todos los que habían actuado con violación de ella –empezando, desde luego, con los golpistas del 5 de abril de 1992- eran y son pasibles de ser juzgados conforme a lo que disponía su artículo 307°, por encontrarse en ese entonces vigente. Se trata de un típico caso de aplicación ultraactiva de una norma constitucional, es decir, de la capacidad para regular hechos y conductas realizadas durante el tiempo en que ella estuvo en vigencia. (fj.18)

Pues, el dispositivo 307 de la carta constitucional del 79, establecía que la citada Constitución no podía ser derogada por un mecanismo distinto al establecido en ella, su realización en contrario, implicaba que cualquier ciudadano solicite su restablecimiento, y quienes actuaron en contra de ella, asuman las consecuencias que dicho dispositivo menciona.

Por lo tanto, atendiendo que ya no estaba vigente dicha Constitución, podría considerarse que resulta carente de sentido que diez años después se pretenda su aplicación; sin embargo, el mismo Tribunal Constitucional indicó que si era posible, ejemplificando de esa manera la ultraactividad sobre dicha disposición constitucional. Si bien como lo mencionamos *ut supra*, lo fue en el contexto del análisis de un dispositivo constitucional, nada obsta, para explicar lo que corresponde a la aplicación ultraactiva de una ley, en realidad es el mismo camino.

4.2.5. Aplicación diferida

En nuestro concepto, esta forma de aplicación, no es otra que la conocida como la *vacatio legis* de la Ley. Dicha aplicación, se encuentra en el articulado 109 de la Constitución Política, según la cual, una norma es obligatoria desde su publicación, salvo que la misma disponga lo contrario, esto es, que postergue su vigencia total o parcialmente.

Así, Rubio (2018), sostiene que, sea porque la misma ley lo indica o una de rango superior, esta pese haber sido publicada conforme a las formalidades preestablecidas, no rige inmediatamente, sino en forma posterior (p. 26). Es decir, la ley se encuentra vigente, sin embargo, porque ésta lo dispone o una de superior rango, no surte efectos de modo inmediato como debería acontecer, sino, se le otorga un plazo para su aplicación.

Sin embargo, resulta de suma importancia diferenciar la condición de *vacatio legis* o aplicación diferida de la ley, de la condición heteroaplicativa. En el caso de la *vacatio legis*, según el máximo intérprete, en el EXP. N.º 5731-2006-PA/TC Lima (2006), ha sostenido que los efectos de la ley se suspenden hasta que acontezcan condiciones: una temporal y otra material; en el caso temporal, el plazo debe expirar, y en el material, debe acontecer un suceso establecido por la misma ley (fj. 7).

Es decir, para el Tribunal Constitucional, la *vacatio legis*, implica que la ley formalmente aprobada ha sido suspendida, y no entra en vigencia hasta cuando acontezca la condición temporal o material que esta dispone. Sin embargo, consideramos que la condición material, no es una condición de la *vacatio legis*, sino más bien, un supuesto de la heteroaplicación de la ley. Así, según la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, en el Informe Técnico N.º 245-2020-SERVIR- GPGSC (2020), siguiendo los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha sostenido que la heteroaplicación de la ley:

[...] es aquella cuya aplicabilidad no depende de su sola vigencia, sino de la verificación de un evento posterior, sin cuya existencia la norma carecerá indefectiblemente de eficacia. Son normas de eficacia condicionada, bien sujeta a la realización de algún acto posterior de aplicación o una eventual regulación legislativa. (fj. 2.5)

En efecto, la *vacatio legis* o aplicación diferida, es aquella que está suspendida en sus efectos hasta que acontezca la condición temporal impuesta por ella; en cambio, la heteroaplicación de la ley, comprende una suspensión de su vigencia, en tanto existe una condición material que debe suceder para su regimiento, no está sujeta a un plazo. Así, una norma será heteroaplicativa, cuando ésta, por ejemplo, se disponga que entrará en vigor, solo cuando haya sido reglamentada. En cambio, un supuesto de aplicación diferida, ocurrirá cuando la ley disponga que, si bien está vigente, no surtirá efecto alguno hasta que sobrevenga el plazo determinado. En este último supuesto, aconteció en el caso del TUO de la Ley N.º 27444 – Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, que, en el inciso 1 de la Tercera Disposición Complementaria Final, estableció que, pese a que fue publicada dicha norma el 25 de enero de 2019, entraba en vigor a los seis meses de su publicación.

4.2.6. Aplicación retroactiva

Esta forma de aplicación de la ley, es de mucha importancia en tanto que, con dicha forma se sustituye una norma vigente al hecho en que debe regir, para que retroactivamente sea

aplicable. Empero, no se trata de observar que determinada norma sea retroactiva, sino, como dice el maestro Alzamora (p. 281), observar que la situación anterior al nacimiento de la Ley, es vista desde dos principios opuestos: la reactividad y la irretroactividad, cada una con su respectivo sustento, la primera, con sustento en la justicia, y la segunda, en la seguridad jurídica.

Sin embargo, en lo que corresponde a la presente tesis, no es analizar la irretroactividad de la ley, que de alguna manera rige en la aplicación inmediata en mérito a la fórmula constitucional contenida en el artículo 103 de la Carta Política, sino lo opuesto, la retroactividad, por estar permitida además en nuestro sistema jurídico. Pues el artículo 103 mencionado, prescribe que ninguna norma jurídica tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo cuando favorezca al investigado.

Así, la aplicación retroactiva, es aquella que se realiza para hechos o situaciones jurídicas acaecidas antes de su vigencia, antes que la norma sea aplicada de forma inmediata, Rubio (2018, p. 26). Esto es, la aplicación retroactiva, es aquella que regula supuestos jurídicos anteriores a su aplicación inmediata. Por eso, como decía el maestro Villavicencio (2019), en la retroactividad, los efectos normativos vigentes se retrotraen al pasado, en tanto son más beneficiosas que la ley que regía en el acaecimiento de la situación jurídica o comisión del hecho (pp. 175-176). Esto es, la retroactividad se encuentra determinada a los hechos anteriores a la aplicación inmediata.

Empero, ¿en qué casos es aplicable retroactivamente una ley? Para Alzamora, quien, citando a Borda, indicó que doctrinariamente existirían cuatro casos de retroactividad de la ley, así mencionaba el extinto maestro:

[...] a) cuando vuelven sobre la constitución de una relación o situación jurídica anteriormente constituida [...]. b) cuando vuelve sobre la extinción de una relación o situación jurídica anteriormente extinguida [...]. c) cuando se refieren a efectos de una situación jurídica producidos antes de su vigencia [...]. d) cuando se refiere en sus condiciones de validez y en sus efectos que ya se han producido, a los elementos anteriores de una relación jurídica, que se encuentra en curso de constitución, en el momento de su entrada en vigencia, siempre que estos elementos tengan un valor jurídico propio [...]. (pp. 281-282)

Como podemos advertir, los supuestos en que podría aplicarse la retroactividad de la ley, resultan siendo posibles en un cúmulo de situaciones, que, si analizamos caso por caso, tendríamos que encuadrar en cada uno de ellos, con la finalidad de otorgar la justicia que espera el sujeto dentro de cada caso en concreto.

Asimismo, la aplicación retroactiva de la ley, tiene dos modalidades de aplicación, por un lado se encuentra la aplicación retroactiva restitutiva, y por otro, la aplicación retroactiva ordinaria; en la primera modalidad, la condición retroactiva es absoluta, pues cambia las condiciones y efectos; en cambio, en la ordinaria, los efectos retroactivos tienden a ser parciales, hasta donde alcancen sus efectos, así las decisiones judiciales con calidad de cosa juzgada no podrían ser modificados por una ley, aun cuando sean más favorables al reo por ejemplo, Rubio (2018, pp. 26-27).

En ese sentido, una vez explicadas las formas de aplicación temporal de la ley en nuestro ordenamiento jurídico, en seguida pasaremos a examinar los resultados que se han obtenido de acuerdo a nuestras encuestas.

Así, en relación a las tablas y figuras 05, 06, 07 y 08 de nuestros resultados, se tiene que, el 100 % de los encuestados, refirió que las formas de aplicación de la ley en el tiempo tienen fundamento constitucional, lo cual se corrobora con el análisis temático. No obstante, si bien indican que tienen fundamento constitucional, *ergo*, solo el 64 % indicó que la aplicación retroactiva, inmediata, ultra activa y la diferida, son formas constitucionales de aplicación de la ley en el tiempo; sin embargo, el 36 % del total manifestó que no serían las formas constitucionales, es decir, para estos, si bien toda forma de aplicación de un dispositivo legal, debe tener sustento constitucional, ello no implica que las formas descritas lo sean. Por otro lado, apreciamos que el 91 % señaló que las formas de aplicación de la norma en el tiempo (retroactiva, inmediata, ultra activa y la diferida de la ley), son de aplicación en el derecho administrativo sancionador; sin embargo, el 9% señaló que no eran aplicables. A su vez, se tiene que el 64 % señaló que existen otras formas de aplicación de la ley en el tiempo que son aplicables exclusivamente al derecho administrativo sancionador; sin embargo, el 36 % refirió que no existen otras formas de aplicación de la ley en el tiempo para el derecho administrativo sancionador.

Así, podemos colegir de los datos analizados, que las formas de aplicación de la ley tienen sustento constitucional y a su vez, que son aplicables al derecho administrativo sancionador; asimismo, apreciamos que erróneamente los encuestados consideran que las formas de aplicación de la ley en el tiempo son exclusivas del derecho administrativo sancionador, lo cual no es así, en tanto que, con la excepción de la aplicación retroactiva, las demás formas de aplicación son posibles en todos los órdenes jurídicos.

4.3. Discusión en relación al tercer y cuarto objetivo específico

Tercer y Cuarto Objetivo Específico	<ul style="list-style-type: none">❖ Describir el principio de retroactividad benigna en los procesos sancionadores.❖ Establecer al principio de legalidad como sustento del principio de retroactividad benigna en el procedimiento sancionador.
--	---

4.3.1. Derecho administrativo sancionador

Esta rama del derecho administrativo, se constituye como la parte del monopolio punitivo del Estado. Es decir, es la potestad que la sociedad otorgó mediante el contrato social al Estado, a fin de que corrija las conductas de los administrados. Convirtiéndose en el mecanismo de control social administrativo que tiende a evitar las malas conductas en que incurren los funcionarios, adecuándolas al camino de la ley.

En relación a lo precedentemente citado, corresponde preguntarnos: ¿cuál es el objetivo de la existencia de un procedimiento sancionador en el Perú? Para responder a la citada interrogante, juntamente con el administrativista Morón (2019), debemos precisar que:

[...] la actividad sancionadora tiene un objetivo único: ejercer la pretensión sancionadora del poder público administrativo, mediante un procedimiento especial, donde el administrado tenga las suficientes garantías para el ejercicio de su defensa. Aquí, la Administración Pública no busca el esclarecimiento de los hechos, la indagación de lo acontecido, o despejar una incertidumbre o duda. Por ello, parte de una imputación o cargo directo, y su procesamiento busca obtener certidumbre jurídica y real, a partir de la convicción a que ha llegado a obtener luego de una actividad común de comprobación o inspección y graduar razonablemente la consecuencia jurídica para ello. (p. 389)

Es decir, el objetivo del Estado materializado a través de las entidades públicas, no es otra que el ejercicio de la potestad sancionadora, con la finalidad de poder resolver sobre la situación de quien se le ha imputado una falta administrativa. Por su lado, Lizárraga (2019, p. 16), sostiene que la finalidad del proceso sancionador, es la prevención de las faltas. Es decir, el citado proceso, aparece en la diaria actuación administrativa, la misma que se encuentra presente en la cotidianidad de la vida de relación que existe entre el estado y los administrados, Rojas (2015, p. 67). Por ello, Morantes (2017, p. 301) entiende

a la potestad sancionadora, como el poder derivado del *ius puniendi* estatal, que otorga la facultad a la administración de imponer las sanciones según correspondan.

En ese sentido, juntamente con Morón (2019, pág. 391), diremos que el procedimiento sancionador, vendría a ser un conjunto de actos que de manera interrelacionada concluyen en una sanción. En suma, el derecho sancionador, es aquella actividad que realiza la administración a través de las entidades, para corregir conductas de los administrados, trayendo consigo aspectos procesales y materiales, toda vez que, impone sanciones y utiliza los mecanismos para adecuarlos a tal fin, con la consecuente determinación de una sanción.

4.3.2. Los principios en el derecho administrativo sancionador

Los principios en el ámbito administrativo sancionador, son normas básicas que orientan el proceso sancionador dentro del Estado, constituyéndose como reglas mínimas aplicables a todo ente administrativo con potestad para imponer sanciones contra los ciudadanos en calidad de administrados, Jara (2016, p. 47). En efecto, los principios reguladores del ámbito sancionador, sirven como pauta para la administración, a fin de que siga su cauce correcto, imponga la sanción correspondiente por la falta cometida, sin exceder sus atribuciones y dentro del marco regulativo correspondiente, constituyéndose de esa manera en mandatos de optimización, tal como se indicó *ut supra*.

En ese sentido, según Mabel (2013, p. 127) los principios en materia sancionadora o disciplinaria, se constituyen en un pilar que limitan el poder del Estado, y a la vez, en una garantía para los administrados. Siendo así, a continuación, desarrollaremos de modo general, cada uno de los principios que el Texto Único de la Ley N° 27444 recoge en el dispositivo 248; pues no pretendemos desarrollar a profundidad cada principio, en tanto no es materia de la presente investigación, sin embargo, lo hacemos con el afán de poder entender el contexto en que se ha desarrollado la retroactividad en la vía administrativa, y de ese modo dar respuesta a nuestro problema de investigación. Ahora, en lo que sigue, no analizaremos el principio de legalidad ni el de retroactividad, entendiendo que el primero ya fue desarrollado líneas arriba y a su vez, será analizado *infra*, y en cuanto al segundo también será tratado *infra*. Así tenemos:

✓ **Debido procedimiento:**

El debido proceso, es un principio constitucionalizado, y en nuestro sistema jurídico lo encontramos en el dispositivo 139 inciso 3 de la Carta Magna; pues este principio, dentro de sí, trae consigo un cúmulo de derechos que para existir

necesitan la actuación de este, como, por ejemplo, el derecho a la prueba, a la defensa y otros.

En el derecho administrativo, este principio tiene doble connotación, por un lado, como parte del procedimiento administrativo general y por otro, como parte del derecho administrativo sancionador. En su aspecto lato, implica que cualquier sujeto inmerso en un procedimiento administrativo, cual sea su naturaleza, goza de las garantías y derechos que le corresponden sin limitación alguna, como podría ser, el acceso al expediente, a la defensa, a la prueba etc.

En sentido estricto, en la vía sancionadora, implica que las sanciones solo pueden imponerse cuando se hayan respetado las garantías y derechos del imputado en el procedimiento administrativo, pero, además, el procedimiento en el cual se ejerza la potestad sancionadora, debe establecer con claridad, dos fases: la instructora y la sancionadora. Entendiéndose al procedimiento sancionador, como aquel cumulo de etapas que se siguen con la finalidad de establecer la responsabilidad administrativa de los administrados Quintos (2021, p. 32). Pero este conjunto de pasos, debe estar precedidos por las etapas antes mencionadas.

Para una mejor comprensión del tema, la etapa instructora, es aquella donde la administración realiza actuaciones a fin de determinar la situación procesal del administrado, estableciéndose los hechos, la falta y los medios de prueba que correspondan. En cuanto a la etapa sancionadora, debemos entenderla como aquella donde se determina la situación procesal del administrado previamente haber ejercido su derecho de defensa, donde la administración tendrá la certeza del hecho o en su caso, procederá con la absolución de los cargos imputados.

✓ **Razonabilidad:**

Este principio contiene un manto de protección, tanto del interés público como del interés particular del administrado. Por ello, se le emplea con la finalidad de realizar un control en el actuar administrativo al momento de imponer la sanción, pues en buena cuenta, proscribire la infra punición o punición nimia o, el exceso de punición o punición desproporcional al hecho cometido Morón (2019, p. 407). Es decir, este principio controla la actividad las facultades de la administración pública, evitando que se impongan sanciones exiguas o en su caso, excedentes al hecho cometido.

Así, evita que la administración pública dentro de su potestad punitiva, sin mayor explicación de modo arbitrario imponga sanciones que en vez de generar un efecto disuasivo, implique por sí sola, una ventaja para el infractor; pues éste, convendría

en incumplir la ley que asumir la sanción por su incumplimiento. A su vez, desde otro ángulo, obliga que la administración, si bien tiene la potestad de sancionar, no la utilice de modo desproporcional, a tal punto que, se castigue por supuestos que no tendrían ninguna lógica en un Estado constitucional o que, siendo una conducta sancionable, se imponga una sanción elevadísima fuera de todo razonamiento. Siendo así, en el ámbito sancionador-el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General-, ha establecido determinados parámetros para la correcta aplicación del presente principio, esto es, criterios que sirven para determinar la correcta graduación de la sanción. Así tenemos:

- El beneficio -ilícito- obtenido como resultado de la falta cometida.
- La posibilidad de que la falta sea detectada.
- La gravedad del daño ocasionado a los intereses públicos o los bienes jurídicos.
- El menoscabo económico producido.
- La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- Los contextos en que se cometió la falta.
- La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

A nuestro parecer, resultan correctamente regulados los citados criterios, pues la administración se constituirá en arbitraria al imponer las sanciones si no expone y motiva cada una de las reglas. De lo contrario, la sanción impuesta, aun cuando resulte un beneficio para el administrado, será nula, pues no se trata de que beneficie al administrado, sino que, también no perjudique a los intereses del Estado o viceversa.

✓ **Tipicidad:**

Pues, como el principio de tipicidad ya lo hemos explicado al exponer el principio de legalidad, el análisis realizado en el presente apartado será lo más sustancioso posible. Así, la ley que regula la actuación administrativa, detalla que las conductas deben estar especificadas cuando se consideren infracciones de manera expresa en la ley, sin posibilidad de interpretación extensiva o analógica. Incluso, se ha prescrito que, en vía de reglamentación, se puedan enumerar de modo más concreto posible las conductas, sin que ello implique considerar como nuevas conductas infractoras.

También, la ley menciona que una conducta sancionada como falta, no puede tener idéntica premisa fáctica (conducta propiamente) o idéntico fundamento de derecho (norma jurídica) respecto de las conductas contempladas como delitos o faltas del catálogo del Código Penal o normas administrativas. No obstante, debe tomarse en consideración que, el hecho de que una conducta describa el mismo supuesto y lleve a la misma sanción no implica una afectación a la tipicidad, pues el fundamento o naturaleza siempre serán distintos, en tanto, bien sobre el mismo hecho puede considerarse en una y otra norma una consecuencia jurídica distinta. Por ejemplo, puede un hecho constitutivo de infracción, ser sancionado con cese de las actividades y en otra, como una multa pecuniaria.

✓ **Concurso de Infracciones:**

Este principio, regula las condiciones propias ante un mismo supuesto fáctico, al que la calificación legal le atribuye -en el mismo ordenamiento a aplicar-, dos consecuencias jurídicas distintas. Pero las consecuencias jurídicas, por sí solas no son determinantes, sino, que a ello debe sumarse el hecho generador de la infracción. Ante tal eventualidad, se procede a imponer la consecuencia jurídica de mayor gravedad.

Es decir, se da una especie de absorción de la conducta, tal como refiere Morón (2019), cuando indica que:

[...] la absorción no se da en función de qué ilícito tiene una sanción más grave, lo que de por sí en caso de penas diversas es dificultoso, sino más bien encarga a la autoridad escoger el ilícito “más grave” para absorber el menor. Si bien la pena establecida puede ser un indicador de gravedad, no necesariamente debe responderse a esta circunstancia. (p. 438)

En efecto, el análisis global del hecho constitutivo de sanción, debe llevar a la administración pública a aplicar la sanción de mayor gravedad, cuando advierta que también podría haberse infringido una norma de menor rango. Ahora, si bien la ley ha referido que podría exigirse las responsabilidades respecto de las normas de menor rango que han sido subsumidas (respecto de las de menor gravedad), sin embargo, creemos que, de ser así, podría incurrirse en una doble sanción.

✓ **Continuación de infracciones:**

Pues bien, este principio habilita la posibilidad de que, ante una conducta determinada, se imponga sanciones en tanto siga constituyendo falta. Como dice Guzmán (2016), el objetivo de este principio estriba en que, impide que el ente

administrativo inicie procedimientos sancionadores cada vez se incurra en una falta que forman parte de un cúmulo de transgresiones profundamente ligadas.

En efecto es así. No obstante, para que eso pueda suceder, según la ley, se requiere:

(i) que transcurran treinta días desde hábiles desde última sanción y, (ii) la acreditación de haber requerido al infractor que pruebe la cesación de la infracción.

Asimismo, la ley ha regulado, bajo sanción de nulidad, los supuestos donde no es posible atribuir los supuestos de continuidad: a) En el trámite de un recurso administrativo que derive del hecho sancionado; b) El recurso no recayó en acto firme y; c) El hecho sancionable por el cual se le impuso la sanción, dejó de ser falta.

✓ **Causalidad:**

El presente principio, implica que la responsabilidad sólo y exclusivamente debe recaer a quien realizó la infracción administrativa y no otro. Es decir, quien realizó la conducta infractora, sea activa u omisiva, debe ser sancionado; es decir, es este quien debe responder por incumplimiento de la ley.

✓ **Presunción de licitud:**

Este principio, no es más que la manifestación constitucional del articulado 2, inciso 24, literal “e” de la Constitución, según el cual, todo sujeto de derecho es considerado inocente, en tanto el órgano jurisdiccional no haya determinado su responsabilidad. Siendo así, en el derecho administrativo, debe ser considerado en el mismo sentido. Pues, como refiere Quintos (2021), que los hechos imputados a los administrados, en principio se consideran que han sucedido bajo los alcances del ordenamiento jurídico, en ese sentido, el ente estatal debe proceder con la recopilación del arsenal probatorio a fin de quebrantar la licitud administrativa, por lo que, cuando la entidad haya probado con certeza el grado de responsabilidad del administrado infractor, el principio de licitud no podrá sostener más que el actuar del investigado se realizó bajo los alcances de la ley (p. 45).

Como bien indica el citado, bajo principio de licitud, el obrar del administrado se entiende que se ha regido de acuerdo al derecho, y en tanto no exista una sanción, debe entenderse que su conducta ha sido lícita, o se presume que actuó apegado a sus deberes.

✓ **Culpabilidad:**

Este principio se resume en que, la conducta imputada al infractor de la ley administrativa, debe entenderse que se ha cometido sea a título doloso o culposo.

Sin embargo, existen autores que discrepan con lo afirmado, así, Guzmán (2016), refiere que la determinación de dolo o culpa carece de sentido, en tanto que, en el derecho administrativo, se sanciona el deber de cuidado.

No obstante, lo indicado por el citado, creemos que ha sido la ley la que ha impuesto que la responsabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, es subjetiva; salvo que la ley disponga que la responsabilidad sea objetiva.

✓ ***Non bis in ídem:***

Este principio, prohíbe imponer de forma sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa, siempre que aparezca el mismo sujeto, hecho y fundamento. No obstante, conviene hacer una precisión al respecto, que la prohibición solo y únicamente será admitida, cuando aparezcan los tres aspectos. Por lo que, el si bien puede tratarse del mismo sujeto y el mismo hecho, sin embargo, el fundamento jurídico siempre permitirá que se sancione al administrado, en tanto, la naturaleza administrativa sancionadora con lo penal, cumplen fines distintos, y los bienes jurídicos que protegen son siempre diferentes.

Así, el Articulado III del Título Preliminar del Código Procesal Penal, prescribe que la vía penal tiene preferencia sobre la vía administrativa; empero, como lo acabamos de indicar, siempre que se trate del mismo fundamento, pues al carecer de tal condición, cada una de dichas ramas -derecho administrativo o penal - debe seguir su propio camino. Caso contrario, el derecho administrativo perdería su autonomía frente al derecho penal, pues, pese a no tener el mismo fundamento, estaría imposibilitado de continuar ante una situación de inicio del proceso en el ámbito penal.

La Corte Suprema en el Recurso de Nulidad N° 2090-2005 Lambayeque, instituyendo regla vinculante en el Acuerdo Plenario N° 1-2007-ESV-22 (2007), ha referido que:

“[...] las sanciones disciplinarias tienen, en general, la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones [...] no se rige por el principio de lesividad sino por criterios de afectación general [...]; en cambio el delito debe encerrar siempre un mayor contenido de injusto y de culpabilidad [...]”. (fj. cuarto)

En efecto, entre la vía sancionadora y la penal, es inconcebible la triple identidad, pues cada una persigue fines distintos y, por lo tanto, cada quien debe seguir su

propio propósito. Ahora, citando al penalista Roxin, la doctrina procesal penal - nacional-, ha referido que, de acuerdo las reglas vigentes en nuestro sistema jurídico, se acumulan las penas y las sanciones administrativas, lo cual constituiría materialmente una doble sanción Arbulú (2015, p. 104); sin embargo, en nuestro criterio no es así, toda vez que, se encuentra justificado por dos aspectos, por un lado, porque se trata de dos órdenes jurídicos que tienen naturaleza distinta y buscan fines distintos como lo indica la Corte suprema, lo cual suscribimos; y por otro, porque ha sido la voluntad del legislador quien ha instituido dos mecanismos para evitar situaciones de impunidad y que constitucionalmente resultan legítimos, por ello, consideramos que no existe una doble sanción, en tal sentido, el sustento del principio en estudio estriba en ello.

4.3.3. El principio de retroactividad benigna en la Constitución

A fin de poder entender correctamente la retroactividad benigna en la Constitución Política vigente, es necesario que hagamos una remembranza en los antecedentes constitucionales que han existido en cuanto a la retroactividad de la ley a lo largo de la historia que ha tenido nuestro Estado. Para ello, a continuación, hacemos un cuadro comparativo al respecto:

Texto Constitucional	Dispositivo Constitucional
Constitución de 1823	No regula ningún aspecto de retroactividad.
Constitución de 1826	No regula la retroactividad.
Constitución de 1828	Artículo 151. Ninguna ley puede tener efecto retroactivo.
Constitución de 1834	Artículo 145. Ninguna ley puede tener efecto retroactivo.
Constitución de 1839	Artículo 154. Ninguna ley tiene fuerza retroactiva.
Constitución de 1856	Artículo 15. No se reconoce más obligaciones que las impuestas por las leyes; y ninguna ley tiene efecto retroactivo.
Constitución de 1860	Artículo 15. Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo.
Constitución de 1867	Artículo 14. Ninguna ley tiene efecto retroactivo.

Constitución de 1920	Artículo 20. Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivo.
Constitución de 1933	Artículo 25. Ninguna ley tiene fuerza ni efectos retroactivos.
Constitución de 1979	<p>Artículo 187. Pueden expedirse leyes especiales porque lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la diferencia de personas.</p> <p>Ninguna ley tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal, laboral o tributaria, cuando es más favorable al reo, trabajador o contribuyente, respectivamente.</p>
Constitución de 1993	<p>Texto original:</p> <p>Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas.</p> <p>Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo.</p> <p>La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.</p> <p>La Constitución no ampara el abuso del derecho.</p> <p>Sustituido por el artículo 2 de la Ley N° 28389, el 17 noviembre 2004:</p> <p>Texto vigente:</p> <p>Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley.</p>

También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho.

La retroactividad de la Ley, no es una institución nueva en nuestro sistema constitucional; pues, como podemos apreciar del cuadro precedente, nace con la constitución de 1828, no por nada es denominada madre de las constituciones. Así, desde aquella fecha, esto es de la Constitución de 1828 hasta la Constitución de 1933, los textos constitucionales han tenido una sola temática en torno a la retroactividad de la ley, prohibiéndolo en sus efectos y su fuerza retroactiva. Sin embargo, con la constitución de 1979, nace un nuevo paradigma, dónde, si bien se indica que ninguna ley tiene efectos retroactivos, *ergo*, también se indican las excepciones. Así, el texto constitucional de 1979 citado, en su dispositivo 187 de expresó, que las leyes no podían tener efectos retroactivos, con la excepción de que se traten de materias penales, laborales o tributarias, siempre que resulten más favorables a quien pretende su aplicación (Tribunal Constitucional, 2017, p. 594). Es decir, la Constitución derogada, estableció en qué supuestos podía aplicarse retroactivamente la ley; no obstante, su par del 1993, si bien indicó los casos en que podía aplicarse la norma de manera retroactiva, *empero*, no estableció la retroactividad para casos de materia laboral o tributaria. Sin embargo, ¿esto quiere decir que sólo y únicamente es aplicable retroactivamente la norma en materia penal? Creemos que no. Bien analizadas las cosas, el dispositivo 103 de nuestra Constitución, en efecto, refiere que la ley es aplicable inmediatamente en cuanto haya tomado vigencia, y no surte efectos a situaciones anteriores a su vigencia, siempre que no se trate de materia penal cuando favorezca al imputado. Una lectura literal del citado dispositivo, nos lleva a la inmodificable conclusión de que, solo y únicamente nuestro sistema jurídico admite la aplicación retroactiva en el ámbito penal siempre que favorezca al reo. Sin embargo, ¿esto es realmente así? Creemos que no.

Si bien el texto constitucional prescribe que en el ámbito penal será la salvedad para aplicar retroactivamente la ley, *ergo*, no ha prohibido que pueda aplicarse en otros órdenes jurídicos. Ahora, esto quiere decir que, al no estar prohibida de forma expresa, ¿entonces en materia laboral, tributaria, civil, entre otros, también está admitida? Tampoco. Desde nuestra particular forma de ver las cosas, solo y únicamente no estaría prohibida la aplicación retroactiva de la ley, ante situaciones de monopolización de la potestad punitiva del Estado; esto es, cuando, mediante los medios de control social (penal o

administrativo sancionador), el Estado pretenda imponer reglas para adecuar las conductas desviadas del individuo, esto es, dentro de la potestad punitiva del Estado. En efecto, el análisis realizado resulta siendo lo más lógico en nuestro sistema jurídico; pero, no puede sustentarse la retroactividad en otros ordenes jurídicos en el que donde el Estado ejerce su potestad punitiva que no sea el dispositivo 103 de la carta política, en medida que literalmente solo admite al derecho penal; salvo que de la lectura del citado dispositivo constitucional entendamos la admisión de otros órdenes distintos al derecho penal, sin embargo, esto no resulta correcto, en tanto vacía de contenido al texto expreso del dispositivo constitucional; por lo que, la explicación de la retroactividad en el derecho administrativo por ejemplo, no puede tener sustento en ella, sino que deberá buscarse en otros principios que también son basilares del Estado de Derecho Constitucional, como el principio de legalidad, en tanto este admite que el Estado asuma el monopolio de poder punitivo (penal y sancionador).

4.3.4. El principio de retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador

Ahora, como bien se indicó líneas arriba, la retroactividad en materia penal se sustenta en el dispositivo 103 del texto constitucional, más no pasa lo mismo en cuanto al derecho administrativo, para el cual, el legislador le ha reservado la ley.

Así, el articulado 248 inciso 5 del TUO de la ley administrativa – Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, regula el principio de irretroactividad, asimismo instituye disposiciones aplicables a las que se encuentran en vigor al momento de la comisión de la falta, salvo existan normas vigentes y posteriores que le sean más beneficiosas; a su vez, que las normas sancionatorias retrotraen sus efectos, cuando favorecen al presunto infractor - investigado- como al infractor -sancionado-, sean en la tipificación o los plazos prescriptivos, inclusive dice la norma, se retrotraen a las sanciones en ejecución al entrar a regir la nueva ley. Como podemos advertir, la retroactividad de la ley en el contexto de procesos sancionadores, en principio se encuentran regulado en la ley.

Ahora bien, para Jiménez (2020, p. 382), nuestro sistema jurídico se regula por la teoría de los hechos cumplidos, donde la ley se emplea o aplica de forma inmediata, salvo que se trate del poder punitivo (penal y administrativo) donde se aplica de manera retroactiva. En contraste con lo que indica el autor citado, apreciamos que ello se colige del propio texto del dispositivo 248 inciso 5 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en medida que determina a las disposiciones sancionadoras aplicables a un caso en concreto, las que se

encuentran vigentes al momento de la comisión de la falta lo cual desde un principio denota la aplicación inmediata de la ley. No obstante, la excepción a esta regla impuesta, lo encontramos, cuando las normas posteriores son más beneficiosas para el administrado investigado.

Pues en efecto, la retroactividad de la norma es excepcional, para su aplicación debe cumplir ciertos presupuestos. Por ello, se ha concluido que “la retroactividad es esencialmente excepcional, y queda sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos concurrentes: no afectación de derechos fundamentales, enunciación expresa e interpretación restringida [...]” Díaz de Valdés & Verdugo (2010, p. 249). Es decir, al momento de aplicar el principio de retroactividad, este no debe afectar los derechos de carácter sustancial o procesal del administrado investigado; además, la norma debe permitir la aplicación retroactiva y desde luego, de ello data la favorabilidad de su aplicación y finalmente, debe restringirse a ciertos casos y no a todos.

Pues, lo antes indicado, se sustenta en lo que dispone el dispositivo 248 inciso 5 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, toda vez que, en el citado dispositivo, se han descrito con precisión los supuestos donde surte efecto retroactivo la ley, ya sea en la etapa de investigación o posterior a la sanción, pues la misma norma indica que será siempre que favorezca al presunto infractor o al infractor; además, la citada norma precisa que los efectos retroactivos tendrá implicancia cuando se refiera a “la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición”.

En principio, la administración pública no puede sancionar con leyes posteriores cuando no favorezcan al investigado, por ser una aplicación retroactiva Morón (2019, p. 432), pues la aplicación retroactiva solo es posible siempre y cuando de su aplicación, el administrado o procesado, resulte siendo favorecido. En concordancia con el citado criterio, Mabel (2013), dice que, “[...] cabe rechazar la retroactividad en materia disciplinaria de las normas que fijan conductas y sanciones de esa naturaleza, salvo que resulte el caso de la ley más benigna [...]” (p. 121). De no ser así, la aplicación retroactiva benigna jugaría un rol en perjuicio del administrado, lo cual no puede ser posible. En tanto la naturaleza de la retroactividad benigna, es ser un beneficio del administrado.

Por otro lado, de la redacción del inciso 5 del articulado 248 del TUO de la Ley N° 27444, apreciamos que el legislador, aparte de indicar los supuestos donde resulta aplicable la retroactividad de la ley, ha precisado el tiempo en que esta puede ser ejercida. O, mejor dicho, el tiempo en que este principio realiza su obra, esto es, antes de la sanción y

posterior a la sanción. Pues indica con claridad, que los efectos de la nueva ley podrán ser aplicados “incluso respecto de las sanciones en ejecución”. No obstante, se debe tomar muy en cuenta, que una cosa es estar ante una sanción en ejecución y otra muy distinta, estar ante una sanción ejecutada. Pues la norma prescribe que el citado principio no resulta aplicable a aquellas sanciones que ya han sido ejecutadas, así, por ejemplo, cuando la multa ya fue pagada, ésta no podría ser recuperada aun cuando el hecho sancionable haya dejado de serlo para la ley Guzmán (2016, p. 666). Pues no tendría ningún sentido aplicar una norma retroactivamente, cuando, quien estaba sancionado ya cumplió la sanción.

Así, el administrativista Morón (2019), refiere que la norma precisa el momento en que es aplicable la retroactividad de la ley; así indica:

[...] En doctrina se ha puesto ese límite en tres momentos: i) hasta antes que el caso sea resuelto por la administración en última instancia; ii) hasta antes que en el proceso contencioso resuelva el tema de manera definitiva; iii) en cualquier momento anterior a la ejecución de la sanción. Nuestro ordenamiento opta por esta última posición, de tal suerte que una modificación normativa más favorable puede ser aplicable a casos anteriores salvo que, la sanción ya se haya ejecutado íntegramente, no bastando que el procedimiento sancionador haya concluido en sede administrativa o acabado el proceso contencioso-administrativo que se hubiere incoado. (p. 434)

En efecto, no importa si el proceso se encuentra, por ejemplo, en la vía judicial, lo cual, desde ya, implica que no ha sido ejecutado íntegramente. Por lo tanto, mientras el acto aún se encuentre pendiente de ser cumplido, la retroactividad más favorable debe ser cumplida y aplicada. Pues la retroactividad de la ley debe ser aplicable en cualquier momento anterior a la ejecución de la sanción, siendo ese el sistema que adoptó nuestro legislador en función al principio de legalidad como se sustentará más adelante.

4.3.5. Fundamentos del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador

Como se indicó *ut supra*, en el derecho administrativo se han regulado dos veces un solo principio, sin embargo, que lleve como nombre legalidad, no implica que tenga un solo fundamento, sino que obedecen a finalidades diferentes en cada caso.

Así, la legalidad en el ámbito sancionador, implica que solo y únicamente corresponde asumir la potestad sancionadora, a quienes la ley les atribuye tal facultad, en este caso a las autoridades administrativas, sin que pueda delegarse en modo alguno Guzmán (2016, pp. 652-653). En efecto es así, la ley ordena que será ésta quien determine no solo la

competencia para sancionar, sino, además, las faltas que corresponden. La ley se torna en el instrumento que dota de garantías al ordenamiento jurídico, no por nada el citado ha referido que, el principio de legalidad resulta siendo una garantía en nuestro sistema jurídico Guzmán (2016 p. 652).

Lo antes descrito no es otra cosa que la reserva legal, según el cual, solo por ley se atribuye a la administración pública la potestad sancionadora, así como la conducta sancionable. Por eso, Morantes (2017) ha sostenido que en la doctrina se diferencian dos sistemas de reserva de la ley, por un lado, está el sistema de dominio legal máximo y por otro el sistema de dominio legal mínimo; el primero, implica que se reglamentan todas aquellas situaciones o materias que no están establecidas para su regulación legal; en cambio la segunda implica que la potestad legislativa alcanzada a todas las materias, incluidas las que la Constitución establece expresamente. Por ello, indica el citado, que nuestro sistema jurídico, adopta el sistema legal máximo, en tanto los reglamentos recogen materias que no han sido reguladas propiamente en la ley (p. 310).

Es decir, la reserva legal impuesta en nuestro sistema jurídico, es que aquella donde se reglamentan situaciones o relaciones jurídicas que no han sido atribuidas expresamente para ser regulada por Ley. Por eso, citando Enterría, se ha sostenido que la facultad de sancionar lo determina la ley, por lo que la administración no puede asignarse tal facultad, pues la reserva de la ley es un concepto absoluto en dicho extremo Morantes (2017 p. 311).

Sin embargo, atendiendo a la reserva legal, creemos juntamente con Jara (2016), que el principio de legalidad no ha recibido el mismo desarrollo que en el derecho penal, pese a depender de la misma facultad sancionatoria del Estado, pues en el ámbito administrativo sancionador, se deja al libre criterio de las entidades para determinar la calificación de la gravedad de la conducta, e incluso la sanción que se pretende imponer, cuando lo más correcto habría sido que se especifiquen las limitaciones (p. 128).

Por otro lado, resulta importante diferenciar la legalidad con la tipicidad, en tanto se tiende a confundir, no solo en su concepto, sino en su aplicación práctica respecto a sus efectos y en cuanto a su ámbito de protección. Para ello, consideramos acertado el criterio asumido por el máximo intérprete de la carta política, al indicar que cada uno tiene una función distinta. Así, el supremo intérprete de la Constitución en el EXP. N.º 2050-2002-AA/TC Lima (2003), ha indicado que, la legalidad se encuentra cumplida según nuestro ordenamiento (artículo 2, inciso 24 ordinal “d”), cuando las faltas y sanciones están

establecidas en la ley; en cambio, la tipicidad, se cumple cuando en la ley se precisa con exactitud o precisión la conducta considerada como infracción (fj. 9).

En efecto, el principio de tipicidad tiene una funcionalidad distinta al principio de legalidad; pues este último se cumple cuando la ley indica que tal conducta es considerada falta o, mejor dicho, un conglomerado de conductas es determinada como falta en la Ley. Por ello, la norma expresamente ha determinado que el principio de legalidad se habrá cumplido en dos situaciones concretas: (i) cuando por ley se atribuye la facultad sancionadora de la administración pública y, (ii) cuando se ha previsto las infracciones y sanciones en la Ley. Por lo tanto, el análisis del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador, incumbe una correspondencia de los dos supuestos descritos de manera copulativa.

Por eso, Lizárraga (2019), ha referido que el legislador debe configurar las sanciones con el máximo esfuerzo posible, a fin de que las personas comprendan lo que la norma prohíbe, y puedan prever los resultados de sus actos. Además, de lo mencionado por el citado, creemos que el parlamento, como la expresión de la voluntad popular, debe indicar expresamente la atribución sancionadora de la administración pública, y a su vez, prescribe en cada caso, los principios basilares del derecho administrativo. Pues al tener dicha facultad otorgada por la constitución, es mediante la ley que termina estableciendo criterios, reglas y principios de aplicación, lo cual se sentándose como parte del poder sancionador.

Es decir, el principio de legalidad, no solo implica la potestad de sanción y la regulación de la conducta atribuida como falta, sino que, que su sustento se explaya mucho más allá de esa sola consideración, se encuentra en la facultad que le brinda la Constitución desde lo más amplio posible, para sentar las garantías que se requieren en un proceso.

Por ello, la legalidad en el derecho administrativo, además, tiene un sustento en la legalidad constitucional, según el cual, como se indicó *supra*, determina por un lado, la sindicación de la ley respecto del hecho normativo que regula, donde no solo se establecen reglas y principios, sino que se crean instituciones o se permite la aplicación de otros principios de un ámbito, sean posibles en otro orden jurídico, y garantiza la libertad del hombre en todos los aspectos posibles, pues, como todo proceso, los principios que mínimamente garantizan la libertad del hombre, también tienden a ser aplicados en otro, en base al principio de legalidad, sin él, nada sería posible.

4.3.6. Fundamentos del principio de retroactividad en el derecho administrativo sancionador

Así, tomando en cuenta las matizaciones contenidas en el artículo 103 de la Constitución y el artículo 248 inciso 5 del TUO de la Ley N° 27444, existen diferencias, y una de ellas es en cuanto a la aplicación de la retroactividad de la ley en el proceso aún no ejecutado, tal como se analizó *ut supra*. Por lo que, no ha sido la voluntad del constituyente establecer la retroactividad de la ley en el procedimiento administrativo sancionador, sino por el contrario, la voluntad del legislador, en función al principio de legalidad que la propia carta magna acoge en su seno.

Pues bien, para Huapaya & Alejos (2019), refieren que en medida que pueda aceptarse la identidad de fundamento entre lo penal y lo administrativo sancionador, como ramas de la potestad punitiva estatal, es posible interpretar el texto constitucional (artículo 103 de la constitución), que la retroactividad es permitida en cualquier contexto punitivo del Estado (p. 65).

Es decir, para los citados autores, el dispositivo 248 inciso 5 del Texto Único de la ley administrativa peruana, debe ser interpretado en relación al artículo 103 del texto constitucional, toda vez que, en el radica la potestad punitiva del Estado. Por lo tanto, para los citados, la retroactividad de la ley administrativa sancionadora tendría sustento en dicho texto. Sin embargo, como ya lo dijimos, la retroactividad en el contexto administrativo, no ha sido establecido de forma expresa en el artículo 103 de nuestra norma suprema, si bien una interpretación bajo el contexto de los citados autores es posible, *ergo*, vacía de contenido al texto, y de lo que se trata, es de no sacrificar valores constitucionales en la interpretación del texto constitucional. Quizás, aplicando la directriz constitucional de “concordancia práctica”, no en el sentido de la tensión de dos dispositivos constitucionales, sino desde el sacrificio de un texto.

En tal caso, antes de sacrificar la norma contenida en el dispositivo constitucional, se busca en la unidad del texto, un criterio más certero que permita darle sustento a la institución a regular. En tal caso, la retroactividad en el derecho administrativo, debe buscar su sustento, no en el dispositivo 103 de la norma fundamental en tanto expresamente no lo regula, sino en otro principio, como el de legalidad.

En tal sentido, en el la vía administrativa, la legalidad “[...] exige la irretroactividad de las normas sancionadoras [...]” Baca (2016, p. 28); es decir, en el seno de la legalidad, encuentra sustento la retroactividad de la vía administrativa. Por eso, Jara (2016), refiere que “este principio se desprende del de legalidad, consistente en que las entidades no

deben sancionar por normas anteriores, cuando sean desfavorables a la situación del administrado, ni pueden aplicar disposiciones retroactivamente a los hechos anteriores” (p. 144). Lo cual demuestra que la retroactividad en la vía sancionadora, en efecto no tiene sustento en el dispositivo 103 de la Constitución, sino en el principio de legalidad. Asimismo, se ha indicado que, “[...] la aplicación de la retroactividad benigna en un procedimiento administrativo sancionador, se sustenta en el principio de irretroactividad que es acorde con el principio de legalidad [...]” Pacori (2021, p. 60). Es decir, la retroactividad de la norma, para ser tal, debe corresponder su existencia en la legalidad constitucional, pues es a través de este, que se establece el marco regulativo de la retroactividad; pues el articulado contenido en el 248 inciso 5 del TUO de la Ley N° 27444, determina supuestos donde la ley de forma retroactiva es aplicable.

En esa línea, Guzmán (2016), si bien no lo dice de forma expresa, infiere que la retroactividad en la vía administrativa, se encuentra contenido en el principio de legalidad, así manifiesta el citado, que, con la finalidad de que la potestad administrativa, funcione como un control social, requiere de garantías, las mismas que impedirán que el sancionado recurra al órgano jurisdiccional (p. 666). Es decir, con el respeto de las garantías, el administrado no solo verá satisfecho el debido procedimiento, sino, además, no recurrirá sin mayor fundamento las decisiones administrativas. En efecto, no podría ser de otro modo, en tanto que, será la ley quien determine las garantías aplicables al administrado inmerso en un procedimiento administrativo. Pues, como lo deja claramente expresado Morón (2019), que, pese a que el texto constitucional no permitiría de forma expresa la aplicación retroactiva de normas de carácter administrativo, sino únicamente en normas penales, sin embargo, el legislador ordinario ha considerado que es constitucionalmente posible extender dicho principio a la vía sancionadora administrativa, lógicamente, con los matices que se indican en la ley, la misma que es favorable a los administrados (p. 431).

Es decir, el legislador para dotar de contenido constitucional a la retroactividad de la ley administrativa, recurrió a su función legislativa, y bajo el auxilio del principio de legalidad, habilitó la retroactividad de la norma administrativa y lo admitió en dicho espacio, y no solo en materia penal como clásicamente se creyó. Pues la potestad del Estado no solamente se circunscribe al derecho penal, sino a la vía administrativa; empero, el constituyente, únicamente estableció la garantía de la retroactividad de la ley para el caso penal, mas no para el ámbito administrativo de forma expresa, siendo que el

legislador le ha dotado de existencia en este orden jurídico -administrativo-, bajo el amparo del principio de legalidad.

Por ello, resulta de gran importancia el pronunciamiento de la Corte Interamericana, cuando indica que “en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo” (Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, 2004, pág. 77, parr. 126). En efecto, siendo los dos principios que presiden el poder punitivo de un Estado, no habría razón para negar el fundamento del principio de legalidad en cuanto al de retroactividad. Si bien en la *praxis* cada uno cumple su función o rol, empero no siempre tienen existencia para todos los ámbitos en los ordenamientos jurídicos, tal como se ha suscitado en el Perú, donde solo se estableció su aplicación para el ámbito penal; empero, la función legislativa del parlamento le ha dotado de existencia, con el sustento constitucional en el principio de legalidad.

Ahora bien, en seguida, corresponde analizar los resultados obtenidos, sobre el principio de retroactividad benigna en los procesos sancionadores. Así, en referencia a la tabla y figuras 09, 10 y 13, se tiene que, del ciento por ciento de los encuestados, el 91 % ha señalado que la aplicación retroactiva de la ley, en el derecho administrativo sancionador, tiene carácter Constitucional; además, el 55% señaló que la aplicación retroactiva se sustenta en el dispositivo 2, inciso 24, numeral d), de la Constitución Política. Pues los resultados se condicen con lo que en teoría se sustenta. Asimismo, el 100 % refirió que, al regirse nuestro sistema jurídico por una constitución política, toda aplicación normativa debe nacer de la misma, lo cual es correcto.

En ese sentido, en cuanto al principio de legalidad como sustento de la retroactividad benigna en la vía sancionadora, según la tabla y figuras 11, 12 y 14, se tiene que el 91 % señaló que el principio de retroactividad del derecho sancionador, se respalda en el la legalidad constitucional y en ese mismo porcentaje, han indicado que la retroactividad benigna del derecho administrativo sancionador, no es más que el cumplimiento del principio de legalidad. Pues sustenta nuestra hipótesis, de que el fundamento de la retroactividad benigna en el procedimiento sancionador, se encuentra en el principio de legalidad constitucional, lo cual tiene correlación con la teoría jurídica analizada líneas arriba.

V. CONCLUSIONES

Atendiendo a las discusiones antes descritas, en la presente investigación se arribó a las siguientes conclusiones:

- A.** El 91 % del total de la población estudiada, ha referido que el principio de retroactividad benigna del derecho administrativo sancionador, se sustenta en el principio de legalidad dispuesto en el texto constitucional.
- B.** El principio de legalidad en la Constitución Política sustenta el hecho normativo que regula y garantiza la libertad del hombre en todos los ámbitos; a su vez, en el derecho administrativo, encontramos una legislación doble del principio de legalidad, uno en la parte general y otro en el ámbito sancionador, cada uno obedece un fundamento distinto, en el ámbito general (título preliminar), determina la funcionalidad atributiva de la administración, y en el ámbito sancionador, regula la potestad de sancionar y la determinación de la conducta como falta.
- C.** En nuestro sistema jurídico se admiten las siguientes formas de aplicación de la norma en el tiempo: retroactiva, inmediata, ultraactiva, diferida o *vacatio legis*, formas de aplicación de la ley en el tiempo, que también resultan aplicables a las normas administrativas de carácter sancionador.
- D.** Nuestro sistema jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, sin embargo, en el derecho administrativo, se admite la aplicación retroactiva de la ley más beneficiosa al administrado investigado, admitiendo que puede ser aplicada aun cuando la sanción haya adquirido firmeza, siempre que no haya sido ejecutada o cumplida.
- E.** El articulado 103 de la Constitución Política solo ha regulado la retroactividad de la ley en materia penal, por lo que, extender su aplicación al ámbito sancionador, es vaciar de contenido el citado dispositivo; para ello, el legislador, bajo el amparo del principio de legalidad conforme al dispositivo 2 inciso 24 de la Constitución, ha decidido extender la aplicación retroactiva de la ley al derecho administrativo sancionador, regulándose en el inciso 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

VI. RECOMENDACIONES

- Se recomienda que en una futura reforma constitucional del artículo 103 de la Constitución Política, se incluya la retroactividad de la ley en materia administrativa, y/o en su defecto se indique que esta tiene su basamento en el principio de legalidad, con el objeto de otorgarle sustento constitucional en el ámbito administrativo.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Plenario N° 1-2007-ESV-22, 1-2007 (Corte Suprema de Justicia de la República 16 de 11 de 2007).
- Alzamora, M. (s.f.). *Introducción a la Ciencia del Derecho* (10 ed.). Lima: EDDILI.
- Arbulú, V. (2015). *Derecho Procesal Penal un Enfoque Doctrinario y Jurisprudencial* (Vol. I). Lima: Gaceta Jurídica.
- Atienza, M., & Ruiz, J. (1991). Sobre Principios y Reglas. *Doxa*(10), 101-120. doi:<https://doi.org/10.14198/DOXA1991.10>
- Baca, V. (2016). La Retroactividad Favorable en Derecho Administrativo Sancionador. *Themis*(69), 27-43.
- Brewer, A. (2011). Regulación del Procedimiento Administrativo en America Latina Con Ocasión de la Primera Década (2001-2011) de la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú (Ley 27444). *Revista de la Facultad de Derecho PUPC*(67), 47-76.
- Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, S/N (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de 11 de 2004).
- Cocarico, E. (2015). La Distinción Entre Disposición y Norma: hacia una comprensión de las sentencias interpretativas y el objeto del control de constitucionalidad. *Ciencia y Cultura*(35), 55-82. Obtenido de: http://www.scielo.org.bo/pdf/rcc/v19n35/v19n35_a04.pdf
- Cristóbal, T. (2020). El Principio de Legalidad como Exigencia Mínima de Legitimación del Poder Penal del Estado. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 12(14), 249-266. doi:<https://doi.org/10.35292/ropj.v12i14.267>
- Díaz de Valdés, M., & Verdugo, S. (2010). El Principio de Irretroactividad de las Sanciones debe Aplicarse en Forma Estricta: el caso del artículo 4° de la Ley Chilecompra. *Actualidad Jurídica*(21), 225-253.
- EXP. N.° 010-2002-AI/TC, 010-2002 (Tribunal Constitucional 03 de 01 de 2003).
- EXP. N.° 014-2003-AI/TC, 014-2003 (Tribunal Constitucional 10 de 12 de 2003). Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2003-AI.html>
- EXP. N.° 1300-2002-HC/TC, 1300-2002 (Tribunal Constitucional 27 de 08 de 2003). Obtenido de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01300-2002-HC.html>

- EXP. N.º 2050-2002-AA/TC Lima, 2050-2002 (Tribunal Constitucional 16 de 04 de 2003). Recuperado el 16 de 01 de 2023, de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02050-2002-AA.html>
- EXP. N.º 5731-2006-PA/TC Lima, 5731-2006 (Tribunal Constitucional 21 de 08 de 2006). Obtenido de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05731-2006-AA%20Resolucion.pdf>
- Guastini, R. (2023). *Interpretación Jurídica y Teoría del Derecho Estudios*. (N. Scavuzzo, Trad.) Puno: Zela.
- Guzmán, C. (2016). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Instituto Pacífico.
- Huapaya, R., & Alejos, O. (2019). Los Principios de la Potestad Sancionadora a la Luz de las Modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272. *Círculo de Derecho Administrativo*, 52-76.
- Informe Técnico N° 245-2020-SERVIR- GPGSC, 245-2020 (Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil 11 de 02 de 2020). Obtenido de https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2020/IT_0245-2020-SERVIR-GPGSC.pdf
- Jara, J. (2016). *Derecho Administrativo Disciplinario en el marco de la Ley del Servicio Civil*. Lima: Lex & Iuris.
- Jiménez, J. (2020). Reflexiones Teórico-Prácticas en Torno a la Aplicación de la Norma Jurídica en el Tiempo en el Ámbito del Derecho Administrativo. *Derecho & Sociedad*, I(54), 357-384.
- Lizárraga, V. (2019). *Procedimiento Administrativo Sancionador en la Función Pública*. Lima: Jurista Editores.
- Mabel, M. (2013). Los Principios Constitucionales de la Responsabilidad Disciplinaria. En C. I. Administrativo, *Derecho Administrativo en el Siglo XXI* (Vol. II, págs. 105-128). Lima: Adrus D&L Editores S.A.C.
- Morantes, L. (2017). La potestad sancionadora en el derecho administrativo. En L. Alarcón, M. Gómez, M. Rebollo, J. Tirado, J. Jara, L. Santy, . . . P. García, *Derecho Administrativo Sancionador* (págs. 297-380). Lima: Instituto Pacífico.
- Morón, J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (Décimo Cuarta ed., Vol. I). Lima: Gaceta Jurídica.

- Morón, C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (14 ed., Vol. II). Lima: Gaceta Jurídica.
- Pacori, J. (2021). *Manual de Derecho Administrativo Disciplinario y Procedimiento Administrativo Sancionador*. Lima: Ubi Lex.
- Quintos, S. (2021). *La Declaración del Investigado Como Medio de Prueba en los Procedimientos Administrativos Disciplinarios Docentes Ugel Utcubamba 2019*. Chachapoyas: Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza.
- RESOLUCIÓN N° 000138-2021-SERVIR/TSC-Segunda Sala, 000138-2021 (Autoridad Nacional del Servicio Civil - Segunda Sala 22 de Enero de 2021). Obtenido de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1629753/Res_00138-2021-SERVIR-TSC-Segunda_Sala.pdf.pdf
- Rojas, H. (2015). *Fundamentos del Derecho Administrativo Sancionador*. Lima: Instituto Pacífico.
- Rubio, M. (2008). *El Título Preliminar del Código Civil* (11 ed.). Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rubio, M. (2018). *Aplicación de la Norma Jurídica en el Tiempo*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rubio, M. (2020). *El Sistema Jurídico Introducción al Derecho* (Duodécima ed.). Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tribunal Constitucional. (2017). *Las Constituciones del Perú*. Lima: Servicios Gráficos JMD S.R.L.
- Villavicencio, F. (2019). *Derecho Penal Parte General*. Lima: Grijley.

ANEXOS

Anexo 01 encuesta

TÍTULO

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FUNDAMENTO DE LA RETROACTIVIDAD BENIGNA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CHACHAPOYAS-2022.

ENCUESTA DIRIGIDA A LA POBLACIÓN DE ESTUDIO

INSTITUCIÓN:

FECHA: SEXO: M F EDAD:

1. Cree usted, que el principio de legalidad en nuestro sistema jurídico, se sustenta en el artículo 2 inciso 24 numeral d) de la Constitución Política:
 - a) Sí ()
 - b) No ()
2. Considera usted, que el principio de legalidad constitucional, tiene el mismo fundamento en el derecho administrativo:
 - a) Si ()
 - b) No ()
3. El principio de legalidad contenido en el artículo IV inciso 1 literal 1.1 de la Ley N.° 27444, es el mismo que el contenido en el artículo 230 inciso 1 de la misma Ley:
 - a) Sí ()
 - b) No ()
4. Cree usted, que el legislador se equivocó al consignar en la Ley N.° 27444, dos veces el principio de legalidad:
 - a) Sí, porque es el mismo principio ()
 - b) No, porque obedece a fundamento distintos al ámbito general y otra más especial - derecho sancionador ()
 - c) Es cuestión de técnica legislativa ()
5. Las formas de aplicación de la ley en el tiempo tienen fundamento constitucional:
 - a) Si ()
 - b) No ()
6. La aplicación retroactiva, inmediata, ultraactiva y la diferida de la Ley, son formas constitucionales de aplicación de la ley en el tiempo:
 - a) Si ()
 - b) No ()
7. Cree usted, que las formas de aplicación de la Ley en el tiempo antes mencionadas, son de aplicación en el derecho administrativo sancionador:
 - a) Si ()
 - b) No ()
8. Existe otras formas de aplicación de la ley en el tiempo que son aplicables exclusivamente al derecho administrativo sancionador:
 - a) Si ()
 - b) No ()
9. La aplicación retroactiva de la norma en el derecho administrativo sancionador, tiene carácter Constitucional:
 - a) Si ()
 - b) No ()

10. La aplicación retroactiva de la Ley se sustenta en el artículo 2 inciso 24 numeral d, de la Constitución Política:
- a) Si
 - b) No
11. El principio de retroactividad de la Ley en el derecho administrativo disciplinario o sancionador, se sustenta en el artículo 103 de la Constitución política:
- a) Si
 - b) No
12. El principio de retroactividad del derecho sancionador, se sustenta en el principio de legalidad constitucional:
- a) Si
 - b) No
13. Cree usted, que, al regirse nuestro sistema jurídico por una Constitución Política, toda aplicación normativa debe nacer de la misma:
- a) Si
 - b) No
14. El principio de retroactividad benigna del derecho administrativo sancionador, no es más que el cumplimiento del principio de legalidad:
- a) Si
 - b) No

CUADRO DE VALIDACIÓN DE EXPERTOS

FORMATO DE INFORME DE OPINIÓN, EXÁMEN DE CONTENIDO DE LOS INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN DENOMINADA: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO FUNDAMENTO DE LA RETROACTIVIDAD BENIGNA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CHACHAPOYAS-2022.

Nombres y apellidos del experto: EDWIN MANUEL AGUILAR TORRES
 Cargo que desempeña: Docente Universitario
 Institución en la que se desempeña: UNTRM
 Autor del instrumento: Eider Aderson Delgado Marrufo

I. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

INDICADORES	CRITERIOS	MUY DEFICIENTE				DEFICIENTE				ACEPTABLE				BUENA				EXCELENTE				
		00	06	11	16	21	26	31	36	41	46	51	56	61	66	71	76	81	86	91	96	
		05	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100	
CLARIDAD	Los ítems están formulados con lenguaje apropiado, es decir exento de ambigüedades.																				X	
OBJETIVIDAD	Los ítems del instrumento permitirán medir a las variables; el principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, Chachapoyas-2022, dimensiones e indicadores en sus aspectos conceptuales, concretos, escrutables, comprensibles, verificables, analizables, criticables, justificables y explicables.																				X	
ACTUALIDAD	El instrumento evidencia vigencia acorde con el conocimiento científico y tecnológico.																					X
ORGANIZACIÓN	Los ítems del instrumento traducen organicidad lógica en concordancia con la definición operacional y conceptual de las variables; el principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, Chachapoyas-2022, dimensiones e indicadores, de manera que permitan hacer abstracciones e inferencias en función a las hipótesis, problema y objetivos de la investigación.																					X
SUFICIENCIA	Los ítems del instrumento expresan suficiencia en cantidad y calidad.																					X
INTENCIONALIDAD	Los ítems del instrumento evidencian ser adecuados para el examen de contenido y mensuración de las evidencias inherentes al principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador.																				X	



CUADRO DE VALIDACIÓN DE EXPERTOS

**FORMATO DE INFORME DE OPINIÓN, EXÁMEN DE CONTENIDO DE LOS INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN DENOMINADA: EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD
COMO FUNDAMENTO DE LA RETROACTIVIDAD BENIGNA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CHACHAPOYAS-2022.**

Nombres y apellidos del experto: JHORDY MICHEL TORRES CAMPOS
 Cargo que desempeña: DOCENTE FACULTAD DERECHO UNTRM
 Institución en la que se desempeña: U.N.T.P.M.
 Autor del instrumento: Eider Aderson Delgado Marrufo

I. ASPECTOS DE VALIDACIÓN

INDICADORES	CRITERIOS	MUY DEFICIENTE				DEFICIENTE				ACEPTABLE				BUENA				EXCELENTE			
		00	06	11	16	21	26	31	36	41	46	51	56	61	66	71	76	81	86	91	96
		05	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
CLARIDAD	Los ítems están formulados con lenguaje apropiado, es decir exento de ambigüedades.															X					
OBJETIVIDAD	Los ítems del instrumento permitirán medir a las variables; el principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, Chachapoyas-2022, dimensiones e indicadores en sus aspectos conceptuales, concretos, escrutables, comprensibles, verificables, analizables, criticables, justificables y explicables.																X				
ACTUALIDAD	El instrumento evidencia vigencia acorde con el conocimiento científico y tecnológico.															X					
ORGANIZACIÓN	Los ítems del instrumento traducen organicidad lógica en concordancia con la definición operacional y conceptual de las variables; el principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador, Chachapoyas-2022, dimensiones e indicadores, de manera que permitan hacer abstracciones e inferencias en función a las hipótesis, problema y objetivos de la investigación.																	X			
SUFICIENCIA	Los ítems del instrumento expresan suficiencia en cantidad y calidad.																		X		
INTENCIONALIDAD	Los ítems del instrumento evidencian ser adecuados para el examen de contenido y mensuración de las evidencias inherentes al principio de legalidad como fundamento de la retroactividad benigna en el derecho administrativo sancionador.																		X		

