



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

**La aplicación del silencio administrativo y el doble
silencio administrativo en los procedimientos
administrativos sancionadores**

TESIS

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Hansel Jerico PAULINO BASILIO

ASESOR

Dr. Dante Martín PAIVA GOYBURU

Lima, Perú

2026



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Paulino, H. (2026). *La aplicación del silencio administrativo y el doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Hansel Jerico Paulino Basilio
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	73183650
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0005-1476-7864
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Dante Martín Paiva Goyburu
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	42746555
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0001-9140-6580
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Octavio Galvarino Delgado Guzman
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08033687
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Pedro Enrique Bernui Oré
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08204622
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Julio Hernán Figueroa Bustamante
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08248540
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Jorge Adalberto Pérez López
Tipo de documento	DNI

Número de documento de identidad	08162135
Datos de investigación	
Línea de investigación	No aplica
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Santa Anita Latitud: -12.0432 Longitud: -76.9714
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2025 - 2026
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL VIRTUAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO
PROFESIONAL DE ABOGADO CON SUSTENTACIÓN DE TESIS**

N°018

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: Dr. OCTAVIO GALVARINO DELGADO GUZMAN
- 2.- Mg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORÉ
- 3.- Mg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE
- 4.- Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ
- 5.- Dr. DANTE MARTÍN PAIVA GOYBURU (Docente Asesor)

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado don:

HANSEL JERICO PAULINO BASILIO

Procedió la sustentación de su tesis titulado:

La aplicación del silencio administrativo y el doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores

En la redacción del examen escrito de fin de carrera, el graduando fue aprobado con la nota de:

QUINCE (15)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

APROBADO POR UNANIMIDAD CON MAXIMOS HONORES CON LA NOTA DIECINUEVE (19)

Y para constancia se le extiende la presente Acta, en Lima a los DIECISIETE días del mes de JULIO del año 2026

Mg. PEDRO ENRIQUE BERNUI ORÉ

Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ

Presidente del Jurado

Dr. OCTAVIO GALVARINO DELGADO GUZMAN

Mg. JULIO HERNÁN FIGUEROA BUSTAMANTE

Dr. DANTE MARTÍN PAIVA GOYBURU
(Docente Asesor)



CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Dr. Dante Martin Paiva Goyburu, en mi condición de asesor acreditado mediante Dictamen de la Escuela Profesional de Derecho N° 000228-2024-DPD-FDCP/UNMSM, de la Tesis, cuyo título es: La aplicación del silencio administrativo y doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores, presentado por el bachiller Hansel Jerico Paulino Basilio para optar el Título Profesional de Abogado.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el **15 %** de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional de Abogado.

Lima, 11 de agosto del 2026.

Firma del asesor:

Nombres y apellidos del asesor: Dr. Dante Martin Paiva Goyburu

DNI: 42746555

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

A mi padre, por su apoyo y amor incondicional.

A mi madre[†], por su guía y protección.

A mis hermanos, por ser mis referentes profesionales, personales y compañeros en la vida.

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y a mis apreciados docentes, por haberme formado como profesional e inculcarme la pasión por el derecho.

Al Dr. Dante Martín Paiva Goyburu, mi profesor y asesor de tesis, por su invaluable apoyo. Su experiencia, compromiso académico y generosidad fueron esenciales en la elaboración del trabajo de investigación.

A todas aquellas personas que confiaron en mí durante esta etapa, que con paciencia escucharon mis reflexiones sobre la investigación y aportaron con sus propias perspectivas.

Resumen

La presente investigación analiza los fundamentos teóricos del derecho administrativo, del trámite sancionador administrativo y de la inactividad administrativa presunta, con particular énfasis en sus particularidades, con el propósito de evidenciar la aplicación errónea del instituto del silencio administrativo en los procesos sancionadores de naturaleza administrativa, legitimada por la regulación vigente en el ordenamiento jurídico aplicable peruano. En tal coyuntura, se identifican las incongruencias contenidas en el artículo 188.6 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, examinando detalladamente cómo su desarrollo normativo impacta en el sistema jurídico peruano, contraviniendo principios constitucionales, apartándose de la noción de simplificación administrativa y de la propia naturaleza de las figuras jurídicas investigadas. El análisis pone especial atención al silencio administrativo positivo, dado que constituye un mecanismo singular dentro del derecho comparado en materia sancionadora. A partir de ello, se examinan las soluciones adoptadas en los ordenamientos jurídicos de Europa y América frente a la inactividad administrativa, contrastando enfoques con el objetivo de identificar alternativas normativas viables para su tratamiento. Finalmente, se formula una postura jurídica fundamentada respecto del problema principal y se plantea una alternativa regulatoria orientada a establecer un armazón jurídico sistematizado de forma consistente, que viabilice la tutela de los derechos de los administrados y la salvaguarda del interés colectivo en la instrucción de procedimientos sancionadores.

Palabras clave: Derecho administrativo – potestad sancionadora – procedimiento administrativo sancionador – silencio administrativo – doble silencio administrativo.

Abstract

This study analyzes the theoretical foundations of administrative law, administrative sanction proceedings, and presumed administrative inaction, with particular emphasis on their specific characteristics, in order to highlight the erroneous application of the doctrine of administrative silence in administrative sanction proceedings, as legitimized by current regulations within the applicable Peruvian legal system. In this context, the inconsistencies contained in Article 188.6 of the Consolidated Text of Law No. 27444, the General Administrative Procedure Act, are identified, examining in detail how its regulatory implementation impacts the Peruvian legal system, contravening constitutional principles, deviating from the notion of administrative simplification, and from the very nature of the legal concepts under investigation. The analysis focuses particularly on constructive administrative silence, as it constitutes a unique mechanism within comparative law regarding administrative sanctions. Building on this, the study examines the solutions adopted in the legal systems of Europe and the Americas in response to administrative inaction, comparing different approaches with the aim of identifying viable regulatory alternatives for addressing this issue. Finally, a well-founded legal position is formulated regarding the main issue, and a regulatory alternative is proposed aimed at establishing a consistently systematized legal framework that ensures the protection of citizens' rights and safeguards the collective interest in the conduct of sanctioning proceedings.

Keywords: Administrative Law – Sanctioning Power – Administrative Sanctioning Procedure – Administrative Silence – Double Administrative Silence.

Abreviaturas

DL	: Decreto Legislativo
DS	: Decreto Supremo
LPAG	: Ley del Procedimiento Administrativo General
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAS	: Procedimientos administrativos sancionadores
PCM	: Presidencia de Consejo de Ministros
SAN	: Silencio Administrativo Negativo
SAP	: Silencio Administrativo Positivo
TUO	: Texto Único Ordenado

Tabla de Contenidos

Agradecimientos	3
Resumen	4
Abstract.....	5
Abreviaturas	6
Tabla de Contenidos.....	7
Introducción.....	10
Primer Apartado: Aspectos Metodológicos	13
I. Planteamiento del Problema	13
I.1. Exposición de la Realidad Problemática.....	13
I.2. Problema General.....	15
I.3. Problemas Específicos.....	15
II. Justificación e Importancia de la Investigación	15
II.1. Justificación Social.....	15
II.2. Justificación Teórica	16
III. Objetivos de la Investigación	16
III.1. Objetivo General	16
III.2. Objetivos Específicos.....	17
IV. Hipótesis de la Investigación	17
IV.1. Hipótesis General.....	17
IV.2. Hipótesis Específicas.....	18
V. Metodología de la Investigación.....	19
V.1. Tipo de Investigación.....	19
V.2. Enfoque de la Investigación.....	19
V.3. Alcance de la Investigación.....	19
V.4. Método	20
<i>V.4.1. Justificación del Método.....</i>	20
<i>V.4.2. Técnica de Recolección de Datos</i>	21
<i>V.4.3. Descripción del Instrumento de Investigación</i>	21
Segundo Apartado: Marco Teórico de la Investigación.....	21
I. Estado de la Cuestión.....	21
I.1. Antecedentes Nacionales	21

I.2. Antecedentes Internacionales.....	22
II. Aspectos Esenciales sobre el Derecho Administrativo	24
II.1. El Derecho Administrativo, la administración pública y el interés público	24
II.2. El Acto Administrativo	26
II.3. Los Procedimientos Administrativos.....	28
II.3.1. Clasificación de los Procedimientos Administrativos	29
II.4. Recursos Administrativos.....	31
II.5. El Derecho de Petición y la Inactividad Administrativa	33
II.6. La Simplificación Administrativa	34
III. Los Procedimientos Administrativos Sancionadores	37
III.1. La Potestad Sancionadora de la Administración Pública	37
III.2. Distinción entre Responsabilidad Penal y Responsabilidad Administrativa	39
III.3. El Procedimiento Administrativo Sancionador y el Interés Público.....	42
III.4. Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador.....	43
III.4.1. Principio de Legalidad	44
III.4.2. Principio de Debido Procedimiento	45
III.4.3. Principio de Razonabilidad.....	46
III.4.4. Principio de Tipicidad	48
III.4.5. Principio de Irretroactividad.....	50
III.4.6. Principio de Concurso de Infracciones.....	51
III.4.7. Principio de Continuación de Infracciones	52
III.4.8. Principio de Causalidad	53
III.4.9. Principio de Presunción de Licitud	54
III.4.10. Principio de Culpabilidad.....	55
III.4.11. Principio de Non bis in idem.....	56
IV. El Silencio Administrativo.....	58
IV.1. El Origen Histórico del Silencio Administrativo	58
IV.2. El Silencio Administrativo en el Ordenamiento Jurídico Peruano	59
IV.3. Efectos del Silencio Administrativo.....	61
IV.4. El Silencio Administrativo como mecanismo de simplificación administrativa	63
V. Aplicación del Silencio Administrativo en los Procedimientos Administrativos Sancionadores	65
V.1. Origen Histórico de la Aplicación del Silencio Administrativo en los PAS.....	65

V.2. Plazos para resolver Recursos Administrativos en los Procedimientos Administrativos Sancionadores	67
V.3. Efectos de la Falta de Resolución Expresa en los Procedimientos Administrativos Sancionadores	68
V.3.1. Silencio Administrativo Negativo en los PAS	68
V.3.2. Silencio Administrativo Positivo o Doble Silencio Administrativo en los PAS ..	71
V.4. La Nulidad de Oficio de los Actos Administrativos Fictos	73
V.5. Mecanismos Alternativos de Simplificación Administrativa	76
V.5.1. La Prescripción en los PAS.....	76
V.5.2. La Caducidad en los PAS	78
VI. Tratamiento de la Inactividad Administrativa desde el Derecho Comparado.....	80
VI.1. La Inactividad Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Español.....	80
VI.2. La Inactividad Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Chileno.....	82
VI.3. La Inactividad Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Francés	83
Tercera Parte: Análisis del Problema y Propuesta de Solución	85
I. Verificación de las Hipótesis de Investigación	85
I.1. Verificación de la Hipótesis Principal	87
I.2. Verificación de las Hipótesis Secundarias	88
II. Exposición de la Propuesta de Modificatoria.....	90
II.1. Postura del Autor en relación al Tema.....	90
II.2. Propuesta de Solución al Problema	91
II.3. Beneficios de la Propuesta Planteada	92
III. Conclusiones	94
IV. Recomendaciones.....	96
Referencias Bibliográficas.....	98
Apéndice	106
Apéndice A. Matriz de Consistencia	106
Apéndice B. Matriz de Categorización.....	111
Apéndice C. Matriz de Fichas de Lectura	112
Apéndice D. Solicitudes de Acceso a la Información ingresadas a la SUNAFIL	113
Apéndice E. Respuestas a las solicitudes de Acceso a la Información ingresadas a la SUNAFIL.....	115

Introducción

Desde su entrada en vigor el 11 de abril de 2001, la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se ha consolidado como la norma principal de la rama del derecho público administrativo en el contexto peruano, al establecer las disposiciones legales que ordenan el ejercicio funcional de la administración pública. Sin embargo, en la amplitud de su contenido, aún persisten aspectos escasamente analizados por la doctrina. En este contexto, el presente estudio examina uno de los artículos más controversiales de la normativa mencionada, referido a la activación del mecanismo del silencio administrativo y del doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores.

Para abordar adecuadamente el tema, es menester reconocer que el objeto de la esencia de la administración pública se fundamenta en la cobertura de las exigencias sociales de carácter colectivo, siendo su misión coordinar los esfuerzos, recursos e instrumentos puestos a su disposición para lograr el bien común (Moreno, 1980, p. 102). Desde esta perspectiva, se entiende que los PAS, como parte de la actuación del Estado, surgen con el propósito de asegurar que sus actividades se desarrollen de manera ordenada, previniendo o desincentivando la ocurrencia de comportamientos antijurídicos desplegados por los administrados (Tirado, 2023, p. 146).

Dichos procedimientos también afianzan la salvaguarda de los derechos de raigambre constitucional a través de principios y normas procedimentales, entre las cuales se establecen mecanismos que resguardan a los administrados frente a la inactividad del Estado en el despliegue de su facultad sancionadora, en calidad de la caducidad y la prescripción. No obstante, el derecho positivo peruano también consiente la aplicación del instituto del silencio administrativo y, en un supuesto de carácter *sui generis*, del doble silencio administrativo. A pesar de que, como se argumenta en las siguientes líneas, dichos mecanismos no deben aplicarse en el contexto de una pretendida simplificación administrativa, no son naturalmente compatibles con los procedimientos sancionadores y contravienen principios constitucionales.

En mérito a lo expuesto, el principal objetivo del trabajo académico es determinar las mejoras necesarias que requiere el ordenamiento jurídico peruano en relación con la operativización del silencio administrativo y del denominado doble silencio administrativo en los PAS. El método utilizado en la investigación combina los enfoques inductivo y deductivo, con el fin de facilitar el análisis de la información recopilada. Se trata de una investigación cualitativa documental, dado que no se basa en datos numéricos, sino en el análisis de un fenómeno jurídico específico. Su alcance es jurídico-explicativo, debido a que investiga, analiza e interpreta la regulación vigente, buscando establecer una relación causa-efecto entre la propuesta de solución planteada por el autor y el impacto que esta tendría en la mejora de la regulación administrativa.

Con el propósito de desarrollar adecuadamente la metodología empleada, la tesis se estructura en tres apartados. El primero aborda los aspectos metodológicos que respaldan la investigación. El segundo expone el marco teórico que sustenta el estudio. Finalmente, el tercero desarrolla el análisis de la información recopilada, formula una propuesta de solución y expone las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

A su vez, el armazón conceptual de la investigación, desarrollado en el segundo apartado, se desagrega en seis capítulos. El primer capítulo analiza los antecedentes bibliográficos nacionales e internacionales relacionados con el tema de estudio, con el objetivo de determinar el estado del arte. El segundo capítulo desarrolla las bases doctrinarias de la rama del derecho administrativo, el ámbito jurídico de petición, la inactividad administrativa y el concepto de simplificación administrativa. El tercer capítulo examina la noción de potestad sancionadora, los procedimientos administrativos sancionadores y los principios que los rigen, resaltando sus características y particularidades. El cuarto capítulo se centra en el abordaje del silencio administrativo, abordando su origen histórico, su naturaleza jurídica y sus efectos. El quinto capítulo analiza la implementación del instituto del silencio administrativo en los PAS conforme a la normativa vigente y los mecanismos alternativos al silencio administrativo destinados a la tutela de los administrados ante la inacción de la administración pública. Finalmente, el sexto capítulo

realiza un estudio de la regulación vigente en el derecho comparado respecto de materias análogas al objeto de estudio.

Considerando los aspectos históricos, doctrinarios y legales expuestos dentro del referente teórico, el tercer apartado de la indagación científica se enfoca, mediante la aplicación del método deductivo, en el análisis de la regulación peruana vigente vinculada al tema estudiado. En ese contexto, evalúa la viabilidad de suprimir la figura del SAP en los PAS. Finalmente, se expone una propuesta de solución planteada por el autor, que da paso a las conclusiones y recomendaciones. Estas buscan fomentar una reflexión crítica por parte de la doctrina sobre la normativa actual, dada la relevancia y actualidad del debate en el ámbito del derecho administrativo.

Primer Apartado: Aspectos Metodológicos

I. Planteamiento del Problema

I.1. Exposición de la Realidad Problemática

La cuestión problemática examinada en este trabajo de investigación se origina en la configuración normativa del marco jurídico peruano, vigente desde el año 2008 a raíz de la promulgación del Decreto Legislativo N.º 1029, modificatorio de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N.º 27444 y de la Ley del Silencio Administrativo - Ley N.º 29060, admite la puesta en práctica del régimen del silencio administrativo en el ámbito recursal administrativo interpuestos dentro de los PAS. En este contexto, el numeral 6 del artículo 188 del TUO de la LPAG establece que los recursos dirigidos a cuestionar la instauración de sanciones se encuentran sujetos al régimen de SAN; sin embargo, dispone que, en aquellos casos en los que el administrado decida acogerse a dicho mecanismo, el SAP será aplicable en las instancias resolutorias siguientes.

A primera vista, la norma citada presenta notorias tensiones estructurales, siendo la más resaltante la incompatibilidad de los mecanismos entre el silencio administrativo, concebido como un mecanismo aplicable a procedimientos activados por iniciativa del interesado, y los PAS propiamente dichos, cuya naturaleza es esencialmente oficiosa. Esta contradicción manifiesta ha generado que parte de la doctrina especializada peruana califique la regulación como curiosa e innovadora en el derecho comparado. Al respecto, Morón Urbina (2021b) señala que es “hartamente discutible” que en sede de procedimiento sancionador se habilite la eficacia de las diversas expresiones del silencio administrativo (pp. 111-112).

En razón de su aplicación práctica, se advierte que el articulado analizado permite a los administrados emplear mecanismos impropios que pueden derivar, incluso, en la absolución dentro de los PAS, a través de la configuración del denominado doble silencio administrativo, entendido como la producción de un SAP respecto del segundo recurso administrativo interpuesto

sin resolución expresa notificada dentro del plazo legal. Esta situación genera una contrariedad entre la finalidad garantista del SAP, concebido como un mecanismo de salvaguarda ante la pasividad administrativa, y la naturaleza propia de los PAS, orientados a la protección de bienes jurídicos vinculados al interés general y sometidos a los principios de legalidad y garantía del debido trámite.

Este contexto se agrava cuando se considera que la normativa vigente también permite la eventual declaración unilateral de invalidez del acto administrativo por la autoridad competente ficto, con la consecuente retroacción del curso procedimental hasta el momento de presentación del recurso, generando un escenario de inestabilidad e incertidumbre jurídica que debilita la confianza legítima del administrado. Ello resulta especialmente problemático desde la perspectiva de los estándares de simplificación administrativa y predictibilidad regulatoria promovidos por la OCDE, según los cuales los marcos regulatorios deben ser comprensibles y claros para los usuarios, procurando que comprendan fácilmente sus derechos y obligaciones (OECD, 2012, p. 7).

En este escenario, se advierte que la regulación vigente presenta serias inconsistencias, toda vez que la evidente incongruencia normativa, puesta de manifiesto por la doctrina especializada, suscita interrogantes respecto de su coherencia sistemática y su compatibilidad con los fundamentos principales que informan la potestad sancionadora. No obstante, ni el legislador ni la doctrina han abordado de manera suficiente esta problemática, lo que ha limitado el desarrollo de un debate riguroso sobre sus implicancias jurídicas.

En ese sentido, la presente investigación profundiza en los fundamentos del derecho administrativo a efectos de establecer las modificaciones que requiere la regulación vigente, a fin de dotar de mayor coherencia al régimen aplicable al silencio administrativo y al doble silencio administrativo en los PAS. En consecuencia, el apartado siguiente presenta el problema general y los problemas específicos que orientan el desarrollo del estudio.

I.2. Problema General

¿Cómo se puede mejorar la regulación vigente del ordenamiento jurídico peruano respecto a la aplicación del silencio administrativo y el doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores?

I.3. Problemas Específicos

P.1. ¿Cuáles son las características y particularidades del silencio administrativo y doble silencio administrativo?

P.2. ¿En qué consiste la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador?

P.3. ¿Cuál es la regulación vigente en el ordenamiento jurídico peruano respecto a la aplicación del silencio administrativo y doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores?

P.4. ¿Cuáles fueron los argumentos legales utilizados para incorporar la aplicación de estos mecanismos en los procedimientos administrativos sancionadores?

P.5. ¿Cómo debería modificarse la normativa para aplicar estos mecanismos de forma coherente con los fundamentos del derecho administrativo?

II. Justificación e Importancia de la Investigación

II.1. Justificación Social

La presente investigación reviste de relevancia social, pues aborda aspectos fundamentales del derecho administrativo y del derecho constitucional, profundizando en la

esfera del derecho al debido procedimiento y el impacto en el interés público derivado de la aplicación de los mecanismos regulados por la norma vigente. En este marco, analiza cómo dicha normativa afecta al administrado, contradice los estándares de simplificación administrativa y permite la concepción de actos administrativos fictos inconstitucionales. Más allá de ofrecer una crítica fundamentada, la investigación plantea una propuesta orientada a optimizar la regulación vigente, dotándola de solidez y garantizando la salvaguarda del interés general y su compatibilidad con los postulados del derecho administrativo.

II.2. Justificación Teórica

Desde la perspectiva doctrinal y teórica, esta investigación también es relevante porque se sustenta en conceptos estructurales del derecho administrativo y constitucional, entre ellos el interés público, la potestad sancionadora, el procedimiento sancionador, el silencio administrativo y el debido procedimiento, entre otros, estudiados por la corriente doctrinaria y analizados en diversas resoluciones emitidas por los tribunales administrativos del país. A través de este análisis, se exponen las razones que evidencian la inconstitucionalidad, ilegalidad e ineficiencia de la normativa vigente, aportando un análisis crítico que permite formular una alternativa regulatoria sólida.

III. Objetivos de la Investigación

III.1. Objetivo General

Determinar las mejoras que requiere el ordenamiento jurídico peruano respecto de la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores.

III.2. Objetivos Específicos

O.1. Explicar las características y particularidades del silencio administrativo y el doble silencio administrativo.

O.2. Exponer en qué consiste la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador.

O.3. Explicar la regulación vigente en el ordenamiento jurídico peruano respecto a la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores.

O.4. Identificar cuáles fueron los argumentos legales utilizados para incorporar la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores.

O.5. Determinar en qué términos se debería desarrollar una propuesta de modificatoria de la norma vigente que permita solucionar la problemática generada por la aplicación del silencio administrativo en el procedimiento administrativo sancionador.

IV. Hipótesis de la Investigación

IV.1. Hipótesis General

Para mejorar la regulación vigente del ordenamiento jurídico peruano en relación con la aplicación del silencio administrativo y el doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores, se requiere la modificación del artículo 188.6 del TUO de la LPAG, eliminando la posibilidad de aplicar el silencio administrativo positivo y estableciendo la operatividad exclusiva del silencio administrativo negativo.

IV.2. Hipótesis Específicas

H.1. El silencio administrativo y el doble silencio administrativo son mecanismos reaccionales diseñados para ser aplicados en procedimientos iniciados a pedido de parte, con el objetivo de proteger a los administrados frente a la inactividad de la administración.

H.2. La potestad sancionadora, o *ius puniendi*, es el poder jurídico de la administración pública para imponer sanciones a los individuos o entidades que lesionen bienes jurídicos protegidos por la norma vigente; complementariamente, el procedimiento administrativo sancionador es un tipo de procedimiento de oficio orientado a determinar la existencia de responsabilidad administrativa.

H.3. La regulación vigente en el ordenamiento jurídico peruano sobre la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra prevista en el numeral 6 del artículo 188 del TUO de la LPAG.

H.4. La exposición de motivos del Decreto Legislativo N.º 1029, que introdujo la aplicación de estos mecanismos en los procedimientos administrativos sancionadores, evidencia una insuficiencia de fundamentos jurídicos que justifiquen su aprobación, lo que pone en entredicho su coherencia normativa y constitucional.

H.5. Los fundamentos del derecho administrativo evidencian que la aplicación del silencio administrativo positivo resulta incompatible con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador, contraria al interés público e inconstitucional. En atención al contexto del caso práctico analizado respecto de los procedimientos sancionadores tramitados por la SUNAFIL, se debe considerar la permanencia exclusiva del silencio administrativo negativo como mecanismo aplicable en dicha materia.

V. Metodología de la Investigación

V.1. Tipo de Investigación

La presente tesis es una investigación de tipo básica, también denominada fundamental o pura, puesto que busca profundizar en el objeto de estudio sin considerar una aplicación inmediata, pero con el potencial de que los resultados obtenidos pueden dar lugar a nuevos productos o investigaciones (Vargas, 2009, p. 159). En este caso, busca ampliar el conocimiento sobre la regulación inconsistente que permite la activación del régimen del silencio administrativo en los PAS en el ordenamiento jurídico peruano.

V.2. Enfoque de la Investigación

El trabajo investigativo se sustenta en un enfoque cualitativo documental. Es documental porque se concentra en la revisión y revisión de fuentes documentarias como resoluciones administrativas, libros, artículos académicos, entre otros, sistematizando dicha información mediante fichas de lectura. A su vez, es cualitativa porque trabaja con datos sin medición numérica extraídos de los documentos analizados con el propósito de identificar relaciones conceptuales y patrones argumentativos (Fernández, Urteaga y Verona, 2015, p.19).

V.3. Alcance de la Investigación

El alcance del estudio presenta un enfoque jurídico-explicativo, puesto que tiene por finalidad identificar y analizar las causas del fenómeno jurídico en estudio (Tantaleán, 2015, p.12). Una vez determinadas dichas causas, se pretende sistematizarlas y explicar su razón de ser, desarrollando una construcción teórica sobre el fenómeno para resaltar la necesidad de una modificación en la normativa vigente.

En concordancia con lo señalado por Mario Bunge (1999), quien subraya la importancia de la teoría legal para proponer, reformar o derogar leyes (p. 395), esta investigación aspira a aportar instrumentos que promuevan un debate más amplio sobre la problemática abordada y presentar una propuesta de modificatoria normativa fundamentada en el análisis realizado.

V.4. Método

El método empleado es el inductivo-deductivo, por su utilidad en el análisis lógico y riguroso de la información. Este método combina dos enfoques complementarios, que se implementan conforme a lo expuesto en los siguientes párrafos.

V.4.1. Justificación del Método

El método inductivo-deductivo facilita el abordaje integral del tema investigado. Mediante el enfoque inductivo, se realiza un estudio detallado de conceptos clave del derecho administrativo y casos particulares de tribunales administrativos para identificar un patrón y detectar los problemas específicos vinculados a la dinámica de la operativización del silencio administrativo en el ámbito administrativo sancionador. Por su parte, el enfoque deductivo se centra en el análisis de la teoría general y la norma vigente para formular hipótesis relacionadas con los problemas específicos y estructurar una propuesta de modificatoria normativa. Finalmente, la información recabada se somete a la evaluación crítica para verificar si las mejoras planteadas solucionan los aspectos problemáticos advertidos. De este modo, los enfoques empleados permiten que, realizada la evaluación crítica, se sustenten las conclusiones y recomendaciones.

V.4.2. Técnica de Recolección de Datos

La técnica adoptada en la presente investigación es la técnica de análisis documental, toda vez que las fuentes de información empleadas son primordialmente de carácter bibliográfico, tales como libros especializados en la materia, artículos científicos jurídicos, normas jurídicas, resoluciones administrativas, fuentes de derecho comparado y material académico virtual.

V.4.3. Descripción del Instrumento de Investigación

Como medio de recopilación de información, se recurrió al uso de fichas de análisis documental, estos se recabaron en forma personal en dos etapas: obtención y selección de bibliografía; y, análisis de la bibliografía. Estas fichas fueron integradas en una matriz que forma parte del apéndice, facilitando un análisis riguroso y bien estructurado de las fuentes de información.

Segundo Apartado: Marco Teórico de la Investigación

I. Estado de la Cuestión

I.1. Antecedentes Nacionales

Lázaro Carty J.J. (2019). *El silencio administrativo positivo en los procedimientos de reclamo de los servicios de saneamiento* [Trabajo de investigación para optar el grado académico de magíster en derecho de la empresa, Pontificia Universidad Católica del Perú].

La investigadora sostiene que, en los procedimientos vinculados a reclamos por servicios de saneamiento, si la administración pública no emite decisión dentro del plazo legalmente determinado previsto, el reclamo del usuario se considera fundado conforme a lo señalado por el propio usuario. Sin embargo, la normativa no especifica claramente qué implica que el reclamo

sea declarado fundado, es decir, cuáles son los límites de lo que la entidad debe otorgar materialmente en caso de no pronunciarse. En este sentido, destaca que nadie puede obtener mediante el SAP más de lo que legítimamente le correspondería si la administración hubiera emitido una decisión expresa. Por tanto, además de considerar la doctrina, es fundamental analizar la naturaleza, las características y el propósito del procedimiento.

Entre las conclusiones más relevantes para la investigación, se advirtió que, tras analizar la esencia jurídica del SAP y los rasgos propios de los trámites de reclamo vinculados a los servicios de saneamiento, la tesista concluyó que el SAP no debería aplicarse en reclamos relacionados con tarifas, en aquellos de índole comercial que no estén vinculados con la facturación, ni en reclamos operacionales dentro de este sector. Considera que su aplicación debe limitarse a procedimientos en los que existan normas claras que definan las repercusiones de declarar amparada la pretensión del usuario. Asimismo, en los procedimientos que involucren disputas respecto de la calidad del servicio o de su propia ejecución, recomienda la aplicación del SAN en lugar del SAP.

Finalmente, propone una modificación al Reglamento General de Reclamos de los Usuarios de Servicios de Saneamiento, aprobado por medio de Resolución N.º 066-2006-SUNASS-CD, para excluir estos procedimientos de la aplicación del SAP. Como alternativa, sugiere que la modificatoria establezca criterios claros sobre cuándo aplicar el SAP, señalando que, idealmente, este solo debería proceder cuando no contradiga las pruebas actuadas ni las disposiciones normativas imperativas.

I.2. Antecedentes Internacionales

Mayol Retamal F. (2014). *EL DECAIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ¿Una nueva figura extintiva del Procedimiento Administrativo?* [Tesis

presentada a la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso para optar al grado académico de Magíster en Derecho Mención Derecho Público, Universidad de Valparaíso]. Repositorio Institucional de la Universidad de Valparaíso.

Al examinar la categoría jurídica del decaimiento del procedimiento administrativo, la investigadora advirtió que tanto los defensores como los críticos coinciden en la importancia de limitar los abusos de la Administración derivados del inobservancia de los lapsos determinados para el desarrollo de las actuaciones respectivas dentro del procedimiento. Como alternativas ante la pasividad de la administración estatal, resalta las normativas de España e Italia, que, aunque no establecen plazos estrictamente perentorios, asignan responsabilidad a la Administración por los retrasos en el desarrollo de sus funciones.

La autora destaca que, debido a la ausencia de plazos perentorios, la Administración frecuentemente permite que transcurran los plazos legales establecidos para ciertas actuaciones. Ante esta situación, la normativa chilena contempla mecanismos como el silencio administrativo. Sin embargo, esta figura no resuelve todos los problemas derivados de la inactividad administrativa, especialmente en los PAS. En el caso del SAN, no se genera un acto administrativo, mientras que el SAP, por su naturaleza regulatoria, se aplica principalmente a los procedimientos promovidos a instancia de parte y no a los PAS.

Asimismo, señala que la Corte Suprema ha considerado que un retraso injustificado de la Administración en la expedición de actos que concluyan los PAS o que puedan generar efectos gravosos para los administrados, vulnera tanto el principio del debido proceso aplicable a los PAS, en concordancia con los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, conclusión e inexcusabilidad consagrados en la normativa. Según los pronunciamientos de la Corte Suprema, una demora prolongada torna inútil el procedimiento administrativo, ya que compromete la función preventiva de las sanciones y lo convierte en ilegítimo al contradecir los principios cardinales del derecho administrativo y del debido proceso administrativo. La Corte Suprema considera que esta

demora excesiva ocurre cuando el procedimiento se extiende por más de dos años. En la creación de esta figura, la Corte no se limitó a una aplicación estrictamente formal de la ley, sino que realizó una interpretación sistemática del conjunto normativo de derecho público.

II. Aspectos Esenciales sobre el Derecho Administrativo

II.1. El Derecho Administrativo, la administración pública y el interés público

Es fundamental abordar el sustento teórico de la presente investigación conceptualizando al derecho administrativo que, para Zanobini (1994), es la especialidad del derecho público centrada en la evaluación de la composición organizacional, los instrumentos y las modalidades de desenvolvimiento de las entidades gubernamentales, de igual manera las relaciones de carácter jurídico entre estas y otras personas naturales o jurídicas (p. 13). Este concepto resulta adecuado, ya que las normas que componen el derecho administrativo pretenden principalmente regular la Administración Pública y sus actividades, por ello es considerado una rama del derecho con naturaleza estatutaria¹, separada del derecho común, también denominada por García de Enterría (2006) como derecho de las administraciones públicas (p.33).

El concepto de la rama jurídica permite afirmar que, contrario a lo que sostienen diversos autores, el origen del derecho administrativo no radica en el derecho francés ni puede ser atribuido a la Revolución Francesa. Como bien señala Vedel (1964), el derecho administrativo es inherente a toda sociedad civilizada, ya que cualquier civilización organizada requiere un conjunto de reglas para regular la acción de la Administración Pública (p. 47). Desde ese enfoque, es posible encontrar antecedentes de esta materia en civilizaciones antiguas, como los advertidos por Malagón (2004), quien identificó en el derecho indiano de finales del siglo XV un ordenamiento

¹ Entendiendo el derecho estatutario, conforme a lo señalado por el Diccionario de la Real Academia Española, como aquel derecho propio o singular de una determinada organización administrativa que establece su estructura de gobierno.

especial destinado a organizar la administración pública (p. 205), lo que constituye uno de los primeros indicios de esta disciplina jurídica.

Del examen conceptual e histórico efectuado se concluye que el derecho administrativo mantiene una vinculación esencial con la administración pública, en tal medida que, sin la existencia de esta, no resulta posible la configuración de aquel. Respecto del último concepto, Fernández (2016) señala que la administración pública presenta dos dimensiones esenciales: una dinámica y otra estática. La primera se vincula con las actuaciones desplegadas por el sector público en la ejecución de las atribuciones administrativas, comprendiendo la emisión y ejecución de disposiciones jurídicas orientadas a la protección del interés general. La segunda alude a la organización integrada por las entidades responsables de ejercer la función administrativa del Estado (p. 89).

Desde su dimensión dinámica, la administración pública tiene por finalidad dictar y ejecutar disposiciones conforme a ley que integran el derecho administrativo, empleando los recursos e instrumentos disponibles para atender necesidades colectivas que conforman la conveniencia general. Bajo esa perspectiva, el bienestar colectivo representa un concepto medular dentro del derecho administrativo. El Tribunal Constitucional, en el pronunciamiento recaído en el expediente N° 0090-2004-AA/TC, define el provecho común como aquello que reporta beneficio al conjunto de la comunidad, equiparándolo al interés general. En esa línea, establece que su satisfacción conforma uno de los fines sustanciales del Estado y legitima la configuración de la estructura institucional administrativa (párr. 11).

Resulta pertinente precisar que la utilidad pública no se contrapone al interés privado; en cambio, el bienestar general se basa en la congregación de intereses compartidos por los miembros de una sociedad organizada. Por ende, no debe definirse el interés público como opuesto al interés privado, sino como una instancia que incorpora este último en la medida en que este resulte representativo en la colectividad.

En consideración de lo señalado, el derecho administrativo encauza la actividad de la administración gubernamental otorgando preeminencia a la utilidad pública. Esta noción constituye una directriz que faculta al Estado a determinar cuándo corresponde intervenir para prohibir, restringir, autorizar o dejar sin efecto determinadas situaciones. En ese contexto, Sainz (1976) sostiene que el núcleo de la discrecionalidad administrativa radica en el interés público, siendo la esencia de toda actividad discrecional la valoración singular de dicho interés (p. 350).

En otros términos, la discrecionalidad administrativa faculta a la estructura administrativa del Estado a valorar, al momento de adoptar una decisión, qué medidas favorecen o afectan el interés público. Tal determinación debe sustentarse en razones concretas que acrediten su conveniencia para dicho interés, descartando cualquier manifestación de arbitrariedad. En esa línea, la emisión de actos administrativos encuentra sustento en los postulados de razonabilidad normativa y legalidad administrativa, asegurando su concordancia con los fines del Estado.

II.2. El Acto Administrativo

Como señala Gordillo (2017), la noción de acto administrativo cumple una función sistematizadora dentro del derecho administrativo y carece de rasgos dogmáticos que impongan una definición única e incuestionable. En tal sentido, resultan admisibles aquellas conceptualizaciones que guarden coherencia con el sistema teórico en el que se insertan (p. 193). En la estructura legal peruana, el acto administrativo se encuentra definido en el artículo 1 del TUO de la Ley N.º 27444, el cual lo entiende como la declaración emitida por los entes administrativos, en el contexto del derecho público, destinada a ocasionar efectos legales respecto de las prerrogativas, obligaciones o intereses de los ciudadanos administrados.

Respecto de lo previsto por la norma, Morón Urbina (2021a) identifica seis elementos configurativos de la actuación administrativa en el sistema jurídico peruano: (i) constituye una

declaración unilateral emitida por cualquiera de las entidades públicas; (ii) se orienta a ocasionar efectos legales de carácter externo; (iii) dichos efectos inciden respecto de las prerrogativas, intereses o deberes de los administrados; (iv) recae sobre una situación concreta; (v) se emite dentro del ámbito de la esfera del derecho público o del ejercicio de las potestades administrativas; y (vi) genera efectos individualizados o susceptibles de individualización (p. 197). A partir de tales características, resulta posible advertir, desde una perspectiva operativa y jurisprudencial, la configuración sustancial del acto administrativo y diferenciarlo de otras manifestaciones jurídicas, tales como los actos de administración intrainstitucional, las decisiones reglamentarias, entre otros.

Si bien el cumplimiento de los elementos identificados previamente precisa qué actuaciones administrativas se pueden considerar como tales, el cumplimiento de dichos elementos no acredita la validez del acto, toda vez que para ello la norma ha especificado cinco requisitos, los cuales constituyen: (i) competencia, (ii) objeto o contenido, (iii) finalidad pública, (iv) motivación y (v) procedimiento regular. Únicamente cuando concurren tales requisitos puede considerarse que un acto administrativo se encuentra en armonía con el sistema jurídico aplicable; por el contrario, la inobservancia de cualquiera de ellos puede generar su nulidad.

Si bien todo el acto administrativo posee una presunción de juridicidad mientras su carencia de validez no sea pronunciada por instancia administrativa o jurisdiccional competente, esta puede ser invocada por el administrado o pronunciada oficiosamente por la administración competente cuando concurra alguno de los defectos establecidos en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Dichos supuestos comprenden los siguientes supuestos: (i) la vulneración de la Constitución, de la ley o de las disposiciones reglamentarias; (ii) el vicio o la carencia de alguno de sus requisitos esenciales de validez, excepto que concurra alguno de los supuestos de conservación del acto administrativo contemplados en el artículo 14; (iii) los actos manifiestos o aquellos generados mediante aprobación automática o silencio administrativo estimatorio,

mediante los cuales se adquieren derechos o potestades en infracción del marco normativo, o sin cumplir las exigencias, los instrumentos documentales o las diligencias sustanciales para su obtención; y (iv) los pronunciamientos administrativos que impliquen infracción penal o que se hayan dictado a raíz de esta.

Conviene resaltar que, más allá de las precisiones efectuadas respecto del acto administrativo, este constituye, en esencia, una manifestación de la administración pública emitida como resultado del análisis realizado en ejercicio de sus competencias. En tal sentido, representa la proyección externa de un razonamiento mental de conocimiento o valoración guiado por el principio de legalidad (Danós, 2010, p. 21), orientado a generar efectos favorables, denegatorios o de gravamen en la esfera jurídica de los administrados (Morón, 2001, p. 249).

II.3. Los Procedimientos Administrativos

Como se señaló en el apartado anterior, todo acto administrativo es el resultado de un cúmulo de actuaciones efectuadas, mayormente, por entidades de la administración pública. Desde dicha óptica, cabe mencionar que el artículo 29 del TUO de la LPAG denomina a ese conjunto de actuaciones como procedimiento administrativo, señalando que es el conjunto de actuaciones administrativas tramitadas en las entidades públicas, destinadas a la expedición de un pronunciamiento administrativo con implicancias jurídicas individuales o concretables respecto de las facultades, intereses u obligaciones de los ciudadanos administrados.

Respecto en torno a la noción conceptual otorgada por la norma, Morón Urbina (2021a) señaló atinadamente que recoge la dimensión adjetiva de la vía administrativa, la cual está conformada por una variedad de actos concatenados con diferentes finalidades y funciones (p. 390). Sin embargo, las normas del procedimiento administrativo abarcan otros aspectos relevantes, entre ellos su dimensión garantista. Desde esta perspectiva, el procedimiento

administrativo no se limita únicamente a tutelar las prerrogativas de administrados, sino igualmente la utilidad pública, si bien estos dos pueden ser, en la mayoría de casos, contrapuestos, es precisamente el enfoque garantista el que permite entender que el procedimiento administrativo no tiene en cuenta únicamente la legalidad del acto, sino también la armonización de los intereses generales y privados en un Estado de derecho.

Al igual que en el caso mencionado, el procedimiento administrativo cuenta con múltiples aspectos de análisis doctrinario, siendo uno esencial para efectos del presente estudio su clasificación, que responde a diversos criterios como la tramitación, duración, efectos, impacto en los derechos de los administrados, entre otros. En seguida, se enuncian las principales categorías que se considerarán en este estudio.

II.3.1. Clasificación de los Procedimientos Administrativos

II.3.1.1. Clasificación según su tramitación

La doctrina del derecho administrativo y las normas del TUO de la LPAG, se han encargado de distinguir los procedimientos según la forma en que inicia su tramitación, reconociendo dos tipos principales:

- los procedimientos administrativos promovidos de oficio por la entidad, los cuales se inician por iniciativa del propio organismo, ya sea mediante disposición superior, a partir de una denuncia, o en ejecución de un imperativo normativo. Cabe señalar que, en esta modalidad, no resulta aplicable el régimen del silencio administrativo.
- los procedimientos administrativos promovidos a solicitud de parte, como su denominación lo señala, son promovidos por los administrados al

amparo de su derecho de petición. Es en este tipo de procedimiento donde adquiere especial relevancia la clasificación que se desarrollará en el apartado siguiente, ya que algunos de estos pueden estar sujetos al silencio administrativo, ya sea en su modalidad positiva o negativa, si la entidad no emite resolución dentro del plazo correspondiente legal correspondiente.

II.3.1.2. Clasificación establecida en el TUO de la LPAG

Conforme a la clasificación regulada en el artículo 32 del TUO de la LPAG, los procedimientos administrativos instados por solicitud del administrado se clasifican en dos tipos:

- Los procedimientos administrativos de aprobación automática, en los cuales el requerimiento efectuado por el administrado se reputa consentido desde su ingreso, sin necesidad de la solicitud del administrado se considera estimada desde. Este tipo de procedimiento exige únicamente la adecuación a los requisitos establecidos y la presentación de los instrumentos documentales exigidos completa. Debido a su propia naturaleza, en el presente caso no se configura la aplicación del silencio administrativo.
- los procedimientos administrativos de análisis previo, que implican un análisis técnico o jurídico por parte de la entidad antes de emitir un pronunciamiento. A diferencia del anterior, este tipo de procedimiento sí puede estar sujeto al silencio administrativo, ya sea en su modalidad

positiva o negativa, en el supuesto de que la entidad no resuelva dentro del término legal legal correspondiente.

II.3.1.3. Clasificación según la interposición del recurso administrativo

Finalmente, el artículo 217 del TUO de la LPAG dispone que, ante un acto que transgreda, desconozca o afecte un derecho o interés legítimo, el administrado puede contradecirlo en instancia administrativa a través de la interposición de los recursos legales correspondientes.

Los procedimientos que se originan a partir de esta impugnación se denominan procedimientos administrativos recursivos, y tienen como finalidad permitir la revisión del acto cuestionado dentro de la misma vía administrativa, garantizando así la garantía del debido procedimiento y la protección administrativa efectiva.

II.4. Recursos Administrativos

El régimen jurídico peruano reconoce dos mecanismos para desarrollar el análisis de un pronunciamiento administrativo, el control de oficio y la deducción de los recursos administrativos (Farfán, 2019, p. 223).

En primer lugar, la revisión oficiosa implica la actuación espontánea de la administración para reexaminar un acto administrativo previamente pronunciado, con la intención de corregirlo o dejarlo sin efecto, en caso de advertirse vicios o errores sustanciales. Este mecanismo no requiere una solicitud del administrado, ya que se activa por decisión de la entidad correspondiente.

En contraste, la interposición de un medio de impugnación administrativo constituye un mecanismo de contradicción impulsado por el administrado, quien solicita que se revise una

decisión administrativa que considera dañosa para sus derechos o intereses legítimos. En este caso, es el administrado quien activa la revisión, en el ámbito del procedimiento impugnativo establecido por la normativa vigente.

En esa línea, los recursos administrativos pueden definirse como actuaciones mediante las cuales los administrados solicitan a una entidad que revise un acto administrativo, en atención a lo regulado por el ordenamiento normativo vigente, considerando que dicho acto les genera agravio o resulta contrario al ordenamiento, con el fin de obtener su modificación o anulación.

El artículo 218 del TUO de la LPAG dispone tres tipos de recursos administrativos, cada uno con características particulares:

- **Recurso de reconsideración:** Tiene carácter opcional y se deduce ante el mismo órgano que emitió la decisión administrativo impugnado, con el fin de que revise su decisión. Para su procedencia, se requiere la presentación de una prueba nueva, distinta de las valoradas en el procedimiento original. Al tratarse de un recurso opcional, su interposición no es necesaria para agotar la vía administrativa, y solo procede cuando el administrado cuenta con un nuevo elemento de convicción que no fue aportado oportunamente.
- **Recurso de apelación:** A diferencia del anterior, este medio impugnatorio es exigido para la culminación de la vía administrativa. se formula ante el mismo órgano que expidió el acto impugnado, pero es resuelto por el órgano jerárquicamente superior. Su finalidad es permitir que la decisión adoptada sea revisada por una instancia distinta, lo cual refuerza el control institucional dentro de la administración pública y ofrece mayores garantías al administrado.

- **Recurso de revisión:** Se configura como un recurso de procedencia excepcional. con ocasión de las reformas realizadas por el Decreto Legislativo N.º 1272, su aplicación ha sido restringida en atención a la autonomía reconocida a los gobiernos regionales para resolver sus propios procedimientos. En ese sentido, este recurso solo es procedente cuando una disposición legal o decreto legislativo lo señala expresamente como aplicable en determinados supuestos.

II.5. El Derecho de Petición y la Inactividad Administrativa

El derecho de petición es una facultad constitucionalmente reconocida en el numeral 20 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Este derecho otorga la atribución de a los administrados a formular solicitudes y presentarlas ante la autoridad estatal respectiva, la cual deberá tramitarla y dar respuesta de manera correcta y pertinente dentro del plazo previsto normativamente, bajo responsabilidad (Cervantes, 2018, p. 770). En virtud de ello, se puede afirmar que existe un deber de resolver por parte de la autoridad administrativa, que debe absolver las solicitudes ingresadas por escrito, respetando el lapso legal correspondiente.

Al respecto, corresponde precisar que el plazo legal del procedimiento, conforme a lo señalado por Saavedra (2024), es aquel período temporal fijado legalmente, de carácter obligatorio, dentro del cual debe ejecutarse el procedimiento (p. 216). Al estar determinado por la legislación aplicable, dicho plazo constituye un límite temporal que la administración pública debe observar estrictamente. Su incumplimiento no solo vulnera el derecho de petición, sino que además representa una infracción directa a la legalidad del procedimiento, constituyéndose en una patología relevante para el ordenamiento jurídico.

Esta grave anomalía se enmarca dentro de lo que la doctrina denomina inactividad administrativa, la cual, como sostiene Gómez (2011), consiste en la omisión por parte de la administración de toda actuación, ya sea jurídica o material, que sea legalmente debida y operativamente realizable (p. 74). La doctrina ha desarrollado un enfoque amplio sobre esta figura, distinguiendo incluso entre término legal y plazo prudencial, atendiendo a factores subjetivos relacionados con la capacidad real de la administración para emitir un pronunciamiento en determinado contexto. Adoptando esta posición, cabe señalar que la mera ausencia de resolución no constituye automáticamente un caso de inactividad administrativa, sino una demora en la atención del procedimiento, ya que primero debe evaluarse si era materialmente posible para la entidad emitir una decisión. Este análisis subjetivo resulta relevante para determinar si existió o no una omisión reprochable bajo la intervención directiva. Sin perjuicio de ello, el desacato al plazo legal previsto para pronunciarse una solicitud, aunque no exime a la administración del deber de pronunciarse, habilita al administrado a ejercer una serie de mecanismos legales que le otorgan protección frente a la inacción estatal.

Dentro del abanico de mecanismos administrativos y judiciales que se abren al particular ante la inercia de la administración gubernamental, se destacan las instituciones del silencio administrativo favorable y desfavorable, cuya aplicación es analizada en los siguientes párrafos. Estas instituciones jurídicas constituyen una manifestación clara de la inactividad administrativa, al operar como respuestas normativas frente al incumplimiento del plazo reglamentario por conducto de la administración.

II.6. La Simplificación Administrativa

La simplificación administrativa ha sido examinada desde distintos enfoques doctrinarios. Inicialmente, puede entenderse como un método de desburocratización de los procedimientos administrativos; sin embargo, en un sentido más amplio, se concibe como un mecanismo de optimización del funcionamiento de las instituciones legales. Según Aguado (2001, p. 46),

simplificar conlleva dos sentidos asociados: por un lado, hacer algo más accesible o menos compleja; y, por otra parte, condensar una expresión en su estructura más concisa y elemental. No obstante, el autor señala que la simplificación administrativa no debe vulnerar las libertades, poner en riesgo la subsistencia de organismos deliberativos establecidos para respaldar la democracia económica, ni propiciar un menoscabo de la seguridad legal de los particulares.

En el Perú, la simplificación administrativa tiene su punto de partida en 1989, con motivo de la sanción de la Ley N.º 25035 – Ley de Simplificación Administrativa. Posteriormente, uno de los hitos normativos más relevantes fue la aprobación, mediante el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, en la cual, como cuarto objetivo específico, se planteó la adopción del enfoque de gestión por procesos y la promoción de la simplificación administrativa en los organismos públicos a efectos de propiciar resultados beneficiosos en la optimización de los trámites y servicios destinados a la población y al sector empresarial.

Desde esta perspectiva, la simplificación administrativa se sustenta con fundamento en los criterios de eficacia y rendimiento, orientándose a la prestación ágil de servicios públicos, mediante la reducción de requisitos innecesarios, la fijación de plazos razonables y el uso de mecanismos que impliquen costos proporcionales para el administrado. Su importancia radica en el impacto positivo que genera no solo en los ciudadanos, sino también en las empresas y el propio Estado.

Entre los mecanismos asociados a la simplificación administrativa se encuentra la ejecución del silencio administrativo, herramienta jurídica que ha sido recientemente reconocida e impulsada por la Presidencia del Consejo de Ministros mediante el Decreto Legislativo N° 1690 del 2 de octubre de 2024. Esta norma tiene como objetivo de incentivar la simplificación de los procesos administrativos relacionados con las actividades económicas y a la creación sostenible de puestos de trabajo formales, mediante la aplicación eficaz de los criterios del silencio

administrativo positivo. Esta norma precisa en el quinto párrafo de su considerando que en la normativa vigente no se evidencia una disposición legal que proporcione parámetros y/o lineamientos para la identificación de la afectación leve al interés colectivo, que contribuya a la ejecución eficiente del silencio administrativo positivo.

La situación normativa advertida por la PCM deja en evidencia que el supuesto mecanismo de simplificación administrativa que se adopta con la aplicación del SAP en el Perú carece de criterios previamente definidos o desarrollados, lo que refleja una problemática latente en la coyuntura actual en la cual es constante que la administración pública sobrepase el plazo legal para emitir una resolución administrativa. Ante ello, Abruña y Baca (2008, p. 45 - 46) sostienen que el silencio administrativo puede ser una respuesta útil frente a la inactividad, aunque carece de un contenido sustantivo real, ya que la declaración debida es inexistente.

Lo cierto es que, partiendo de esta última perspectiva, existen opiniones divididas sobre la operatividad del silencio administrativo como mecanismo de racionalización administrativa. Por un lado, autores como Sedin (2010) afirman que aplicando el silencio administrativo se procura proteger las garantías de los administrados ante la pasividad, ya que esta vulnera derechos al dejar sin resolver indefinidamente una petición (p. 161). En contraposición, Aguado (2010) argumenta que, en cualquiera de sus modalidades, el silencio administrativo revela que no estamos ante herramientas orientadas a la simplificación administrativa, sino frente a una irregularidad que frustra el desenlace al que se dirige el procedimiento, es decir, la resolución emitida de manera expresa (p. 21).

Cabe precisar que la presente investigación considera importante la simplificación administrativa como nueva visión de la administración pública, advirtiendo que busca impulsar un Estado eficiente y reflexivo, que evalúe el impacto de sus decisiones en la ciudadanía, controle la calidad de estas, facilite su cumplimiento y fiscalice si han sido apropiadas (Presidencia de Consejo de Ministros [PCM], 2021, p. 8). No obstante, este ideal se ve comprometido cuando la

administración recurre al silencio como mecanismo sistemático, ya que, lejos de promover eficiencia, produce inseguridad jurídica y menoscaba la confianza del administrado en el sistema.

Como se analizará en los apartados siguientes, la regulación vigente sobre el silencio administrativo contradice las directrices de simplificación promovidas por organismos internacionales como la OCDE, al prolongar innecesariamente los procedimientos mediante interrupciones normativas que no solo carecen de fundamento técnico, sino que generan un efecto contraproducente sobre la protección jurídica del administrado.

III. Los Procedimientos Administrativos Sancionadores

III.1. La Potestad Sancionadora de la Administración Pública

Dado que las normas que conforman el ordenamiento jurídico nacional poseen carácter obligatorio, resulta indispensable que el sistema cuente con mecanismos eficaces que permitan enfrentar las conductas que las contravienen. En efecto, todo sistema jurídico requiere de facultades coercitivas suficientes que aseguren el cumplimiento de sus disposiciones. La activación de los mecanismos que tienen dicha finalidad representa, precisamente, la manifestación de la ejecución de la prerrogativa correctiva conferida al Estado, también denominada *ius puniendi*.

En esa línea de ideas, resulta pertinente señalar, como afirman Vergaray y Gómez (2009, p. 403), que la autoridad sancionadora implica la facultad legal reconocida a la Administración Pública a efectos de imponer sanciones a los administrados cuando contravienen bienes jurídicos especialmente cautelados por el orden constitucional y el régimen legal imperante. Esta capacidad para reprimir dichas conductas antijurídicas actúa como un incentivo a la obediencia de las reglas consagradas en el orden legal aplicable, desincentivando, a su vez, la comisión de infracciones.

Ahora bien, propiamente sobre el poder correctivo conferido a la administración pública, en el pasado se ha planteado una posición crítica que deriva su legitimidad del artículo 138 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que la potestad de administrar justicia corresponde al Poder Judicial mediante sus autoridades jerarquizadas y bajo los lineamientos de la Constitución y la ley. Parte de la doctrina sostuvo durante algún tiempo que, dentro de una visión ortodoxa de la separación funcional de poderes, el Poder Ejecutivo no debería ejercer funciones sancionadoras, puesto que estas eran propias del ámbito jurisdiccional.

Al respecto, el Tribunal Constitucional de España, en la Sentencia 77/1983, de fecha 3 de octubre de 1983, resaltó algunas razones que justifican el uso de aquella competencia por los órganos de la administración, señalando las siguientes causas: i) se evita la sobrecarga del aparato judicial con el tratamiento de ilícitos de mínima gravedad; ii) se dota de más amplia efectividad al aparato sancionador ante transgresiones menores; y iii) se promueve un mayor acercamiento de la autoridad punitiva respecto de los sujetos administrados sancionados (fundamento jurídico 2, párr. 2). Considerando estas razones, en la actualidad, los Estados constitucionales modernos privilegian la participación activa del Poder Ejecutivo en materia sancionadora, bajo determinadas condiciones y límites, sin mayor controversia doctrinal o jurisprudencial.

En efecto, la administración requiere de la potestad sancionadora para cumplir adecuadamente su función de velar por la ejecución de los preceptos del ordenamiento legal y proteger los bienes e intereses públicos, cuya gestión le ha sido encomendada. Como señala apropiadamente Nieto (2012), quien ejerce la competencia de dictaminar, ordenar o proscribir, debe necesariamente contar con la facultad de sancionar, pues, de lo contrario, las anteriores devendrían en inoperativas.

Garantizar la eficacia normativa del ordenamiento jurídico es esencial para el desarrollo de una sociedad en el marco de un Estado Constitucional de Derecho. Por ello, es vital que la

administración cuente con facultades punitivas y coercitivas; sin embargo, dichas facultades deben ser ejercidas dentro de los límites que impone el respeto irrestricto de la Constitución y la ley, siempre salvaguardando los atributos jurídicos esenciales de la persona de los administrados para evitar que el Poder Judicial cuestione aspectos legales en la revisión de la resolución emitida por la entidad.

III.2. Distinción entre Responsabilidad Penal y Responsabilidad Administrativa

La doctrina del Derecho Administrativo reconoce mayoritariamente la existencia de una unidad material del ius puniendi estatal, sobre la cual se originan sus dos manifestaciones represoras básicas: la judicial penal y la coercitiva administrativa sancionadora. No obstante, estas manifestaciones guardan una relación de complementariedad, especialmente manifiesto en el principio de mínima injerencia o recurso postrero del sistema penal.

Este principio establece un límite a la acción punitiva del Estado, teniendo en cuenta que el Derecho Penal, como herramienta o instrumento de coerción, puede menoscabar derechos inherentes, tales como la libertad de la persona, y solo debe ser aplicado cuando otros mecanismos, como los de naturaleza administrativa, civil y otros, resulten insuficientes para preservar la seguridad jurídica y el orden público. Por lo expuesto, el principio de actuación subsidiaria se sustenta en tres postulados principales: subsidiariedad, fragmentariedad y proporcionalidad (Trujillo, 2021, p. 190).

En esa línea de ideas, se considera que el Derecho Penal es subsidiario respecto al Derecho Administrativo Sancionador, al menos en cuanto al ejercicio del poder punitivo. No obstante, esta relación no implica una subordinación jerárquica ni significa que la respuesta sancionadora penal sea necesariamente más drástica o coercitiva que la administrativa. Más bien, la subsidiariedad responde a un análisis de complejidad procedimental, ya que un proceso penal conlleva mayores exigencias formales y sustanciales en comparación con un procedimiento

administrativo sancionador, además, este último puede ser revisado por el Poder Judicial por conducto de un proceso jurisdiccional contencioso contra la administración. Por lo mencionado se entiende que no toda infracción al ordenamiento debe canalizarse penalmente, siendo el Derecho Administrativo un filtro que permite racionalizar y reducir la carga procesal del sistema judicial.

Así, frente a una infracción concreta, la administración debe evaluar cuando resulte aplicable un procedimiento administrativo de carácter punitivo o, por su gravedad, derivar el caso a la vía penal. Siempre teniendo en cuenta que el enjuiciamiento penal y la tramitación administrativa no deben concurrir de manera simultánea, salvo que se fundamenten en hechos o bienes jurídicos distintos, de modo que no se vulnere el principio *non bis in idem*.

Es menester puntualizar que, pese a que ambas manifestaciones constituyen una potestad sancionadora única, presentan diferencias estructurales y funcionales, entre las cuales se destaca que un procedimiento administrativo sancionador puede iniciarse de oficio, mientras que el proceso penal requiere obligatoriamente de una denuncia fiscal previa. Esta diferencia ha originado numerosos debates en torno al principio de imparcialidad, cuestionando su vigencia en el ámbito administrativo, alegándose que dicha garantía solo se cumple en sede judicial (Suay, 1993, p. 168).

Por otro lado, mientras que el proceso penal solo puede ser conducido por órganos jurisdiccionales con potestad penal, como el Poder Judicial y el fuero militar, el proceso sancionador administrativo puede ser conducido por cualquier entidad investida de potestad sancionadora. Esto aplica inclusive a instituciones no pertenecientes al Estado en sentido estricto, pero sí integran la Administración Pública, como los colegios profesionales.

Otra diferencia clave radica en los principios, puesto que el proceso penal está gobernado por la verdad legal, en tanto el trámite administrativo se fundamenta en el principio de verdad

sustancial. Finalmente, hasta antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272 del año 2016, la responsabilidad administrativa se entendía de forma marcadamente objetiva, o sea, bastaba la verificación del acto infractor y su nexos causal con el daño para imponer la sanción. Sin embargo, el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG prevé actualmente que la responsabilidad administrativa se sustenta en la subjetividad, salvo disposición legal expresa en contrario. En otras palabras, ya no basta con constatar el resultado, sino que debe analizarse la verificación de dolo o imprudencia en el comportamiento del administrado. En palabras de Romero (2020), esta modificación ha supuesto una “penalización” del Derecho Administrativo Sancionador, al aproximarlos al análisis propio del Derecho Penal (p. 16).

Al respecto, es preciso señalar que el término “penalización” empleado no es el adecuado para describir esta evolución; resulta más preciso hablar de una jurisdiccionalización del procedimiento administrativo sancionador, en cuanto. en que no se trata de trasladar la lógica penal al ámbito administrativo, sino de garantizar que este despliegue de la potestad sancionadora se efectúe. con las mismas garantías que rigen el proceso judicial. En efecto, como sostiene Nieto (2012, p. 84), si bien el Derecho Administrativo ha asumido funciones represivas antes reservadas al Derecho Penal, esto ha venido acompañado de una exigencia creciente de garantías propias del Estado Constitucional de Derecho. La jurisdiccionalización, en ese sentido, no implica sustituir la competencia de la administración, sino someter su actuación a los límites del debido proceso y de los postulados constitucionales, asegurando que tanto las sanciones administrativas como las penas judiciales se asegure la protección de los derechos de los administrados. infractores, de conformidad con los principios fijados por la legislación y los lineamientos desarrollados por la jurisprudencia.

III.3. El Procedimiento Administrativo Sancionador y el Interés Público

Es preciso mencionar que el proceso administrativo de carácter punitivo constituye un tipo de procedimiento de oficio² orientado a verificar la concurrencia de responsabilidad administrativa, cuya finalidad es permitir que la Administración determine la imposición de sanciones a los administrados que cometan infracciones. Este accionar busca desincentivar la comisión de conductas ilícitas socialmente indeseables (Guzmán, 2021, p. 37-38), siempre que no se consideren de relevancia tal que amerite su calificación como ilícito penal (Vergaray y Gómez, 2009, p. 403-438).

Por lo expresado, se puede afirmar que este tipo de procedimiento cumple su propósito mediante la imposición de actos administrativos de gravamen, específicamente sanciones administrativas, que disminuyen o debilitan la esfera de derechos de los administrados, ya sea restringiendo una prerrogativa o imponiéndoles un deber antes inexistente (Suay, 1989, p. 277-278).

No obstante, desde una perspectiva más amplia, el procedimiento administrativo de naturaleza punitiva, además de constituir un recurso de la Administración para prevenir la ejecución de conductas antijurídicas, resulta esencial para la preservación del interés público en el Estado Constitucional de Derecho, trascendiendo su función punitiva para convertirse en un pilar fundamental de la gobernanza democrática.

Así, el procedimiento administrativo represivo es un instrumento de tutela de intereses colectivos que escapan de la protección jurisdiccional ordinaria. Amparado en el principio de subsidiariedad propicia la custodia del interés público con la participación de órganos administrativos especializados en materias técnicas que atienden casos con mayor rapidez y tienen la capacidad de ejecutar medidas cautelares, muchas veces configura el primer nivel de protección del interés público y actúa como primer filtro, considerando que su accionar está sujeto

² Como bien precisa el inciso primero del artículo 255 del TUO de la Ley N° 27444.

a revisión a través de un procedimiento contencioso-administrativo.

En línea con lo mencionado en apartados anteriores, es importante resaltar que el procedimiento administrativo sancionador, en su condición de exteriorización del poder sancionador del Estado, también debe garantizar la protección de las prerrogativas fundamentales de los administrados, por lo que la defensa de estos derechos recae principalmente en el Estado, bajo responsabilidad de las instituciones de la Administración Pública (Huapaya, 2022, p. 167).

III.4. Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador

Los criterios estructurales del procedimiento administrativo sancionador, como apropiadamente señala Morón (2005), cumplen una triple función sobre el procedimiento: fundante, interpretativa e integradora. La función fundante implica que estos principios preceden a la configuración de las reglas propias de la potestad sancionadora. La función interpretativa determina que dichos componentes funcionen como guía hermenéutica para esclarecer cuestiones sobre el sentido o alcance de las reglas del procedimiento. Finalmente, la función integradora consiste en que estos principios constituyen recurso de complementación frente a los vacíos del derecho que puedan evidenciarse en la praxis normativa que regulan la potestad sancionadora (p. 238).

Por su parte, Danós (1995) sostiene que la exigencia de positivizar la potestad sancionadora de la Administración y de otorgar resguardos a los administrados determinaron la cristalización jurisprudencial de la tesis que equipara las sanciones administrativas en contraste con las sanciones penales. De esta equivalencia se configura la proyección al ilícito administrativo de un variado haz de principios y garantías propias del Derecho Penal (p. 151).

Sobre lo último, como se ha expresado previamente, corresponde precisar que esta investigación no considera apropiado referirse a una penalización del proceso sancionador en

sede administrativa sino a una jurisdiccionalización del mismo. Se comparte parcialmente la posición del autor citado; no obstante, se considera que no existe una transposición directa de las garantías penales al procedimiento sancionador en sede administrativa. En línea con lo mencionado, corresponde señalar que existe un proceso de adecuación, en el que dichos principios y garantías se adaptan a la índole propia del procedimiento administrativo sancionador.

Actualmente, el artículo 248 del TUO de la LPAG establece los once criterios rectores del procedimiento administrativo sancionador, los cuales son abordados brevemente en los siguientes párrafos.

III.4.1. Principio de Legalidad

El principio de legalidad en materia sancionadora administrativa conlleva que solo mediante ley formal puede atribuirse válidamente a los entes administrativos la facultad sancionadora, así como la regulación de los efectos administrativos que, en calidad de sanción, pueden imponerse a un administrado. En ningún caso esta potestad puede habilitar a la administración para decretar la privación de la libertad, potestad que corresponde exclusivamente a un juez, en el desarrollo de un proceso de carácter penal.

Cabe precisar que este principio, entendido en su expresión más amplia y conforme a lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, supone que la Administración está sujeta a lo establecido en la Constitución, la ley y el derecho, vale decir, el conjunto integral del orden jurídico. De esta manera, se mantiene la vigencia del Estado Constitucional de Derecho. No obstante, en el contexto del procedimiento administrativo, esta vinculación cobra especial significación intensidad, ya que no puede conferirse potestad sancionadora si no es a través de una norma con jerarquía de ley formal.

Además, a diferencia de los particulares, la Administración no ostenta la facultad de libertad negativa ni el principio de ausencia de coacción consagrado en el literal a) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, en la que se indica “Nadie se encuentra compelido a realizar lo que la ley no ordena, ni restringido de ejecutar lo que no prohíbe”. Por ello, la discrecionalidad administrativa se encuentra considerablemente limitada, lo cual es coherente con los fundamentos de la teoría administrativa, especialmente cuando las facultades que se ejercen repercuten directamente sobre los derechos de los administrados.

III.4.2. Principio de Debido Procedimiento

El principio de debido proceso en el contexto del procedimiento administrativo sancionador, conforme a la norma vigente, implica que no cabe la imposición de sanciones sin la previa instrucción del procedimiento correspondiente, respetando de manera estricta las garantías inherentes al debido procedimiento. En ese marco, se determina la obligatoriedad de la distinción entre la fase instructora y la fase sancionadora, las cuales se encomiendan a autoridades distintas, con el fin de garantizar la objetividad e imparcialidad del proceso.

Comprender este principio nuevamente nos traslada a una interpretación más amplia, cuyo contenido se encuentra en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG. Dicho texto normativo señala que los administrados poseen los derechos y garantías implícitas propias del debido procedimiento administrativo. Estos incluyen, de forma enunciativa y no restrictiva, los siguientes derechos: ser notificados y acceder al expediente, a contradecir las imputaciones formuladas, a exponer fundamentos y a presentar alegaciones adicionales, a ofrecer y actuar medios probatorios, así como a solicitar el uso de la palabra cuando corresponda, a recibir una decisión fundamentada y motivada jurídicamente, emitida por la autoridad competente y en un plazo adecuado, así como a impugnar los pronunciamientos que los afecten.

Actualmente resulta indiscutible que el debido procedimiento no se circunscribe exclusivamente al ámbito jurisdiccional, sino que también se extiende a otras esferas, como el ámbito del derecho administrativo sancionador. Esto implica no solo que las sanciones administrativas no pueden imponerse de forma directa ni al margen de un cauce procedimental diferente al sancionador administrativo, sino también que deben observarse rigurosamente todas las garantías estructuradas en el ámbito del procedimiento sancionador, con el propósito de tutelar al administrado contra posibles actos de arbitrariedad administrativa.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, mediante resolución judicial emitida en el expediente N° 01514-2010-PA/TC, de fecha 15 de octubre de 2010, señaló que el debido proceso se configura como la sujeción a todas las garantías, formalidades y normas de carácter público que deben respetarse en las fases procesales de cualquier procedimiento, incluidos los administrativos. Ello con el propósito de que las personas puedan ejercer una defensa adecuada sus derechos frente a cualquier conducta del Estado o de terceros que pudiera impactarlos (párr. 3).

III.4.3. Principio de Razonabilidad

Respecto de este principio, corresponde precisar que, aunque la normativa lo denomina principio de razonabilidad, su contenido material se encuentra estrechamente vinculado al principio de proporcionalidad. Ello permite afirmar que el legislador ha incorporado, bajo la denominación de razonabilidad, los elementos sustantivos propios de la proporcionalidad.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional peruano (2004), en la resolución judicial dictada en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC, señaló que, si bien la doctrina suele establecer la distinción entre los principios de razonabilidad y proporcionalidad como mecanismos destinadas a efectos de solucionar tensiones entre principios constitucionales y encaminar al juzgador hacia decisiones justas y no arbitrarias, ambos guardan una relación estrecha. Así, una decisión

adoptada en un escenario de concurrencia de un acto que vulnera principios constitucionales y desconoce el principio de proporcionalidad no puede calificarse como razonable. Para arribar a dicha conclusión, corresponde aplicar el principio de proporcionalidad por medio de sus tres subreglas: adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación (fundamento 15).

- Subprincipio de adecuación: la sanción debe constituir un medio idóneo a efectos de alcanzar la finalidad legítima buscada. En consecuencia, si una medida restringe un derecho constitucional y no resulta útil para lograr el objetivo propuesto, será desproporcionada por falta de idoneidad y, por ende, también irrazonable.
- Subprincipio de necesidad: la sanción ha de resultar necesaria, de forma que la incidencia en el derecho del administrado sea la menor posible. Esto supone que la medida sancionadora debe aplicarse solo en la intensidad rigurosamente necesaria para lograr su propósito, en armonía con el derecho reconocido en el numeral 10 del artículo 66 del TUO de la LPAG, referido a que las actuaciones administrativas que afecten a los administrados se desarrollen de la manera menos gravosa posible.
- Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto: la sanción debe conservar una vinculación equilibrada con la finalidad perseguida. Ello exige valorar si existe correspondencia entre los beneficios derivados de la medida y los costos o afectaciones que genera. Asimismo, la autoridad administrativa debe estimar que la comisión de la infracción no genere una ventaja superior para el infractor frente al cumplimiento de la norma, pues de lo contrario la medida sancionadora perdería eficacia disuasiva y se configuraría un supuesto de infrapunición.

Bajo ese escenario, el principio de razonabilidad, cuyo significado se exterioriza a través del principio de proporcionalidad, orienta la determinación de la sanción aplicable al administrado y proscribire escenarios patológicos como la infrapunición y el exceso sancionador. En virtud de ello, la Administración no solo debe acreditar la comisión de la infracción, sino también justificar adecuadamente la ponderación de la conducta y de los demás factores considerados para imponer la sanción correspondiente.

Con esa finalidad, el TUO de la LPAG establece siete parámetros de graduación de sanciones, los cuales deben ser aplicados de manera conjunta para efectuar una valoración integral del caso concreto y asegurar una respuesta sancionadora razonable, proporcional y conforme al ordenamiento jurídico.

III.4.4. Principio de Tipicidad

Este principio presenta una evidente similitud con su equivalente en el derecho penal, pues en ambos ámbitos se prescribe que solo mediante ley se pueden fijar las conductas infractoras y sus sanciones aplicables. No obstante, la diferencia esencial radica en que, dentro del sistema punitivo de la Administración Pública, se admite que la ley habilite un desarrollo tipificador mediante normas reglamentarias, posibilidad que no opera en el derecho penal, donde rige con mayor rigor la reserva legal.

Conviene destacar que este principio se vincula directamente con la garantía de seguridad jurídica de los administrados, en tanto les permite conocer anticipadamente cuáles conductas son consideradas ilícitas y qué consecuencias gravosas podrían derivarse de su realización. Asimismo, cumple una función preventiva, al desincentivar comportamientos opuestos al marco regulatorio de la Administración Pública.

En ese contexto, puede sostenerse que el principio de taxatividad en el régimen administrativo sancionador se encuentra sujeto a una reserva de ley relativa, ya que admite que

la potestad reglamentaria precise, desarrolle o escalone mandatos dirigidos a la calificación de infracciones o a la imposición de sanciones dentro de los márgenes fijados por la ley. En la misma línea, la normativa permite que una ley formal o un decreto legislativo emanado del Poder Legislativo habiliten dicho desarrollo reglamentario.

Este aspecto ha sido objeto de diversas observaciones doctrinarias, en la medida en que podría propiciar espacios de actuación discrecional en perjuicio de los administrados. Sobre el particular, Gallardo (2008) advierte que la colaboración reglamentaria no debería exceder la condición de complemento de la ley, limitándose a introducir precisiones que permitan la delimitación de la conducta que el ordenamiento jurídico califica como infracción administrativa, sin crear nuevos ilícitos, alterar su naturaleza ni ampliar el ámbito de lo sancionable (p. 45).

Si bien la realidad normativa vigente no siempre coincide plenamente con dicho planteamiento, una línea semejante puede advertirse en lo precisado por el Tribunal Constitucional del Perú en la resolución jurisdiccional correspondiente al Expediente N.º 05262-2006-PA/TC. En dicha decisión se reconoce que resulta constitucionalmente legítimo establecer sanciones mediante reglamentos, siempre que ello no deforme la finalidad ni el propósito normativo de la ley desarrollada, y que se respeten estrictamente los criterios de razonabilidad y proporcionalidad aplicables al ejercicio de la potestad pública (párr. 6).

Adicionalmente, la normativa dispone de manera expresa que la configuración de infracciones no puede imponer a los administrados cargas no previstas con anterioridad en una disposición legal o reglamentaria, según sea el caso, lo que se erige como un límite sustancial ante a la discrecionalidad administrativa. Del mismo modo, se establece que debe evitarse la configuración de infracciones con igual configuración fáctica y similar sustento normativo en relación con delitos o faltas ya previstos en la legislación penal, así como de infracciones ya contempladas en otros regímenes administrativos sancionadores.

III.4.5. Principio de Irretroactividad

Este principio comprende dos manifestaciones claramente diferenciadas orientadas a favorecer al administrado. La primera es la irretroactividad, conforme a la cual únicamente son de aplicación las normas sancionadoras vigentes al tiempo de la comisión del hecho produce la conducta infractora. La segunda es la retroactividad benigna, que permite aplicar normas posteriores a la comisión de la infracción siempre que, consideradas en su integridad, sean más favorables a la posición jurídica del administrado.

Conviene precisar que la aplicación retroactiva favorable en el derecho administrativo sancionador ha suscitado posiciones críticas en determinados sectores doctrinarios. Tales posturas sostienen que su reconocimiento contravendría el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, disposición que establece que toda norma legal se rige por irretroactividad, con excepción del derecho penal cuando favorece al sujeto procesado, sin efectuar referencia expresa al ámbito administrativo sancionador. A partir de dicha omisión, algunos autores han interpretado que esta garantía no sería extensible fuera del derecho penal.

Ese criterio restrictivo ha tenido acogida jurisprudencial. Así se advierte en la sentencia emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República (2014), recaída en la Casación N.º 9153-2012, Lima, en la cual se sostuvo que la excepción constitucional referida a la retroactividad favorable se circunscribe al ámbito penal y excluye otros ámbitos del sistema jurídico, tales como el laboral y el civil, tributario y administrativo sancionador. En consecuencia, se afirmó que la previsión contenida en la LPAG resultaría contraria al texto expreso de la Constitución (párr. 4).

Si bien dicha posición puede entenderse dentro del contexto particular de un caso vinculado al derecho administrativo sancionador tributario, atendiendo a las particularidades normativas y jurisprudenciales propias de esa materia, su extrapolación literal a otros sectores resulta cuestionable. Ello ocurre porque desconoce la unidad dogmática de la potestad punitiva

del Estado y se aparta del proceso de jurisdiccionalización que debe orientar el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

Desde una perspectiva sistemática y garantista, tanto las medidas sancionadoras administrativas en paralelo con las penas del derecho penal constituyen manifestaciones de una misma potestad sancionadora estatal. En consecuencia, deben compartir garantías estructurales comunes, entre ellas la retroactividad benigna. En tal sentido, aunque la Constitución solo mencione expresamente su aplicación en materia penal, los fundamentos constitucionales que la justifican, como la garantía de los derechos fundamentales y el principio de humanidad de las sanciones, resultan plenamente trasladables al ordenamiento administrativo sancionador.

En esa orientación, puede sostenerse, en forma similar a lo expuesto por el Tribunal Constitucional del Perú en el pronunciamiento emitido en el Expediente N.º 1646-2019-PHC/TC (2021), que el Estado no tiene, o no debería tener, un interés legítimo en sancionar una conducta que conforme a una norma posterior ha dejado de constituir infracción administrativa, o cuya consecuencia sancionadora ha sido atenuada (párr. 7).

III.4.6. Principio de Concurso de Infracciones

Este principio, al igual que otros desarrollados en el presente apartado, mantiene una estrecha vinculación con categorías propias del Derecho Penal, en particular con el tratamiento del concurso de infracciones. La analogía resulta pertinente en el ámbito del derecho administrativo sancionador, donde también surge la necesidad de resolver supuestos de concurrencia infractora mediante criterios sistemáticos que permitan una respuesta coherente del ordenamiento.

En esa línea, corresponde diferenciar entre concurso material de infracciones y concurso formal de infracciones. El primero, conforme señala Bacigalupo (1999), presupone la existencia de una pluralidad de conductas, cada una constitutiva de una infracción autónoma e

independiente (p. 591). En consecuencia, se está ante diversos hechos sancionables que deben ser valorados separadamente. En cambio, el concurso ideal se configura cuando una sola conducta, entendida como unidad de acción, infringe simultáneamente dos o más normas sancionadoras, dando lugar a varias infracciones derivadas de un mismo hecho.

De acuerdo con el principio analizado, cuando se presenta un supuesto de concurso ideal de infracciones corresponde imponer únicamente la sanción establecida para la infracción de mayor entidad, excluyéndose la acumulación de las demás sanciones concurrentes. Por el contrario, en los escenarios de pluralidad infraccional efectiva, aunque la norma no contiene una regulación expresa sobre su tratamiento, se entiende que procede la imposición de las sanciones correspondientes a cada infracción acreditada.

III.4.7. Principio de Continuación de Infracciones

Este principio, que en una primera aproximación podría ser entendido como una regla operativa destinada al tratamiento de supuestos específicos dentro del procedimiento administrativo sancionador, cumple en realidad una función normativa de especial relevancia. Su finalidad consiste en evitar que la Administración promueva múltiples procedimientos, incluso de manera sucesiva, cada vez que el administrado incurra en una misma conducta infractora que se prolonga en el tiempo, es decir, ante una infracción de naturaleza continuada.

En virtud de este principio, para imponer una nueva sanción por la persistencia de la conducta infractora deben concurrir dos requisitos esenciales: i) que hayan transcurrido por lo menos treinta días hábiles desde la imposición de la última sanción, y ii) que la Administración haya requerido formalmente al administrado el cese de la conducta infractora dentro de dicho plazo. Solo cuando ambos presupuestos se verifiquen, la entidad se encontrará habilitada para iniciar un nuevo procedimiento administrativo sancionador respecto de la misma conducta.

Este diseño normativo busca proteger al administrado frente a actuaciones punitivas arbitrarias o desproporcionadas, impidiendo que sea sancionado reiteradamente por un mismo hecho. Una actuación distinta por parte de la Administración podría comprometer la vigencia del principio non bis in idem, cuyo contenido será desarrollado en el apartado siguiente.

Asimismo, el propio texto normativo prevé determinados supuestos en los que no corresponde considerar una conducta como infracción continuada, bajo sanción de nulidad. Esta previsión delimita el ámbito de aplicación del principio e incorpora un criterio relevante para la determinación y graduación de la sanción aplicable.

III.4.8. Principio de Causalidad

Este principio dispone que la responsabilidad derivada de una conducta infractora debe recaer únicamente sobre quien ejecuta la acción u omisión constitutiva de la infracción sancionable. En tal sentido, excluye que una persona pueda ser sancionada por hechos realizados por terceros, como podría ocurrir en supuestos de atribución automática por actos de subordinados o de un colectivo. En consecuencia, la Administración solo podrá establecer responsabilidad solidaria o subsidiaria cuando exista habilitación legal expresa.

Conforme a ello, la vigencia de este principio implica que la imposición de una sanción administrativa exige, como presupuesto indispensable, que la conducta atribuida al administrado se adecue a un tipo infractor previamente previsto por el ordenamiento. Sin embargo, sancionar no supone únicamente constatar una subsunción formal de los hechos en la norma aplicable, sino también verificar que la conducta posea idoneidad suficiente para lesionar o poner en riesgo el bien jurídico protegido.

Este principio mantiene una estrecha relación con el principio de culpabilidad, cuyo contenido será desarrollado más adelante. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 03245-2010-PHC/TC (2010), precisó que dicho principio

constituye fundamento para la imposición de sanciones cuando la realización de conductas ilícitas resulta reprochable a quien las cometió, proscribiéndose de este modo toda forma de responsabilidad objetiva (párr. 28).

III.4.9. Principio de Presunción de Licitud

De conformidad con este principio, las entidades administrativas deben presumir que los administrados actúan en cumplimiento de sus deberes mientras no exista prueba en contrario. Para diversos autores especializados en derecho administrativo, esta regla constituye una manifestación del principio de presunción de inocencia en sede administrativa.

En ese sentido, puede sostenerse que corresponde a la Administración la carga de acreditar la comisión de la infracción imputada, al encontrarse, por regla general, en mejores condiciones para demostrar los hechos relevantes del caso. Esta idea se vincula con la noción de carga probatoria dinámica, según la cual la obligación de probar no recae necesariamente en quien afirma un hecho, sino en la parte que cuenta con mayores posibilidades reales de acreditarlo (Canelo y Castillo, 2021, p. 222). En atención a ello, no resulta jurídicamente válido expedir una resolución sancionadora sustentada únicamente en conjeturas, presunciones no corroboradas, declaraciones insuficientemente verificadas o meras sospechas.

Asimismo, el principio analizado proyecta efectos sobre la ejecutoriedad de las resoluciones emitidas en el marco del procedimiento administrativo sancionador. En tal sentido, una decisión que no haya agotado la vía administrativa no debería ser ejecutada anticipadamente, pues ello podría comprometer la garantía que ampara al administrado y afectar, correlativamente, el principio de verdad material, el cual exige que toda actuación administrativa se sustente en hechos objetiva y plenamente verificados.

III.4.10. Principio de Culpabilidad

El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador fue incorporado expresamente en el año 2016 mediante el Decreto Legislativo N.º 1272, norma que modificó la LPAG. En la versión original del régimen, dicho principio no se encontraba formulado de manera expresa. Sin embargo, ello ya había sido advertido por el Tribunal Constitucional (2004), que en pronunciamientos como el recaído en el Expediente N.º 2868-2004-AA/TC, reconoció que el principio de culpabilidad rige el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, precisando que toda sanción, sea penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del infractor respecto de la afectación de un bien jurídico (párr. 21).

Con la incorporación normativa expresa de este principio, como señala Romero (2020), se supera el modelo de responsabilidad estrictamente objetiva en el ámbito administrativo. En otros términos, ya no resulta suficiente verificar únicamente el nexo causal entre la conducta y el resultado para determinar responsabilidad e imponer sanciones, sino que el procedimiento administrativo actual exige también un examen subjetivo de la conducta desplegada por el presunto infractor (p. 12).

No obstante, esta orientación presenta determinados matices, especialmente en lo referido a la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, pues en tales supuestos la normativa suele admitir regímenes de responsabilidad objetiva. Ello puede resultar compatible con el principio de culpabilidad siempre que exista una habilitación legal expresa y se respeten las demás garantías del procedimiento sancionador.

Asimismo, conviene precisar que el análisis de la responsabilidad subjetiva exigido por este principio debe efectuarse con posterioridad a la verificación del hecho constitutivo de infracción. En consecuencia, la autoridad administrativa debe establecer, en primer término, si el administrado incurrió en una conducta activa u omisiva subsumible en un tipo infractor. Solo una

vez acreditado ese presupuesto corresponde examinar la imputabilidad y culpabilidad del agente, como elementos necesarios para la imposición válida de una sanción administrativa.

III.4.11. Principio de Non bis in idem

El principio non bis in idem, cuya traducción literal es “no dos veces por lo mismo”, establece que la Administración no puede imponer de manera sucesiva o simultánea una pena y una sanción administrativa por un mismo hecho cuando concorra identidad de sujeto, hecho y fundamento. Del mismo modo, esta garantía se proyecta a la prohibición de imponer múltiples sanciones administrativas en iguales condiciones, salvo los supuestos expresamente admitidos, como ocurre con la continuación de infracciones.

Aunque podría pensarse que, ante una sola infracción, únicamente una entidad administrativa sería competente para sancionar y solo una consecuencia jurídica podría imponerse, lo cierto es que la aplicación de este principio no excluye la existencia de competencias concurrentes e incluso compartidas entre diversas entidades estatales. En consecuencia, distintas autoridades pueden ejercer potestad sancionadora respecto de un mismo acontecimiento, siempre que no se configuren los presupuestos que activan la prohibición.

Para que exista vulneración del principio non bis in idem deben concurrir los siguientes elementos:

- **Identidad subjetiva:** la imputación debe dirigirse contra el mismo administrado, con independencia del grado de participación o de la modalidad de responsabilidad atribuida.
- **Identidad objetiva:** los hechos atribuidos como infracción deben ser sustancialmente los mismos, sin variaciones relevantes.
- **Identidad causal o de fundamento:** debe existir coincidencia entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas

normas sancionadoras. Si los bienes jurídicos resguardados son diferentes, no se configura identidad de fundamento.

A modo ilustrativo, si un administrado presenta documentación falsa dentro de un procedimiento administrativo y, como consecuencia de una fiscalización posterior, se declara la nulidad del acto obtenido, se le impone una multa y además se remiten los actuados al Ministerio Público para evaluar una eventual responsabilidad penal por delito contra la fe pública, no necesariamente se vulnera el principio *non bis in idem*. Ello ocurre porque, pese a existir una doble consecuencia jurídica, cada una protege bienes jurídicos distintos: la sanción administrativa tutela la regularidad y confianza del procedimiento administrativo, mientras que la vía penal protege la fe pública en sentido amplio.

Cabe precisar, además, que este principio presenta una doble dimensión. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional (2003) en la sentencia recaída en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, al señalar que posee una vertiente sustantiva, que impide la imposición de múltiples sanciones por un mismo hecho, por constituir un exceso del poder sancionador estatal, y una vertiente procesal, que proscribe que un mismo hecho sea objeto de dos procedimientos distintos, evitando la duplicidad procedimental o la apertura de nuevos procesos en diversos órdenes jurídicos (fundamento 19).

Finalmente, cuando concurre un procedimiento administrativo sancionador con un proceso penal, prevalece la jurisdicción penal frente a la potestad sancionadora administrativa. Esta primacía se justifica, principalmente, por las mayores garantías que ofrece el proceso penal y por el carácter de *última ratio* que corresponde al derecho penal dentro del sistema jurídico (Picón, 2020, p. 18).

IV. El Silencio Administrativo

IV.1. El Origen Histórico del Silencio Administrativo

Desde una perspectiva histórica, en los sistemas de tradición civilista el silencio administrativo surge inicialmente con carácter negativo en Francia. Su origen suele situarse en el Decreto Real del 2 de noviembre de 1864, referido al procedimiento ante el Consejo de Estado en materia contenciosa y a las reglas aplicables a los ministros. Esta norma disponía que, si transcurrían cuatro meses sin respuesta a una solicitud dirigida a un ministro, debía entenderse desestimada, habilitando así al administrado a acudir ante el Consejo de Estado.

Posteriormente, la Ley francesa del 17 de julio de 1900, en su artículo 3, amplió el alcance de esta figura al permitir su aplicación respecto de cualquier decisión administrativa susceptible de impugnación ante dicho órgano. Con ello, el silencio administrativo negativo se consolidó como una forma general de rechazo implícito (Céspedes, 2012, p. 13).

En el contexto del siglo XIX, esta configuración representó un avance relevante en la protección de los derechos de los ciudadanos, en tanto permitió acceder a una decisión administrativa, aun cuando fuese ficta y desfavorable, condición necesaria para activar el control jurisdiccional (Moreta, 2020, p. 21). Ello respondía a una problemática concreta: la posibilidad de que la Administración evitara el control judicial mediante la inacción, lo que impedía al administrado iniciar un proceso contencioso ante la ausencia de un acto expreso.

Aunque en la actualidad el silencio administrativo negativo es objeto de cuestionamientos por su insuficiencia para garantizar plenamente el derecho de petición, en su momento fue reconocido por el Consejo Constitucional francés, en la decisión N.º 69-55L de 1969, como un principio general del derecho, admitiéndose únicamente excepciones establecidas por ley. Con el paso del tiempo, el legislador fue incorporando supuestos específicos en los que se aplicaba el silencio positivo, especialmente en determinados sectores de la actividad administrativa.

En línea con esta evolución, en 1996 se presentó ante la Asamblea Nacional un proyecto

orientado a invertir la regla general, proponiendo que el silencio administrativo tuviera efectos positivos, salvo en materias de carácter financiero. Sin embargo, dicha iniciativa no prosperó. Fue recién en 2013, mediante una reforma a la normativa del año 2000 orientada a simplificar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, que se estableció como regla general el silencio administrativo positivo. Desde entonces, en Francia, la falta de respuesta dentro de un plazo de dos meses permite considerar estimada la solicitud, salvo disposición legal en contrario.

A partir de este desarrollo histórico, puede sostenerse, en línea con lo señalado por Galindo (2008), que el silencio administrativo, tanto en su modalidad negativa como positiva, surge como una garantía a favor del administrado, destinada a mitigar los efectos perjudiciales derivados de la inactividad de la Administración (p. 22).

IV.2. El Silencio Administrativo en el Ordenamiento Jurídico Peruano

En el ordenamiento jurídico peruano, el silencio administrativo en su modalidad negativa fue incorporado inicialmente mediante el Decreto Supremo N.º 006-67-SC, que aprobó el Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos el 11 de noviembre de 1967. Esta disposición introdujo su aplicación en el ámbito de los recursos administrativos.

Posteriormente, el Decreto Ley N.º 26111, del 28 de diciembre de 1992, modificó dicha regulación y le otorgó la denominación de Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Esta norma precisó los plazos para resolver los recursos, estableciendo que, ante la ausencia de pronunciamiento dentro de un máximo de treinta días, el administrado podía optar por interponer un recurso de apelación o esperar la decisión de la Administración.

Más adelante, el Decreto Supremo N.º 002-94-JUS, publicado el 31 de enero de 1994, aprobó el Texto Único Ordenado de la referida ley, ampliando las alternativas frente a la inactividad administrativa, al permitir no solo la apelación, sino también la interposición de un recurso de revisión o el acceso a la vía judicial.

La evolución normativa continuó con la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuya regulación integral del silencio administrativo marcó un hito al reconocer tanto su modalidad negativa como positiva. Asimismo, estableció su aplicación principalmente en procedimientos de evaluación previa y, de manera relevante, configuró al silencio administrativo positivo como regla general.

Con la finalidad de precisar sus alcances y fortalecer la predictibilidad de las decisiones administrativas, se promulgó la Ley N.º 29060, Ley del Silencio Administrativo, el 7 de julio de 2007, que desarrolló de forma específica esta institución, derogando la regulación anterior contenida en la LPAG.

Posteriormente, el Decreto Legislativo N.º 1272, de 21 de diciembre de 2016, reincorporó en la LPAG la regulación del silencio administrativo mediante los artículos 33 y 34, dejando sin efecto la Ley N.º 29060. Esta reforma reafirmó el carácter general del silencio administrativo positivo, salvo en los supuestos expresamente sujetos a silencio negativo, y precisó los requisitos y efectos de ambas modalidades.

A su vez, el Decreto Legislativo N.º 1452, promulgado el 16 de septiembre de 2018, introdujo una modificación relevante al régimen del silencio negativo, disponiendo que su aplicación excepcional en procedimientos que puedan afectar significativamente el interés público debe estar debidamente sustentada en términos técnicos y legales en la exposición de motivos correspondiente.

En la actualidad, el silencio administrativo puede entenderse, siguiendo a Morón Urbina (2021B), como un mecanismo de sustitución de la voluntad expresa de la Administración por una manifestación presunta prevista por la ley. De este modo, el transcurso del plazo sin pronunciamiento genera, por ficción jurídica, efectos estimatorios o desestimatorios según corresponda.

Desde esta perspectiva, el silencio administrativo se configura como una herramienta de reacción frente a la inactividad resolutive de la Administración, orientada a permitir que el

administrado ejerza sus derechos o impugne el acto presunto sin depender de una decisión expresa. Su finalidad varía según la modalidad aplicable, integrando la protección de los derechos del administrado con los principios de eficiencia y eficacia en la actuación administrativa.

IV.3. Efectos del Silencio Administrativo

Resulta esencial precisar que el silencio administrativo, en función de los efectos que le reconoce el ordenamiento jurídico, se manifiesta en dos modalidades claramente diferenciadas:

IV.3.1. Silencio Administrativo Negativo

El silencio administrativo negativo puede entenderse como una ficción jurídica cuyos efectos son esencialmente procesales, en tanto permite habilitar la vía recursiva frente a la inactividad de la administración pública. En ese sentido, no constituye propiamente un acto administrativo desestimatorio, sino más bien la ausencia de una manifestación de voluntad por parte de la Administración, configurada normativamente en beneficio del administrado, a quien se le reconoce una facultad de elección (García y Fernández, 1987, pp. 551-552).

Es importante advertir que esta figura no opera de manera automática ni implica una forma de conclusión del procedimiento administrativo. Su configuración queda sujeta a la decisión del administrado, quien puede optar entre esperar un pronunciamiento expreso de la Administración o activar los mecanismos de impugnación correspondientes, ya sea en sede administrativa o a través del proceso contencioso administrativo. Mientras ello no ocurra, subsiste el deber de la Administración de emitir una decisión dentro del marco de sus responsabilidades.

Bajo esta lógica, la finalidad del silencio administrativo negativo consiste en permitir al administrado cuestionar la inacción administrativa aun en ausencia de un acto formal que impugnar. De este modo, se evita que la falta de respuesta de la Administración se convierta en

un obstáculo para el acceso a la tutela administrativa y jurisdiccional efectiva (Danós, 1996, p. 227).

IV.3.2. Silencio Administrativo Positivo

El silencio administrativo positivo, a diferencia del negativo, configura un verdadero acto administrativo, en tanto sustituye la técnica tradicional de autorización o aprobación previa por un mecanismo en el que la Administración dispone de un plazo determinado para oponerse. Vencido dicho plazo sin pronunciamiento, y siempre que exista habilitación normativa expresa, la solicitud del administrado se entiende estimada, sin posibilidad de que la Administración alegue mora posterior (De Enterría y Fernández, 1987, pp. 551-552).

Este mecanismo opera de pleno derecho, por mandato legal. Una vez transcurrido el plazo sin respuesta, sus efectos se proyectan directamente sobre el procedimiento administrativo, generando un acto presunto o tácito de contenido favorable al administrado. Dicho acto tiene la misma eficacia que una resolución expresa que pone fin al procedimiento, quedando únicamente la posibilidad de que la Administración declare su nulidad de oficio en los supuestos previstos por el ordenamiento (Morón, 2007, pp. 89-90).

A partir de ello, se advierte que la finalidad de esta figura difiere sustancialmente de la del silencio administrativo negativo. Mientras este último busca habilitar mecanismos de impugnación frente a la inactividad, el silencio positivo tiene como propósito facilitar el ejercicio de derechos sustantivos cuya realización se encuentra condicionada, de manera temporal, a una verificación previa por parte de la Administración respecto de su compatibilidad con el interés público.

Asimismo, este mecanismo introduce un incentivo claro para que la autoridad administrativa cumpla con emitir un pronunciamiento dentro del plazo legal, bajo el apercibimiento de que, una vez vencido dicho término, perderá la posibilidad de decidir válidamente sobre el

fondo del asunto, generándose además las responsabilidades correspondientes por la omisión (Morón, 2021b, p. 104).

IV.4. El Silencio Administrativo como mecanismo de simplificación administrativa

Como se ha desarrollado, la inactividad administrativa en su dimensión formal puede afectar derechos constitucionales como el derecho de petición, el debido procedimiento y el acceso a la justicia. En este contexto, el silencio administrativo se configura como un mecanismo orientado a proteger al administrado frente al incumplimiento del deber de resolver por parte de la autoridad, permitiéndole, en principio, interponer recursos administrativos o acudir a la vía jurisdiccional sin necesidad de esperar un pronunciamiento expreso.

En sus orígenes, esta institución tuvo un carácter excepcional frente a la inercia administrativa; sin embargo, con el paso del tiempo incorporó una vertiente positiva, dirigida a facilitar el ejercicio de derechos subjetivos y a simplificar determinados procedimientos. No obstante, por su propia naturaleza, el silencio administrativo constituye una respuesta frente a una disfunción estatal, por lo que su aplicación debe sujetarse a criterios estrictos. En efecto, su utilización incide directamente en derechos fundamentales, como el debido procedimiento en su dimensión de motivación de los actos administrativos, la tutela administrativa efectiva y el derecho a una buena administración.

Si bien este mecanismo habilita al administrado a activar herramientas de protección frente a la falta de respuesta de la Administración, no debe perderse de vista que su origen radica en el incumplimiento de un deber estatal. En consecuencia, no puede considerarse un instrumento idóneo para garantizar plenamente el derecho de petición ni una herramienta general de simplificación administrativa, sino más bien un mecanismo de carácter excepcional.

Particular relevancia presenta el silencio administrativo positivo, cuya aplicación genera la ficción de un acto administrativo presunto desprovisto de motivación expresa. Esta circunstancia sitúa al administrado en un escenario de incertidumbre jurídica, dado que la Administración, pese a no haber emitido un pronunciamiento oportuno, mantiene la facultad de declarar la nulidad de oficio si advierte la configuración de alguno de los supuestos previstos en el artículo 10 del TUO de la LPAG. Así, lejos de consolidar la seguridad jurídica, este mecanismo puede generar inestabilidad, situación que se agrava cuando se pretende su aplicación en procedimientos administrativos sancionadores.

Por tales razones, el silencio administrativo, tanto en su modalidad positiva como negativa, debe aplicarse bajo criterios de racionalidad, excepcionalidad y diferenciación según el tipo de procedimiento. Su uso debería circunscribirse a procedimientos iniciados a solicitud de parte, ya sean de aprobación automática o de evaluación previa, siempre que la decisión administrativa no incida de manera significativa en el interés público.

En esta línea, Suárez (2018) sostiene que el empleo del silencio administrativo debe limitarse a supuestos que no comprometan bienes colectivos ni generen riesgos relevantes para la sociedad (p. 44). Este criterio ha sido recogido en el numeral 34.1 del artículo 34 del TUO de la LPAG, el cual prevé la aplicación excepcional del silencio administrativo negativo cuando la solicitud del administrado pueda afectar significativamente el interés público, exigiendo además una adecuada sustentación técnica y legal en la norma que lo establezca.

Finalmente, es necesario precisar que un procedimiento iniciado de oficio no adquiere la naturaleza de uno a instancia de parte por el hecho de que el administrado interponga un recurso contra una decisión adoptada en dicho marco. Los procedimientos de oficio responden a la función estatal de tutela del interés público y del orden jurídico. En ese contexto, la aplicación del silencio administrativo, especialmente en su modalidad positiva, dentro de procedimientos administrativos sancionadores no solo resulta incompatible con los derechos fundamentales

involucrados, sino que también puede generar riesgos de impunidad administrativa, al desnaturalizar la finalidad del procedimiento sancionador y debilitar el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora del Estado.

V. Aplicación del Silencio Administrativo en los Procedimientos Administrativos Sancionadores

V.1. Origen Histórico de la Aplicación del Silencio Administrativo en los PAS

En el ordenamiento jurídico peruano, la aplicación del silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores fue incorporada mediante el Decreto Legislativo N.º 1029, de 24 de junio de 2008, a través del numeral 188.6 del artículo 188 de la LPAG. Esta disposición estableció que los recursos administrativos interpuestos contra sanciones se encuentran sujetos, en un primer momento, al silencio administrativo negativo y, eventualmente, al silencio administrativo positivo, siempre que el administrado haya optado previamente por el primero.

A partir de esta regulación, puede precisarse que el silencio administrativo no opera directamente sobre el procedimiento administrativo sancionador en sí mismo, sino específicamente sobre el procedimiento recursivo derivado de este, en sus distintas instancias.

Desde una perspectiva histórica, la incorporación de esta disposición responde a un contexto de reformas orientadas a mejorar la eficiencia del aparato estatal, enmarcadas en la política de modernización de la gestión pública. En ese escenario, se promovieron medidas de simplificación administrativa, entre ellas la regulación del silencio administrativo y la implementación de mecanismos de fiscalización posterior. No obstante, la justificación específica de la norma se limitó a señalar la necesidad de cubrir un vacío legal generado tras la derogación de disposiciones previas de la LPAG, sin desarrollar un análisis sustantivo sobre la compatibilidad de esta figura con los procedimientos sancionadores.

En efecto, el legislador incorporó esta regulación sin evaluar adecuadamente la naturaleza del silencio administrativo ni las razones que, en su momento, habían llevado a restringir su aplicación en ámbitos donde se encuentran comprometidos intereses públicos relevantes. Tampoco se ofrecieron fundamentos técnicos y jurídicos suficientes que justificaran la introducción del silencio administrativo positivo en este tipo de procedimientos, los cuales, por su propia naturaleza, exigen mayores garantías, como la debida motivación de las decisiones administrativas.

Un examen técnico permite advertir que esta incorporación no ha contribuido a la simplificación administrativa en materia sancionadora. Por el contrario, ha generado escenarios de inseguridad jurídica y ha debilitado el principio de legalidad que debe regir el ejercicio de la potestad sancionadora.

Esta problemática se acentúa al considerar las modificaciones posteriores introducidas por el Decreto Legislativo N.º 1452, de 16 de septiembre de 2018, que reformó el artículo 34 de la LPAG. En particular, el numeral 34.1 establece que el silencio administrativo negativo se aplica de manera excepcional en aquellos procedimientos en los que la solicitud del administrado pueda afectar significativamente el interés público o incidir en bienes jurídicos especialmente protegidos, tales como la salud, el medio ambiente, la seguridad ciudadana, el sistema financiero, la defensa nacional o el patrimonio cultural. Asimismo, exige que dicha calificación esté expresamente prevista y debidamente sustentada en la norma correspondiente.

A la luz de esta regulación, resulta evidente la tensión normativa existente con el numeral 188.6 de la LPAG. Ello se debe a que el procedimiento administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi estatal, tiene como finalidad precisamente la protección de bienes jurídicos relevantes y la salvaguarda del interés público. En consecuencia, admitir la aplicación del silencio administrativo en este ámbito resulta conceptualmente contradictorio.

Pese a ello, la normativa vigente no ha resuelto esta incompatibilidad de manera expresa, configurando un régimen jurídico que presenta inconsistencias y genera dificultades interpretativas. Esta situación evidencia la necesidad de una revisión integral de la regulación, a fin de restablecer la coherencia del sistema y garantizar que el ejercicio de la potestad sancionadora se desarrolle conforme a los principios y garantías propias del Estado Constitucional de Derecho.

V.2. Plazos para resolver Recursos Administrativos en los Procedimientos Administrativos Sancionadores

El plazo máximo para resolver un procedimiento administrativo sancionador, conforme al numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, es de nueve meses contados desde la notificación de la imputación de cargos. De manera excepcional, este plazo puede ampliarse hasta por tres meses adicionales, siempre que el órgano competente emita una resolución debidamente motivada y la notifique antes de su vencimiento. Sin embargo, la expiración de este plazo no activa la aplicación del silencio administrativo, ya que esta figura, según su regulación vigente, se limita a los procedimientos recursivos en materia sancionadora.

En ese contexto, corresponde examinar los plazos aplicables a los recursos administrativos interpuestos dentro de un procedimiento administrativo sancionador. Como se ha señalado, el ordenamiento reconoce tres tipos de recursos: reconsideración, apelación y revisión. De acuerdo con el artículo 218 del TUO de la LPAG, el plazo para interponer cualquiera de ellos es de quince días perentorios. Asimismo, la regla general establece que deben resolverse en un plazo de treinta días; no obstante, el recurso de reconsideración suele resolverse en quince días, salvo en los procedimientos de instancia única a cargo de los consejos directivos de los organismos reguladores, en cuyo caso el plazo se extiende a treinta días.

El vencimiento de estos plazos puede producir diversos efectos jurídicos, cuya configuración depende del momento procesal en que se haya presentado el recurso, aspecto que será desarrollado en el apartado siguiente.

V.3. Efectos de la Falta de Resolución Expresa en los Procedimientos Administrativos

Sancionadores

V.3.1. Silencio Administrativo Negativo en los PAS

Para examinar adecuadamente los efectos del silencio administrativo negativo en los procedimientos administrativos sancionadores, es necesario partir de lo dispuesto en el numeral 188.6 del artículo 188 del TUO de la LPAG, el cual establece que los recursos administrativos interpuestos para cuestionar la imposición de una sanción se encuentran sujetos a este mecanismo.

En ese marco, y en discrepancia con la postura de Pacori (2023, p. 46), quien sostiene que dicha regulación no alcanza a las resoluciones que resuelven recursos dirigidos contra decisiones desestimatorias previas, puede sostenerse que tanto el recurso de reconsideración como el de apelación, independientemente del nivel en el que se interpongan, tienen como finalidad última cuestionar la sanción impuesta. Por ello, incluso cuando la apelación se dirija contra la desestimación de una reconsideración, continúa existiendo una impugnación indirecta de la sanción, lo que justifica la aplicación del silencio administrativo negativo.

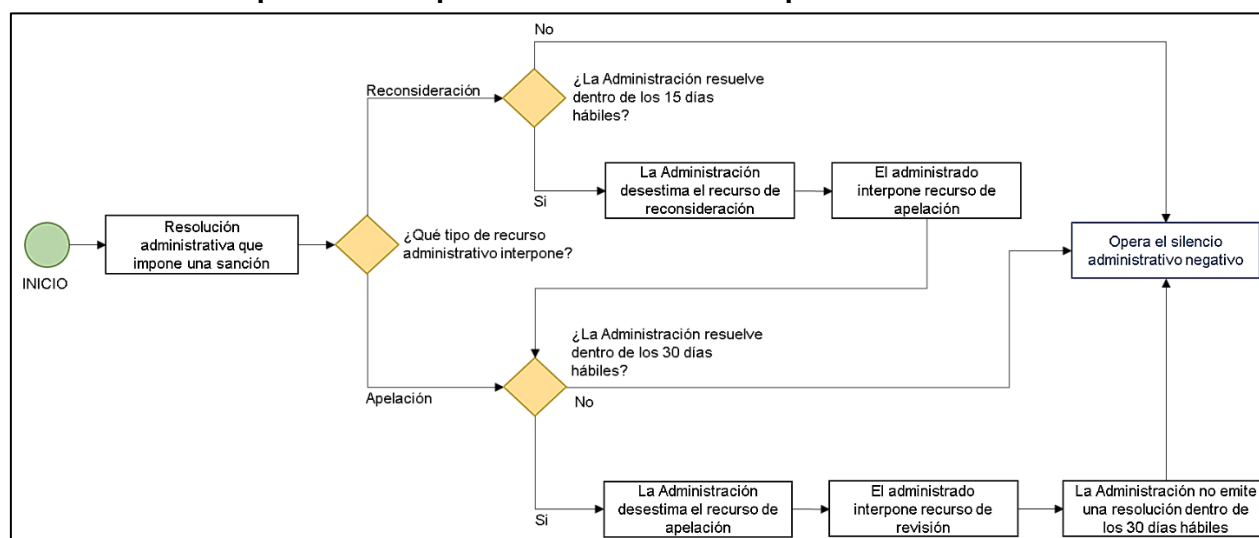
Bajo esta interpretación, es posible identificar cuatro supuestos en los que opera dicho mecanismo dentro del procedimiento recursivo sancionador:

- a) En el recurso de reconsideración, interpuesto contra la resolución sancionadora y resuelto por la misma autoridad que la emitió. Este debe ser atendido en un plazo

máximo de quince días hábiles; vencido dicho plazo sin pronunciamiento, se configura el silencio administrativo negativo.

- b) En el recurso de apelación directo, planteado contra la resolución que impone la sanción. El plazo máximo para resolver es de treinta días hábiles, tras lo cual, de no existir decisión expresa, opera el silencio negativo.
- c) En el recurso de apelación interpuesto contra la resolución que desestima la reconsideración y confirma la sanción. En este caso, el plazo de resolución también es de treinta días hábiles, configurándose el silencio negativo ante su incumplimiento.
- d) En el recurso de revisión, cuando el ordenamiento lo permite, interpuesto contra la resolución que desestima la apelación. Si transcurren treinta días hábiles sin pronunciamiento, se produce igualmente el silencio administrativo negativo.

Gráfico 01: Supuestos de aplicación del SAN en los procedimientos sancionadores



Fuente: Elaboración propia (2026).

En los supuestos descritos, la falta de pronunciamiento dentro del plazo legal da lugar a la aplicación del silencio administrativo negativo, lo cual faculta al administrado a interponer los recursos administrativos pertinentes o a acudir a la vía contencioso administrativa, de conformidad con lo establecido en el numeral 188.3 del artículo 188 del TUO de la LPAG. Así, cuando el silencio negativo se configura respecto de un recurso de reconsideración, queda

habilitada la presentación del recurso de apelación. De igual forma, si dicho silencio se produce frente a un recurso de apelación, el administrado podrá optar por interponer el recurso de revisión o, alternativamente, recurrir directamente al proceso contencioso administrativo.

Asimismo, es importante advertir que el silencio administrativo negativo incide en la determinación del momento en que se considera agotada la vía administrativa. Según lo dispuesto en el numeral 188.1 del artículo 188 del TUO de la LPAG, este tipo de silencio pone fin al procedimiento en el supuesto previsto en el numeral 188.4. Sin embargo, aun cuando opere dicha ficción legal, la Administración conserva la obligación de emitir un pronunciamiento, bajo responsabilidad, hasta que el administrado interponga el recurso correspondiente o someta la controversia al conocimiento del órgano jurisdiccional. En este último escenario, una vez que la entidad es notificada con la admisión de la demanda contencioso administrativa, queda impedida de pronunciarse sobre el fondo del asunto, entendiéndose concluido el procedimiento en sede administrativa.

De este modo, puede observarse que el ordenamiento jurídico admite, en los hechos, una ampliación funcional del plazo para resolver que excede el límite legal inicialmente previsto, puesto que la posibilidad de emitir un pronunciamiento se mantiene vigente hasta que la controversia es formalmente judicializada. En consecuencia, el verdadero límite para el ejercicio del deber de resolver no se encuentra determinado exclusivamente por el vencimiento del plazo legal, sino por el momento en que el órgano jurisdiccional asume competencia sobre el caso, lo que puede entenderse como una manifestación del plazo razonable en el contexto del silencio administrativo negativo.

Este esquema normativo también pone en evidencia efectos adversos derivados de la prolongada inactividad de la Administración. En particular, cuando se inicia un proceso judicial sin que exista un pronunciamiento en segunda instancia administrativa, la procuraduría pública de la entidad se ve obligada a asumir la defensa del caso sin contar con un análisis técnico previo

emitido por el órgano administrativo o tribunal competente. Esta situación debilita la estrategia de defensa del Estado, al prescindir de un sustento especializado que podría reforzar su posición, incrementando así la probabilidad de un resultado favorable al administrado infractor.

V.3.2. Silencio Administrativo Positivo o Doble Silencio Administrativo en los PAS

La figura del doble silencio administrativo, o la aplicación del silencio positivo en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, constituye una de las expresiones más controvertidas de esta institución, en la medida en que su configuración puede generar, en la práctica, la exoneración del administrado sancionado sin que exista una motivación expresa ni un análisis sustantivo por parte de la autoridad administrativa. Esta consecuencia se deriva de lo dispuesto en la segunda parte del numeral 199.6 del artículo 199 del TUO de la LPAG, el cual establece que, cuando el administrado haya optado previamente por la aplicación del silencio administrativo negativo ante la falta de pronunciamiento de la Administración, en las instancias posteriores del procedimiento recursivo puede operar el silencio administrativo positivo. Bajo esta lógica, se configura lo que doctrinariamente se conoce como doble silencio administrativo. En tales supuestos, una vez transcurrido el plazo máximo para resolver el recurso sin que se haya emitido y notificado una decisión expresa, la pretensión del administrado se entiende estimada en los términos formulados, generándose un acto administrativo presunto que pone fin al procedimiento y agota la vía administrativa.

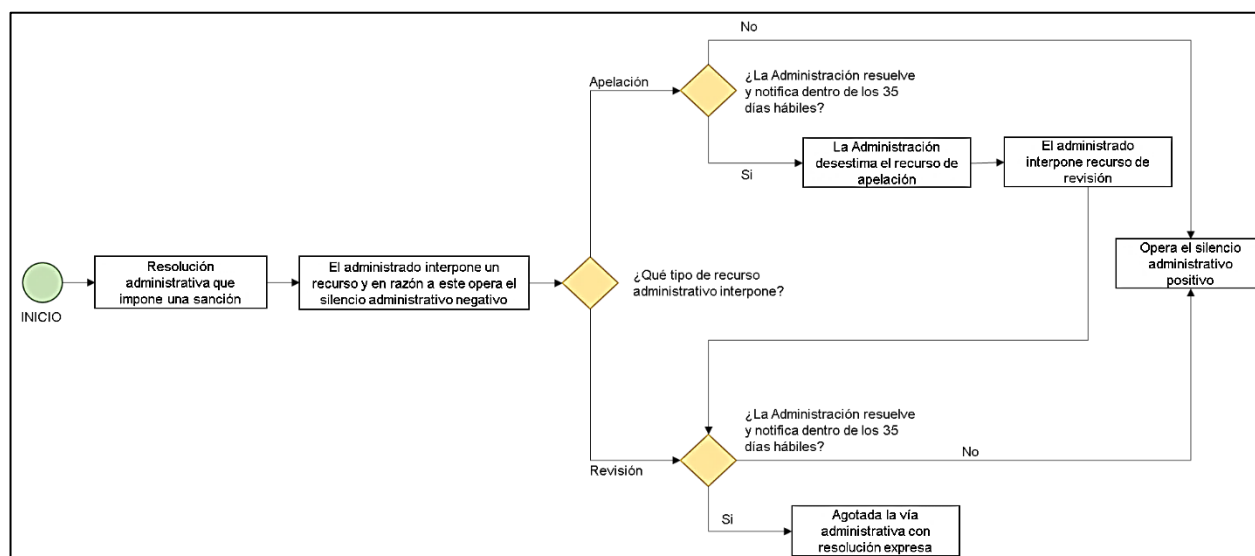
La referencia normativa a las “siguientes instancias resolutivas” permite advertir tres escenarios en los cuales podría configurarse el silencio administrativo positivo dentro del procedimiento recursivo sancionador, los cuales se detallan a continuación:

- a) Recurso de apelación: Este supuesto se configura cuando, luego de haberse producido el silencio administrativo negativo respecto de un recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución sancionadora, el administrado

presenta un recurso de apelación y la autoridad competente no emite ni notifica pronunciamiento dentro del plazo legal establecido. Vencido dicho plazo sin decisión expresa, el recurso se entiende estimado por aplicación del silencio positivo.

- b) Recurso de revisión: En aquellos procedimientos sancionadores en los que la normativa sectorial contempla la procedencia del recurso de revisión, el silencio positivo puede configurarse cuando este recurso es interpuesto tras haberse producido el silencio administrativo negativo respecto de un recurso de apelación, y la autoridad competente omite emitir pronunciamiento dentro del plazo correspondiente.
- c) Recurso de revisión posterior a dos recursos administrativos previos: Este escenario se presenta en procedimientos sancionadores que admiten recurso de revisión, cuando la Administración no emite una resolución expresa dentro del plazo legal en dos supuestos específicos: (i) cuando el recurso de revisión se interpone luego de que un recurso de reconsideración haya sido desestimado mediante resolución expresa y, posteriormente, el recurso de apelación haya quedado sujeto a silencio negativo; y (ii) cuando el recurso de revisión se interpone tras un recurso de reconsideración afectado por silencio negativo y, posteriormente, el recurso de apelación haya sido resuelto de manera expresa en sentido desestimatorio. En ambos casos, conforme a la normativa vigente, se configura el silencio administrativo positivo.

Gráfico 2: Supuestos de aplicación del SAP o doble silencio administrativo en los procedimientos sancionadores



Fuente: Elaboración propia (2025).

En los escenarios descritos, la aplicación del silencio administrativo positivo implica que se tenga por estimada la pretensión formulada en el recurso. Como consecuencia, se configura un acto administrativo presunto, también denominado ficto, mediante el cual se declara fundado el recurso interpuesto, se pone fin al procedimiento administrativo y se favorece al administrado, dejando sin efecto la sanción previamente impuesta sin que medie un análisis de fondo ni una motivación expresa por parte de la Administración.

V.4. La Nulidad de Oficio de los Actos Administrativos Fictos

A diferencia de los administrados, quienes deben agotar la vía administrativa o acudir al proceso contencioso administrativo para obtener la nulidad de un acto, la Administración cuenta con la facultad de declarar dicha nulidad de oficio, sin necesidad de intervención de un tercero, ejerciendo así una forma de autotutela (Rodríguez, 2021, p. 160).

En ese contexto, aunque la normativa vigente admite la aplicación del silencio administrativo positivo en los procedimientos administrativos sancionadores, bajo el argumento de favorecer la simplificación administrativa, el propio ordenamiento reconoce a la Administración la posibilidad de examinar posteriormente la legalidad del acto resultante. En efecto, el numeral 188.2 del artículo 188 del TUO de la LPAG dispone que el silencio administrativo positivo produce los efectos de una resolución que pone fin al procedimiento, pero ello no excluye el ejercicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 213 del mismo cuerpo normativo.

La interpretación de esta regulación resulta particularmente problemática. El numeral 213.1 del artículo 213 establece que la nulidad de oficio puede declararse incluso respecto de actos firmes, siempre que concurra alguna de las causales previstas en el artículo 10 y que el acto lesione el interés público o derechos fundamentales. En relación con ello, debe recordarse que el procedimiento administrativo sancionador tiene como finalidad la protección de bienes jurídicos vinculados al interés público. Por tanto, la extinción de una sanción a través de un acto presunto, sin análisis de fondo ni motivación expresa, compromete directamente dicha finalidad.

Desde esta perspectiva, los actos administrativos presuntos generados por la aplicación del silencio positivo en materia sancionadora presentan una alta vulnerabilidad frente a la declaración de nulidad de oficio, en tanto su propia configuración puede afectar el interés público que justifica la intervención sancionadora del Estado.

A lo anterior se suma lo dispuesto en el numeral 213.2, según el cual la nulidad de oficio debe ser declarada por el superior jerárquico del órgano que emitió el acto, salvo que este no se encuentre sujeto a jerarquía. Este último supuesto es frecuente en los casos en que intervienen órganos colegiados o tribunales administrativos, que suelen ser los encargados de resolver en instancias superiores del procedimiento sancionador. En tales situaciones, el mismo órgano emisor queda habilitado para revisar y eventualmente anular su propio acto, lo que amplía el margen de discrecionalidad en el ejercicio de esta potestad.

Asimismo, la norma establece que, cuando la nulidad recae sobre un acto favorable al administrado, como ocurre con el silencio administrativo positivo, debe garantizarse previamente su derecho de defensa, otorgándole la oportunidad de presentar sus descargos. Sin embargo, esta garantía no elimina la incertidumbre derivada de la posibilidad de una revisión posterior del acto.

Por otro lado, aunque el TUO de la LPAG fija un plazo de dos años para el ejercicio de la nulidad de oficio, contados desde que el acto queda consentido, también permite que, una vez vencido dicho plazo, la entidad pueda cuestionarlo mediante el proceso contencioso administrativo dentro de los tres años siguientes. En términos prácticos, ello implica que un acto administrativo presunto puede ser objeto de revisión hasta por un periodo de cinco años.

Este diseño normativo genera diversas tensiones. La principal radica en que, tratándose de procedimientos sancionadores orientados a la protección del interés público, la estimación de un recurso mediante silencio positivo, sin una decisión expresa ni motivada, puede afectar la tutela de bienes jurídicos relevantes, muchos de ellos vinculados a derechos fundamentales. Por esta razón, tales actos se encuentran particularmente expuestos a ser invalidados.

Adicionalmente, la amplitud del plazo para su revisión, sumada a la posibilidad de que el propio órgano emisor declare la nulidad, configura un escenario en el que el silencio administrativo positivo pierde eficacia como instrumento de simplificación administrativa. Más bien, se transforma en una figura inestable, cuya permanencia depende de una eventual actuación posterior de la Administración.

En consecuencia, el régimen vigente permite que la Administración, durante un periodo prolongado, determine si el acto presunto generado por su propia inacción debe mantenerse o ser dejado sin efecto. Esta situación no solo desnaturaliza la finalidad del silencio administrativo

positivo, sino que también coloca al administrado en un contexto de inseguridad jurídica, en el que un acto aparentemente firme puede ser posteriormente cuestionado y revertido.

V.5. Mecanismos Alternativos de Simplificación Administrativa

Tal como se ha expuesto, dentro del procedimiento administrativo sancionador existen determinadas instituciones que, aunque no constituyen sustitutos directos del silencio administrativo, cumplen un rol significativo en la protección del administrado frente a la inacción o dilación injustificada de la Administración. Entre ellas destacan la prescripción y la caducidad, en tanto operan como límites temporales al ejercicio de la potestad sancionadora.

V.5.1. La Prescripción en los PAS

La prescripción administrativa es una institución de carácter sustantivo que limita el ejercicio de la potestad sancionadora como consecuencia del transcurso del tiempo, sin que ello implique la desaparición de la infracción ni la exoneración de la responsabilidad del administrado (Ayvar y Borda, 2019, p. 271). En esa línea, el Tribunal Constitucional (2013) ha precisado que no se trata de un derecho fundamental en sí mismo, sino de un mecanismo con relevancia constitucional, estrechamente vinculado con el derecho al plazo razonable, como manifestación del debido proceso (p. 7). De esta manera, su finalidad es evitar que el administrado permanezca indefinidamente sometido a la potestad sancionadora debido a la inactividad de la Administración.

En el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, la prescripción se presenta bajo dos modalidades: la referida a la facultad de la Administración para determinar la existencia de infracciones y aquella vinculada a la exigibilidad de las multas impuestas. Para efectos del presente análisis, interesa la primera de ellas, dado que se centra en la etapa de determinación de responsabilidad y no en la fase de ejecución. En este sentido, el artículo 252

del TUO de la LPAG dispone que la facultad para determinar infracciones prescribe en el plazo previsto por la normativa especial correspondiente y, en ausencia de esta, en un plazo de cuatro años.

El inicio del cómputo del plazo de prescripción depende de la naturaleza de la infracción. En el caso de infracciones instantáneas o de efectos permanentes, el plazo comienza a contarse desde la fecha de su comisión. En las infracciones continuadas, el cómputo se inicia a partir de la última conducta que integra la infracción. Por su parte, en las infracciones permanentes, el plazo se computa desde el momento en que cesa la conducta infractora. Asimismo, el curso del plazo solo se suspende con el inicio formal del procedimiento sancionador, lo cual se materializa con la notificación al administrado de los hechos imputados.

A diferencia del silencio administrativo, que si bien opera automáticamente requiere de la voluntad del administrado para su activación, la prescripción produce efectos de pleno derecho. En consecuencia, puede ser declarada de oficio por la autoridad o invocada por el administrado como mecanismo de defensa, debiendo resolverse a partir de la verificación objetiva del transcurso del tiempo previsto por la ley.

Finalmente, resulta pertinente destacar que el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de determinar las responsabilidades derivadas de la inactividad administrativa en los casos en que opere la prescripción. Aunque esta facultad se encuentra condicionada a la identificación de conductas negligentes, evidencia la existencia de un mecanismo de control interno respecto del actuar de la Administración. Este componente no ha sido desarrollado en la regulación del silencio administrativo, lo cual podría resultar relevante en eventuales propuestas de reforma orientadas a mejorar la eficacia de estos instrumentos.

V.5.2. La Caducidad en los PAS

La caducidad administrativa, según señala Pacori (2026), consiste en la pérdida de un derecho como consecuencia del transcurso del tiempo sin que este haya sido ejercido conforme a las condiciones y plazos establecidos por la ley (p. 920). En el ámbito del procedimiento administrativo, esta institución se manifiesta como la terminación automática del procedimiento debido a la inactividad, ya sea atribuible a la Administración Pública o al propio administrado. En consecuencia, su aplicación puede presentarse tanto en procedimientos iniciados a solicitud de parte como en aquellos promovidos de oficio.

En el marco de la presente investigación, resulta especialmente relevante examinar la caducidad en los procedimientos administrativos sancionadores, considerando que estos se inician de oficio por la autoridad competente. En este contexto, la caducidad adquiere particular importancia al operar como un límite temporal al ejercicio de la potestad sancionadora, evitando que el administrado permanezca sometido indefinidamente a un procedimiento cuya duración podría extenderse de manera irrazonable.

En esa línea, el artículo 259 del TUO de la LPAG establece el plazo dentro del cual la Administración debe resolver este tipo de procedimientos, fijándolo, como regla general, en nueve meses contados desde la notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ampliarse de manera excepcional hasta por tres meses adicionales, siempre que exista una justificación debidamente sustentada por el órgano competente y que dicha ampliación sea dispuesta antes del vencimiento del plazo inicial. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en aquellos casos en que una norma especial prevea un plazo mayor, la caducidad operará una vez vencido dicho término.

La consecuencia jurídica derivada de la falta de pronunciamiento dentro del plazo establecido es inequívoca: el procedimiento caduca y corresponde su archivo. Este efecto no

responde únicamente a una lógica de orden procesal, sino que cumple una función garantista, al evitar que el administrado se mantenga en una situación de incertidumbre prolongada. De este modo, la caducidad se configura como un mecanismo de control frente a la inacción o dilación indebida por parte de la Administración.

Por otro lado, la norma dispone que la caducidad debe ser declarada de oficio, lo que en principio refuerza el deber de diligencia de la entidad administrativa. No obstante, también se reconoce al administrado la posibilidad de solicitar dicha declaración cuando la autoridad no actúa oportunamente. Este doble mecanismo, si bien busca asegurar la eficacia de la figura, introduce ciertos matices que merecen atención, sobre todo cuando se contrasta con la precisión de que la caducidad no resulta aplicable en la etapa recursiva.

Este último aspecto no es menor, ya que los procedimientos en vía de recurso constituyen precisamente el espacio donde suele operar el silencio administrativo en materia sancionadora. En ese sentido, la exclusión de la caducidad en esta fase establece un tratamiento diferenciado respecto del control del tiempo en el procedimiento.

Por último, es importante considerar que la caducidad no conlleva necesariamente la imposibilidad de que la Administración vuelva a ejercer su potestad sancionadora. Siempre que la infracción no haya prescrito, la entidad conserva la facultad de iniciar un nuevo procedimiento. No obstante, el hecho de que el procedimiento caducado no interrumpa ni suspenda el plazo de prescripción evidencia la exigencia de que la Administración actúe con diligencia y dentro de los límites temporales establecidos por el ordenamiento.

En ese sentido, la caducidad en el procedimiento administrativo sancionador no se agota en una regla de carácter procesal, sino que cumple una función garantista en favor del administrado, al fijar límites claros al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y evitar que esta se prolongue de manera indefinida o desproporcionada.

VI. Tratamiento de la Inactividad Administrativa desde el Derecho Comparado

VI.1. La Inactividad Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Español

La regulación de la inactividad administrativa en el ordenamiento jurídico español, en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, presenta un esquema normativo claro y sistematizado, que prevé efectos jurídicos automáticos frente a la falta de actuación de la Administración, respaldados además por un importante desarrollo jurisprudencial. Este régimen se encuentra recogido principalmente en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual configura un sistema que contempla la caducidad automática del procedimiento, reglas de prescripción en la normativa sectorial y mecanismos de control judicial frente a las dilaciones indebidas.

Antes del inicio del procedimiento sancionador, el ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra condicionado por los plazos de prescripción de las infracciones, regulados en el artículo 30 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta norma establece, con carácter supletorio, que las infracciones muy graves prescriben a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses, contados desde su comisión o desde el cese de la conducta infractora. De este modo, la prescripción actúa como un límite temporal frente a la inactividad inicial de la Administración, proporcionando certeza al administrado y acotando el margen de actuación de la potestad sancionadora.

Una vez que el procedimiento sancionador ha sido iniciado, el ordenamiento español reconoce de manera expresa la caducidad como consecuencia directa de la inacción administrativa. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 39/2015, cuando el procedimiento se paraliza por causas atribuibles a la Administración y se supera el plazo máximo para resolver y notificar, se produce la caducidad, la cual debe ser declarada de oficio. Esta figura tiene naturaleza estrictamente procedimental y no impide la apertura de un nuevo procedimiento,

siempre que no haya operado la prescripción de la infracción. En consecuencia, se configura un sistema de control temporal dual, compuesto por un límite procedimental representado por la caducidad y un límite sustantivo materializado en la prescripción.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha consolidado la caducidad como un instrumento esencial de garantía del administrado, vinculándola estrechamente al derecho a una resolución en plazo razonable y al principio de buena administración. A diferencia de otros ordenamientos, el sistema español no recurre a construcciones jurisprudenciales supletorias para suplir vacíos normativos, sino que articula normativamente la consecuencia jurídica de la inactividad, limitando el margen de tolerancia frente a dilaciones injustificadas y reforzando el carácter garantista del procedimiento sancionador.

En cuanto a la fase recursiva, la Ley 39/2015 establece con carácter general un régimen de silencio administrativo negativo en materia sancionadora, coherente con la naturaleza restrictiva de derechos del procedimiento (Razquin, 2019, p. 427). La normativa no regula la aplicación del silencio positivo cuando se trata de procedimientos que puedan generar efectos desfavorables o gravosos para el interesado, evitando la producción de efectos automáticos absolutorios o favorables derivados exclusivamente de la inactividad administrativa. El silencio negativo, en este contexto, cumple una función instrumental: habilitar el acceso del administrado a la jurisdicción contencioso-administrativa sin alterar el fondo del ejercicio sancionador.

En síntesis, el ordenamiento jurídico español configura un modelo normativo cerrado y garantista frente a la inactividad administrativa, que combina la prescripción de la infracción como límite al ejercicio inicial de la potestad punitiva, la caducidad procedimental como consecuencia automática de la inactividad durante la tramitación y un régimen de silencio administrativo negativo en fase recursiva. Este sistema prioriza la seguridad jurídica y el control temporal del poder sancionador, estableciendo límites claros y previsibles frente a las dilaciones administrativas injustificadas.

VI.2. La Inactividad Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Chileno

La regulación sobre la inactividad administrativa en el ordenamiento jurídico chileno aplicado a procedimientos administrativo sancionadores se caracteriza por un régimen híbrido que combina consecuencias automáticas normativas con desarrollos jurisprudenciales recientes. Regido principalmente por la Ley N.º 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Este régimen se caracteriza por la ausencia de una caducidad procesal automática expresa para procedimientos sancionadores, priorizando prescripciones sectoriales específicas para limitar el ejercicio inicial de la potestad punitiva y un control jurisprudencial flexible de dilaciones extremas mediante la doctrina de la denominada imposibilidad material de continuar.

Previo al inicio del procedimiento sancionador, la potestad punitiva pública se encuentra sujeta a plazos de prescripción regulados por normativas sectoriales específicas que operan con carácter preferente sobre la Ley N.º 19.880, la cual carece de disposición general al respecto. Así los plazos varían dependiendo de la norma especial que regula el tipo de procedimiento administrativo que se encuentra en desarrollo, estableciendo plazos variados. Estos plazos, de naturaleza extintiva, delimitan el ius puniendi estatal en fase originaria, configurando una primera barrera temporal rígida contra la inactividad de la Administración.

Una vez iniciado formalmente el procedimiento sancionador, si bien la normativa citada contempla un plazo general de seis meses para que la autoridad administrativa emita una decisión debidamente motivada, prorrogable únicamente en supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, dicho plazo no opera como una caducidad automática en esta materia. Ello se debe a que se reconoce la prevalencia de regulaciones sectoriales especiales, así como la necesidad de garantizar la eficacia de la potestad sancionadora del Estado.

No obstante, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Chile ha desarrollado la tesis de la imposibilidad material de continuar el procedimiento, anteriormente conocida como decaimiento del procedimiento administrativo (Araya, 2024, p. 16). Esta construcción jurisprudencial actúa como un límite frente a dilaciones excesivas e injustificadas, configurando un supuesto de denegación de justicia que puede ser tutelado mediante el recurso de protección previsto en el artículo 20 de la Constitución Política de Chile, en resguardo del debido procedimiento administrativo.

En la etapa recursiva de los procedimientos sancionadores, la Ley N.º 19.880 establece un régimen de silencio administrativo de carácter exclusivamente negativo, en concordancia con la naturaleza coercitiva de la potestad punitiva. Así, el artículo 65 dispone que, transcurrido el plazo legal sin que se emita pronunciamiento sobre los recursos administrativos interpuestos, estos se entienden desestimados, habilitando al administrado a acudir a la vía jurisdiccional ante los tribunales ordinarios. Asimismo, el artículo 64 excluye expresamente la aplicación del silencio positivo en los procedimientos iniciados de oficio, evitando la generación de efectos automáticos favorables que puedan comprometer la finalidad del sistema sancionador.

En resumen, el régimen integra prescripciones sectoriales para limitar el ejercicio inicial punitivo, sustituye la caducidad normativa ausente con control jurisprudencial vía imposibilidad material ante dilaciones extremas y aplica silencio administrativo negativo exclusivo en fase recursiva, priorizando eficacia estatal sobre presunciones favorables.

VI.3. La Inactividad Administrativa en el Ordenamiento Jurídico Francés

La inactividad administrativa en el ordenamiento jurídico francés se configura de manera distinta a la de aquellos sistemas que prevén consecuencias automáticas frente a la falta de actuación de la Administración en los procedimientos administrativos sancionadores. En el

derecho francés no existe una figura equivalente a la caducidad del procedimiento ni se reconoce el silencio administrativo positivo en materia sancionadora. En su lugar, el sistema se articula sobre la base de la prescripción de la acción sancionadora y del control judicial del retraso administrativo, conforme a los principios de plazo razonable y buena administración.

En cuanto al inicio del procedimiento sancionador, la potestad punitiva de la Administración se encuentra sujeta a plazos de prescripción. En el ámbito disciplinario de la función pública, el artículo L.552-8 del Code général de la fonction publique establece, como regla general, un plazo de tres años desde que la autoridad administrativa tiene conocimiento efectivo de los hechos, sin perjuicio de plazos más amplios en supuestos de infracciones graves. Dicho plazo puede interrumpirse por actuaciones formales de la Administración o por la existencia de procesos penales vinculados a los mismos hechos, lo que impide que la inactividad inicial se prolongue indefinidamente.

Una vez iniciado el procedimiento, el Code des relations entre le public et l'administration no fija un plazo máximo general de resolución cuya superación genere la extinción automática del procedimiento sancionador. No obstante, la ausencia de un límite temporal rígido no habilita a la Administración a dilatar injustificadamente la tramitación. Conforme al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el procedimiento debe desarrollarse dentro de un plazo razonable, principio que ha sido incorporado de manera constante por la jurisprudencia del Conseil d'État. En tal sentido, un retraso excesivo e injustificado puede dar lugar a la anulación de la sanción administrativa por vulneración del derecho de defensa y de los principios de buena administración.

Frente a la inactividad administrativa, el ordenamiento francés reconoce mecanismos para provocar una respuesta de la autoridad. El administrado puede interponer un recours gracieux o un recours hiérarchique, cuyo silencio durante el plazo de dos meses equivale a una decisión implícita de rechazo, conforme al artículo L.231-4 del Code des relations entre le public et

l'administration. Este rechazo implícito habilita el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa, pudiendo además solicitarse su motivación de acuerdo con el artículo L.232-4 del mismo cuerpo normativo.

En materia sancionadora, el silencio administrativo tiene siempre carácter negativo. El principio general del silence vaut accord, previsto en el artículo L.231-1 del Code des relations entre le public et l'administration, se encuentra excluido en este tipo de procedimientos, por lo que el ordenamiento jurídico francés no reconoce el silencio positivo ni la figura del doble silencio administrativo.

En síntesis, el tratamiento de la inactividad administrativa en el derecho francés se basa en la prescripción de la acción sancionadora, el control judicial del retraso excesivo y la exclusión de efectos favorables derivados del silencio administrativo en procedimientos sancionadores. Este modelo refuerza el rol del juez administrativo como garante del equilibrio entre la eficacia de la potestad sancionadora y la protección de los derechos del administrado, privilegiando una evaluación sustantiva del comportamiento administrativo frente a soluciones automáticas.

Tercera Parte: Análisis del Problema y Propuesta de Solución

I. Verificación de las Hipótesis de Investigación

Para la verificación de la hipótesis planteada en la presente investigación, se adopta como caso de estudio el examen de las cifras de atención del procedimiento administrativo sancionador gestionado por la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). En ese contexto, se solicitó, a través de dos requerimientos de acceso a la información pública, datos relacionados con los procedimientos administrativos sancionadores iniciados durante el periodo 2023-2024. Con ese propósito, se plantearon las siguientes interrogantes:

- La cantidad de procedimientos sancionadores iniciados en el 2023 y 2024.

- La cantidad (cifra y porcentaje) de dichos procedimientos que concluyeron en la imposición de una sanción (disgregado por 2023 y 2024).
- La cantidad (cifra y porcentaje) de dichas sanciones que se confirmaron en segunda instancia (disgregado por 2023 y 2024).
- La cantidad (cifra y porcentaje) del total de sancionados que se declararon nulas o revirtieron ante un recurso de revisión.
- La cantidad (cifra y porcentaje) de procedimientos cuyos recursos administrativos de reconsideración, apelación y revisión se resolvieron fuera del plazo establecido por ley.

Tras la revisión de los reportes, se obtuvieron las siguientes cifras correspondientes a los procedimientos de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), a partir de la información recopilada del Sistema de Inspección del Trabajo (SIIT).

Tabla N.º01

Sunafil: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral 2023 - 2024

Descripción	2023	2024
Cantidad de procedimientos sancionadores iniciados.	19,247	17,395
Cantidad y porcentaje de dichos procedimientos que concluyeron en la imposición de una sanción.	6,851 (35.59%)	3,750 (21.55%)
Cantidad de dichas sanciones confirmadas en segunda instancia.	2,844 (14.78%)	1,605 (9.23%)

Cantidad y porcentaje de resoluciones de segunda instancia declaradas nulas en tales procedimientos, a raíz de recursos de revisión.	166 (0.86%)	120 (0.68%)
--	----------------	----------------

Fuente: SIIT actualizado al 21-09-2025.

Respecto a la solicitud de la cantidad de procedimientos cuyos recursos administrativos de reconsideración, apelación y revisión se resolvieron fuera del plazo establecido por ley, la SUNAFIL señaló que el SIIT no registra información específica al respecto, por lo que no proporcionó lo correspondiente.

I.1. Verificación de la Hipótesis Principal

La hipótesis planteada sostiene que, para optimizar la regulación del ordenamiento jurídico peruano en materia de silencio administrativo y doble silencio en los procedimientos administrativos sancionadores, es necesaria la modificación del artículo 188.6 del TUO de la LPAG, con el propósito de excluir la aplicación del silencio administrativo positivo y mantener únicamente el silencio negativo.

Para contrastar dicha hipótesis, se examinaron fuentes normativas, desarrollo doctrinario y datos estadísticos correspondientes a uno de los procedimientos sancionadores con mayor carga a nivel nacional, específicamente el tramitado por la SUNAFIL.

Los resultados muestran una marcada deficiencia en la gestión de los procedimientos por parte de la administración, evidenciada en el incumplimiento de los plazos legales e incluso de estándares de razonabilidad temporal. Asimismo, se observa que menos del quince por ciento de los procedimientos iniciados en un año culminan con la confirmación de una sanción.

A la luz del análisis normativo y doctrinario previamente desarrollado, estos hallazgos permiten concluir que la aplicación del silencio administrativo positivo en los procedimientos

sancionadores se configura en un contexto que, aunque propicia su operatividad, no fortalece la seguridad jurídica ni asegura una adecuada protección de los derechos constitucionales de los administrados. En consecuencia, se corrobora la hipótesis de investigación, en el sentido de que resulta necesario limitar el régimen al silencio administrativo negativo, en tanto este se muestra más compatible con la garantía del debido procedimiento y evita generar escenarios de inestabilidad respecto de las decisiones obtenidas por los administrados.

I.2. Verificación de las Hipótesis Secundarias

La primera hipótesis secundaria planteó que el silencio administrativo y su manifestación en el doble silencio constituyen mecanismos de reacción jurídica diseñados principalmente para procedimientos iniciados a solicitud de parte, con el propósito de proteger al administrado frente a la inactividad de la Administración. Para contrastarla, se desarrolló un análisis sistemático de la normativa aplicable, resoluciones administrativas relevantes y doctrina histórica en materia procedimental. De dicho examen se concluye que ambos mecanismos responden a una lógica de tutela en procedimientos de impulso privado, lo que explica que, en el ámbito sancionador, caracterizado por su naturaleza oficiosa, su aplicación se restrinja a la fase recursiva. Esta incorporación responde más a criterios de simplificación administrativa que a un análisis estructural del procedimiento sancionador. En consecuencia, la hipótesis se confirma.

La segunda hipótesis secundaria sostuvo que la potestad sancionadora del Estado, como expresión del ius puniendi administrativo, constituye la facultad de la Administración para imponer sanciones frente a la afectación de bienes jurídicos protegidos, y que el procedimiento administrativo sancionador es de oficio y orientado a determinar la responsabilidad administrativa. Su verificación se sustentó en el análisis de normativa vigente, resoluciones administrativas y doctrina especializada. Los resultados confirman que dicho procedimiento tiene como finalidad central establecer la responsabilidad del presunto infractor como condición previa para la eventual

imposición de una sanción, reafirmando su carácter oficioso y su orientación a la tutela del interés público.

La tercera hipótesis secundaria propuso que la regulación vigente sobre la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio en los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra contenida en el numeral 6 del artículo 188 del TUO de la LPAG. A partir del análisis normativo, así como de documentos y jurisprudencia relevante, se concluye que dicha disposición constituye efectivamente el marco jurídico aplicable en esta materia, confirmándose la hipótesis.

La cuarta hipótesis secundaria planteó que la exposición de motivos del Decreto Legislativo N.º 1029 evidencia una insuficiencia de fundamentos jurídicos que sustenten la incorporación del silencio administrativo y del doble silencio en procedimientos sancionadores, afectando su coherencia normativa y constitucional. Para su evaluación se revisaron la normativa vigente, la propia exposición de motivos, doctrina y jurisprudencia pertinente. El análisis evidencia una falta de justificación sustantiva desde la perspectiva del derecho administrativo sancionador, lo cual resulta especialmente crítico si se considera que la aplicación del silencio administrativo requiere actualmente una fundamentación expresa y rigurosa. En consecuencia, la hipótesis se confirma, advirtiéndose riesgos para la coherencia del sistema y la adecuada protección de los derechos fundamentales.

Finalmente, la quinta hipótesis secundaria sostuvo que los fundamentos del derecho administrativo sancionador revelan la incompatibilidad del silencio administrativo positivo con la naturaleza de este procedimiento, siendo jurídicamente viable únicamente el silencio negativo y descartándose el doble silencio por su contradicción con el interés público y el debido procedimiento. El análisis de la normativa, doctrina y jurisprudencia permite concluir que la estimación presunta de recursos en materia sancionadora prescinde de una valoración sustantiva de los hechos y de la debida motivación. En contraste, el silencio administrativo negativo se presenta como el mecanismo compatible con las garantías del debido procedimiento, al permitir

el acceso a una decisión motivada o, en su defecto, a la tutela jurisdiccional. En ese sentido, la hipótesis también queda confirmada.

II. Exposición de la Propuesta de Modificatoria

II.1. Postura del Autor en relación al Tema

Antes de desarrollar consideraciones de fondo, es necesario precisar que la inactividad de la Administración no puede producir efectos favorables al administrado cuando se ejerce el *ius puniendi*, ya que ello afectaría directamente el principio de legalidad y el interés público que fundamenta la potestad sancionadora. Desde esta perspectiva, admitir el silencio administrativo positivo en procedimientos administrativos sancionadores carece de sustento constitucional y funcional.

Respecto a la aplicación del silencio administrativo en este tipo de procedimientos, su propia naturaleza oficiosa permite sostener que no debería operar en ninguna de sus modalidades. No obstante, aunque el derecho comparado y la doctrina tradicional coinciden en rechazar su aplicación, dichos referentes no pueden asumirse como criterios absolutos, pues cada ordenamiento debe responder a su realidad. En este punto, resultan especialmente relevantes los datos de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, los cuales evidencian problemas estructurales en la gestión de los procedimientos sancionadores.

En efecto, el hecho de que menos del quince por ciento de los procedimientos culminen con una sanción, y que menos de la mitad de las decisiones adoptadas en primera instancia sean confirmadas, demuestra la importancia de la revisión en segunda instancia y la necesidad de asegurar un acceso efectivo a esta etapa. Ello exige que los recursos sean resueltos dentro de plazos razonables, pero siempre mediante decisiones debidamente motivadas y respetuosas del debido procedimiento.

En este escenario se presenta una tensión entre la celeridad administrativa y la tutela de los derechos fundamentales. Si bien el silencio administrativo negativo incentiva el cumplimiento de plazos, lo hace a través de una ficción jurídica sin motivación, que habilita al administrado a continuar la impugnación o acudir a la vía judicial, lo cual puede afectar el debido procedimiento. Sin embargo, considerando la realidad nacional, la eliminación del silencio negativo no resultaría conveniente, dado que el cumplimiento de los plazos no constituye actualmente una práctica consolidada en la Administración. Permitir que la autoridad resuelva sin un límite efectivo podría generar mayores riesgos para el administrado. Por esta razón, la propuesta se orienta únicamente a excluir el silencio administrativo positivo.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el diseño normativo, por sí solo, no garantiza la eficacia de un procedimiento ni del sistema jurídico en su conjunto. Resulta indispensable identificar las deficiencias de la regulación vigente. En tal sentido, la propuesta normativa se sustenta en un enfoque de carácter trialista, que articula el análisis del hecho, la norma y el valor, permitiendo una revisión integral y crítica del régimen actual.

II.2. Propuesta de Solución al Problema

La presente investigación propone, como solución regulatoria al problema identificado, la modificatoria del numeral 188.6 del artículo 188 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, teniendo en consideración que la norma matriz es la Ley N° 27444. En tal sentido, la modificación planteada no recae sobre el TUO de dicha ley, sino sobre la propia ley, por lo que su modificación debe efectuarse mediante una ley formal o, alternativamente, a través de un decreto legislativo emitido en virtud de una delegación expresa de facultades legislativas.

En atención a lo expuesto, la propuesta normativa se formula en los siguientes términos:

PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL NUMERAL 188.6 DEL ARTÍCULO 188 DE LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo Único. Modificación del numeral 188.6 del artículo 188 de la Ley N° 27444

Modificar el numeral 188.6 del artículo 188 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en los siguientes términos:

“188.6 En los procedimientos administrativos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción se sujetan exclusivamente al silencio administrativo negativo, en cualquiera de las instancias resolutivas, sin que resulte aplicable el silencio administrativo positivo.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Adecuación de procedimientos

Las entidades de la Administración Pública adecúan sus procedimientos administrativos sancionadores y los plazos aplicables a los recursos administrativos a lo dispuesto en el numeral 188.6 del artículo 188 de la Ley N° 27444, modificado por la presente ley.

II.3. Beneficios de la Propuesta Planteada

La propuesta de modificación del numeral 188.6 del artículo 188 de la Ley N° 27444 fortalece el régimen jurídico del procedimiento administrativo sancionador al reafirmar el principio de legalidad que rige el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. Al disponer que los recursos administrativos contra sanciones se sometan únicamente al silencio administrativo negativo, se asegura que toda confirmación, modificación o revocación de una sanción derive de

un pronunciamiento expreso y motivado de la autoridad competente, evitando la producción de efectos jurídicos presuntos como consecuencia de la inactividad administrativa.

Asimismo, la propuesta elimina la ambigüedad existente en torno a la aplicación del silencio administrativo positivo en este ámbito, estableciendo un régimen claro y uniforme. Esta precisión normativa refuerza la seguridad jurídica y la predictibilidad del sistema, al brindar reglas definidas tanto para la Administración como para los administrados.

Desde una perspectiva sistemática, la modificación resulta coherente con los principios estructurales del derecho administrativo sancionador, como el debido procedimiento, la razonabilidad y la tipicidad, en tanto impide que la revisión de una sanción se produzca sin una evaluación sustantiva de los hechos, de los medios probatorios y de la correcta aplicación de la norma. De este modo, se preserva el carácter garantista del procedimiento, sin desnaturalizar la función correctiva y disuasiva de la sanción.

Por otro lado, al excluir los efectos favorables automáticos del silencio administrativo positivo, se evita la generación de decisiones presuntas que podrían contravenir el interés público protegido por el ordenamiento sancionador. Esto contribuye a mantener la eficacia del sistema de control estatal y previene que la inactividad administrativa derive en la neutralización de sanciones sin un análisis jurídico de fondo.

Adicionalmente, la propuesta reduce el riesgo de nulidad de oficio de actos administrativos presuntos, eliminando escenarios de incertidumbre jurídica asociados a decisiones carentes de motivación. En su lugar, se privilegia la emisión de resoluciones expresas, debidamente fundamentadas, lo que otorga mayor estabilidad a las decisiones administrativas y a sus efectos.

Finalmente, la disposición complementaria que prevé la adecuación de los procedimientos sancionadores de las entidades públicas permite armonizar el régimen general con los regímenes especiales, fortaleciendo la coherencia del sistema administrativo. Esta uniformidad contribuye

también a disminuir la litigiosidad derivada de interpretaciones divergentes sobre el silencio administrativo, optimizando el uso de recursos públicos y garantizando un equilibrio adecuado entre el derecho de defensa del administrado y el ejercicio legítimo de la potestad sancionadora del Estado.

III. Conclusiones

En atención a la investigación desarrollada, se formulan las siguientes conclusiones:

1. Se verifica que la potestad sancionadora del Estado, como expresión del ius puniendi administrativo, tiene por finalidad la protección del interés público mediante la determinación de la responsabilidad administrativa y la eventual imposición de sanciones. Este ejercicio exige un pronunciamiento expreso, debidamente motivado y emitido dentro de un procedimiento que garantice los derechos constitucionales del administrado.

2. Se constata que el silencio administrativo y el doble silencio constituyen mecanismos de reacción frente a la inactividad de la Administración, concebidos originalmente para procedimientos iniciados a solicitud de parte y orientados a la tutela del administrado. Su incorporación en el ámbito sancionador, de naturaleza oficiosa, responde principalmente a criterios de simplificación administrativa y no a una construcción coherente con los principios del derecho administrativo sancionador.

3. El análisis de la exposición de motivos del Decreto Legislativo N.º 1029 evidencia la ausencia de una fundamentación jurídica suficiente que justifique la incorporación de estos mecanismos en procedimientos sancionadores, lo cual afecta la coherencia normativa del régimen vigente y compromete la adecuada tutela del debido procedimiento.

4. Se confirma que la regulación vigente sobre la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio en los procedimientos sancionadores se encuentra en el numeral 6 del artículo

188 del TUO de la LPAG, disposición que introduce estos mecanismos sin una justificación suficiente desde la perspectiva constitucional y sancionadora.

5. Se determina que el silencio administrativo resulta incompatible con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador, en tanto su aplicación prescinde de la valoración de hechos, pruebas y motivación jurídica. En contraste, instituciones como la caducidad y la prescripción operan fuera de la fase recursiva y no desnaturalizan el procedimiento ni implican mayores gravámenes para el administrado.

6. A partir del análisis de los datos del procedimiento a cargo de SUNAFIL, se concluye que el silencio administrativo negativo constituye un mecanismo razonable y compatible con el debido procedimiento, al permitir el acceso a instancias de control sin convalidar la inactividad administrativa. Por el contrario, el silencio positivo genera una aparente absolución con alta probabilidad de nulidad de oficio, produciendo inseguridad jurídica.

7. En ese contexto, la propuesta de modificación del numeral 188.6 del artículo 188 de la Ley N.º 27444 contribuye a restablecer la coherencia del sistema sancionador, al establecer que los recursos contra sanciones se sujeten únicamente al silencio administrativo negativo. Esta medida fortalece la seguridad jurídica, garantiza el debido procedimiento y equilibra la protección de los derechos del administrado con el ejercicio legítimo de la potestad sancionadora.

8. Finalmente, se advierte que la sola previsión del silencio administrativo negativo es insuficiente si no se complementa con mecanismos efectivos de responsabilidad funcional. La reiterada falta de resolución dentro de los plazos legales evidencia la necesidad de fortalecer el régimen disciplinario de los funcionarios públicos, incorporando como falta grave el incumplimiento reiterado del deber de resolver oportunamente, evitando que la norma se convierta en una declaración meramente formal.

IV. Recomendaciones

Es necesario precisar que la propuesta de suprimir el silencio administrativo positivo en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores no implica, en absoluto, legitimar la inacción de la Administración Pública ni renunciar al deber de eficacia que le corresponde. Por el contrario, esta iniciativa busca restablecer un balance adecuado entre la protección del interés público y la necesidad de sancionar las conductas infractoras, evitando que una presunción estimatoria automática en la fase recursiva conduzca, por razones meramente formales, a la anulación o pérdida de eficacia de sanciones, desnaturalizando así la finalidad correctiva y disuasiva propia de estos procedimientos.

Desde esta óptica, la redefinición del régimen del silencio administrativo no supone eximir al Estado de su obligación de actuar con diligencia ni de resolver dentro de plazos razonables. Más bien, plantea que las consecuencias derivadas de la inactividad administrativa se trasladen al ámbito de la responsabilidad funcional e institucional, en lugar de afectar directamente la validez del ejercicio de la potestad sancionadora. De este modo, se preserva la finalidad pública que justifica dicha potestad.

En esa línea, resulta pertinente proponer la implementación de un régimen específico de responsabilidad administrativa aplicable a los funcionarios y servidores públicos cuya omisión en resolver recursos dentro de los plazos legales genere la configuración del silencio administrativo negativo en los procedimientos sancionadores. Este régimen debería estructurarse sobre la base de sanciones progresivas, graduadas según la gravedad del incumplimiento y evaluadas conforme a criterios de razonabilidad, tales como la complejidad del caso, la carga de trabajo institucional y el nivel de afectación al interés público.

Una regulación de este tipo permitiría abordar de manera estructural el problema de la inactividad administrativa, fomentar una cultura organizacional orientada a la eficiencia,

especialmente en entidades como la SUNAFIL, optimizar el uso de los recursos públicos y fortalecer la seguridad jurídica tanto para la Administración como para los administrados.

Finalmente, el presente trabajo será puesto en conocimiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, órgano encargado de formular y evaluar propuestas normativas dentro del sector. Asimismo, será remitido a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, a fin de que, en el ejercicio de sus funciones legislativas y de control, considere la incorporación de los hallazgos y recomendaciones desarrollados en eventuales iniciativas de reforma, en atención al interés general y a la seguridad jurídica de los administrados.

Referencias Bibliográficas

Libros

- Abruña, A. y Baca, V. (2008). El silencio administrativo en el Derecho peruano. En *El Derecho Administrativo y la modernización del Estado Peruano. Ponencias del Tercer Congreso Nacional de Derecho Administrativo* (pp. 41-73). Grijley.
- Aguado, V. (2001). *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*. Editorial Marcial Pons.
- Bacigalupo, E. (1999). *Derecho Penal. Parte general*. Editorial Hammurabi SRL.
<https://proyectozero24.com/wp-content/uploads/2021/09/Bacigalupo-1999-Derecho-Penal.-Parte-General.pdf>
- Bunge, M. (1999). *Las ciencias sociales en discusión una perspectiva filosófica*. Editorial Sudamericana.
- Cervantes, A. (2018). *Manual de derecho administrativo* (8ª ed.). Editorial Rodhas SAC.
- García, E. y Fernández, T. (1987). *Curso de Derecho Administrativo I* (4ª ed.). Editorial Civitas S.A.
- Fernández, M., Urteaga, P. y Verona, A. (2015). *Guía de investigación en derecho*. PUCP Vicerrectorado de Investigación.
<https://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/16192021/Guia-de-Investigacion-en-Derecho.pdf>
- Fernández, J. (2016). *Derecho Administración*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehm>

Gallardo, M. (2008). *Los Principios de la Potestad Sancionadora. Teoría y Práctica*. Editorial IUSTEL.

Gómez, M. (2011). *La inactividad de la administración* (4ª ed.). Editorial Aranzadi.

Guzmán, C. (2021). *El procedimiento administrativo sancionador* (1ª ed.). Instituto Pacífico.

Huapaya R. (2022). La influencia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la delimitación de principios constitucionales comunes en materia de derecho administrativo sancionador para América Latina. En Von Bogdandy A., Morales M., Sánchez Z. y Covilla J. (Ed.), *La interamericanización del derecho administrativo en América Latina* (pp. 159-198). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7268-la-interamericanizacion-del-derecho-administrativo-en-america-latina-hacia-un-ius-commune>

Moreno, R. (1980). *La administración pública federal en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
https://www.ase.org/sites/ase.org/files/la_administracion_publica_federal_en_mexico.pdf

Moreta, A. (2020). *El silencio administrativo en el COA* (1ª ed.). Legalité Derecho Público.
<https://escuelalegalite.com/wp-content/uploads/2024/10/El-Silencio-Administrativo-en-el-COA-1.pdf>

Morón, J. (2021a). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (16ª ed., Vol. 1). Gaceta Jurídica.

Morón, J. (2021b). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General* (16ª ed., Vol. 2). Gaceta Jurídica.

Nieto, A. (2012). *Derecho Administrativo Sancionador* (5ª ed.). Tecnos.

- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>
- Pacori, J. (2026). *Manual operativo del procedimiento administrativo general*. Editorial Ubi Lex Asesores S.A.C.
- Sainz, F. (1976). *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Civitas.
- Vedel, G. (1964). *Droit Administratif* [Derecho Administrativo] (3a ed.). Presses universitaires de France.
- Vergaray, V. y Gómez H. (2009). La potestad sancionadora y los principios del procedimiento sancionador. En Maraví M. (Ed.), *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General: Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde* (pp. 403-438). Fondo Editorial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2275_potestad_sancionadora_veronica_vergaray_hugo_gomez.pdf
- Zanobini, G. (1954). *Curso de derecho administrativo: Parte general*. Ediciones Arayú.

Revistas, reportes y artículos en obras colectivas

- Araya, N. (2024). ¿Qué fue del decaimiento de los procedimientos administrativos? Una revisión jurisprudencial a la luz de un nuevo criterio de la Corte Suprema. *Revista de Derecho Público*, (101), 1–18. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2024.76385>
- Ayvar, R. y Borda, W. (2019). La prescripción de las infracciones en el Derecho Administrativo Sancionador peruano. *THEMIS Revista de Derecho*, (75), 269-291. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/21991>

- Canelo, R. y Castillo, E. (2021). Inconvenientes de la introducción de las cargas probatorias dinámicas en el sistema procesal civil peruano. *Ius Et Praxis*, 52(052), 213-230.
https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/ius_et_Praxis/article/view/4975
- Céspedes, A. (2012). El silencio administrativo positivo: ¿resulta un mecanismo acertado para promover la eficiencia del Estado?. En Aportes para un Estado eficiente. Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo. *Palestra Editores*, 13-48.
- Dános, J. (1995). Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública. *IUS ET VERITAS*, 5(10), 149-160.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15485>
- Dános, J. (1996). El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración. *IUS ET VERITAS*, 7(13), 225-229.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15572>
- Dános, J. (2010). ¿Constituye el acto administrativo fuente del Derecho en el Ordenamiento Jurídico Peruano?. *Revista De Derecho Administrativo*, (9), 21-37.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13703>
- Farfán, R. (2019). La regulación de los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo peruano. *Forseti. Revista De Derecho*, 3(5), 222-251. <https://pr-ojsv3-pub.up.edu.pe/index.php/forseti/article/view/1150>
- Galindo, M. (2008). El régimen del silencio administrativo. *Cuadernos de Derecho Local*, (17), 20-37.
https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/367/qdl17_05_est02_galindo.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Malagón-Pinzón, M. (2010). La ciencia de la policía y el derecho administrativo. *Estudios Socio-Jurídicos*, 6(1), 174-210.
<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/281>

- Martin-Tirado, R. (2013). Procedimiento administrativo sancionador en materia de contratación pública. Derecho al debido proceso en sede administrativa y protección constitucional para el ejercicio de la función arbitral. *Ius et Praxis*, 44(044), 143-191.
https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/lus_et_Praxis/article/view/78/61
- Morón, J. (2001). Los Actos Administrativos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. *Derecho & Sociedad*, (17), 242-257.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16889>
- Morón, J. (2005). Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana. *Advocatus*, (13), 227-252.
<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/2795>
- Morón, J. (2007). Perspectiva Constitucional del Silencio Administrativo Positivo ¿Quién calla otorga? ¿Pero qué otorga?. *Derecho & Sociedad*, (29), 83-93.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17262>
- Pacori, J. (2023). El silencio administrativo positivo en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista Iuris Dictio Perú*, (5), 43-50.
<https://corporacionhiramservicioslegales.com/wp-content/uploads/2023/12/EL-SILENCIO-ADMINISTRATIVO-POSITIVO-EN-EL-PROCEDIMIENTO-SANCIONADOR-AUTOR-JOSE-MARIA-PACORI-CARI.pdf>
- Picón, A. (2020). El alcance del principio non bis in idem en el ámbito del derecho administrativo sancionador. *Revista De Derecho Aplicado LLM UC*, (6).
<https://cuadernos.info/index.php/RDA/article/view/16679>
- Presidencia de Consejo de Ministros (2021). Simplificación administrativa en el Perú avances y agenda futura.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1979797/Simplificacion%20Administrativa.pdf.pdf>

- Razquin Lizárraga, J. A. (2019). La inactividad administrativa y sus efectos en el procedimiento sancionador. *Revista Vasca de Administración Pública*, (113), 407-427. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.113.2019.13>
- Rodríguez, C. (2021). Nulidad de oficio de los actos administrativos. *Ius et Praxis*, (53), 151–173. <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis2021.n053.5055>.
- Saavedra, E. (2024). Simples “demoras” vs. “inactividad administrativa”: Notas para el estudio conceptual de los plazos máximos de los procedimientos administrativos y su incumplimiento. *Revista De Derecho*, 24(1), 175-232. <https://revistas.udep.edu.pe/derecho/article/view/3826>
- Sendín, M. (2010). El tiempo en el Procedimiento Administrativo español. *Revista De Derecho Administrativo*, (9), 159-175. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13711>
- Suay, J. (1993). La discutible vigencia de los principios de imparcialidad y de contradicción en el procedimiento administrativo sancionador. *Revista de Administración Pública*, (123), 153-184. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17062.pdf>
- Tantaleán, R. (2015). El alcance de las investigaciones jurídicas. *Derecho y Cambio Social*, 12(41), 01-22. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5456857.pdf>
- Vargas, Z. (2009). La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica. *Educación*, 33(1), 155-165. <https://www.redalyc.org/pdf/440/44015082010.pdf>

Tesis y trabajos académicos

- Lázaro, J. (2019). *El silencio administrativo positivo en los procedimientos de reclamo de los servicios de saneamiento* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/14694>

- Suárez, M. (2018). *Eficacia de la aprobación automática y del silencio administrativo positivo como mecanismos de simplificación administrativa en procedimientos administrativos sobre licencias de edificación en la Municipalidad Metropolitana de Lima* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/50384ab1-cf70-462f-839e-88423ddc3f59>
- Mayol, F. (2014). *EL DECAIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ¿Una nueva figura extintiva del Procedimiento Administrativo?* [Tesis presentada a la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso para optar al grado académico de Magíster en Derecho Mención Derecho Público, Universidad de Valparaíso]. Repositorio Institucional de la Universidad de Valparaíso. <http://repositoriobibliotecas.uv.cl/handle/uvsc1/7178>
- Romero, J. (2020). Análisis de la Ley N° 30424 sobre la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por compra total de nuevos propietarios: propuesta de modificación normativa [Tesis de maestría, Universidad de Lima]. Repositorio Institucional de la Universidad de Lima. <https://repositorio.ulima.edu.pe/handle/20.500.12724/11350>
- Trujillo, W. (2021). *Análisis de los paradigmas jurídicos “positivismo” y “posmodernismo” y su influencia en las decisiones de los magistrados, respecto al principio de mínima intervención del derecho penal* [Tesis de maestría, Universidad de San Martín de Porres]. Repositorio Institucional de la Universidad de San Martín de Porres. https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/10619/trujillo_awa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sentencias y resoluciones administrativas

Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú. Casación N° 9153-2012, Lima, 18 de setiembre de 2014.

<https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/03/Casacion-9153-2012-Lima-LPDerecho.pdf>

Tribunal Constitucional Español. Sentencia 77/183, 03 de octubre de 1983.

<https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/205>

Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del Expediente N° 02050-2002-AA/TC, 16 de abril de 2003. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02050-2002-AA.html>

Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del Expediente N° 0090-2004-AA/TC, 05 de julio de 2004. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>

Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del Expediente N° 02192-2004-AA/TC, 11 de octubre de 2004. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>

Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del Expediente N° 02868-2004-AA/TC, 24 de noviembre de 2004. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02868-2004-AA.pdf>

Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del Expediente N° 05262-2006-PA, 29 de marzo de 2007. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/05262-2006-AA.pdf>

Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del Expediente N° 03245-2010-PHC/TC, 13 de octubre de 2010. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03245-2010-HC.html>

Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del Expediente N° 01514-2010-PA/TC, 15 de octubre de 2010. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01514-2010-AA.html>

Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del Expediente N° 03708-2013-PA/TC, 10 de noviembre de 2015. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/03708-2013-AA.pdf>

Tribunal Constitucional Peruano. Sentencia del Expediente N° 01646-2019-PHC/TC, 01 de julio de 2021. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/01646-2019-HC.pdf>

Apéndice

Apéndice A. Matriz de Consistencia

PROBLEMA	HIPÓTESIS	OBJETIVO	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	METODOLOGÍA
Problema General	Hipótesis General	Objetivo General			Diseño no experimental
¿Cómo se puede mejorar la regulación vigente del ordenamiento jurídico peruano respecto a la aplicación del silencio administrativo o y el doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores?	Para mejorar la regulación vigente del ordenamiento jurídico peruano en relación con la aplicación del silencio administrativo y el doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores, se requiere la modificación del artículo 188.6 del TUO de la LPAG, eliminando la posibilidad de aplicar el silencio administrativo positivo y estableciendo la operatividad exclusiva del silencio administrativo negativo.	Determinar las mejoras que requiere el ordenamiento jurídico peruano respecto de la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores.	Aplicación del silencio administrativo o y doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores.	• Procedimiento Administrativo Sancionador • Silencio administrativo • Implicancias de la aplicación del silencio administrativo y doble silencio administrativo en los PAS	Tipo: Básica. Enfoque: Investigación cualitativa documental Nivel: Jurídico explicativo. Método: Inductivo – Deductivo Población: El tema de estudio o análisis. Instrumentos de recolección de datos: Fichas de análisis documental Técnicas de análisis de información: Análisis documental
Problema Específico	Hipótesis Específica	Objetivo Específico			

P.1. ¿Cuáles son las características y particularidades del silencio administrativo o y doble silencio administrativo?	H.1. El silencio administrativo y el doble silencio administrativo son mecanismos reaccionales diseñados para ser aplicados en procedimientos iniciados a pedido de parte, con el objetivo de proteger a los administrados frente a la inactividad de la administración.	Explicar las características y particularidades del silencio administrativo y el doble silencio administrativo.	Incompatibilidad de la aplicación con los fundamentos del derecho administrativo o y afectación al interés público.	• Fundamentos del Derecho Administrativo. • Naturaleza del Procedimiento Administrativo Sancionador. • Particularidades del silencio administrativo y doble silencio administrativo. • Interés público • Derecho al debido procedimiento administrativo	
P.2. ¿En qué consiste la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador?	H.2. La potestad sancionadora, o ius puniendi, es el poder jurídico de la administración pública para imponer sanciones a los individuos o entidades que lesionen bienes jurídicos protegidos por la norma vigente; complementariamente, el procedimiento administrativo sancionador es un tipo de procedimiento	Exponer en qué consiste la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador.			

	de oficio orientado a determinar la existencia de responsabilidad administrativa.				
P.3. ¿Cuál es la regulación vigente en el ordenamiento jurídico peruano respecto a la aplicación del silencio administrativo o y doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores?	H.3. La regulación vigente en el ordenamiento jurídico peruano sobre la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra prevista en el numeral 6 del artículo 188 del TUO de la LPAG.	Explicar la regulación vigente en el ordenamiento jurídico peruano respecto a la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores .			
P.4. ¿Cuáles fueron los argumentos legales utilizados para incorporar la aplicación de estos mecanismos en los procedimientos administrativos sancionadores?	H.4. La exposición de motivos del Decreto Legislativo N.º 1029, que introdujo la aplicación de estos mecanismos en los procedimientos administrativos sancionadores , evidencia una	Identificar cuáles fueron los argumentos legales utilizados para incorporar la aplicación del silencio administrativo y del doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos			

	insuficiencia de fundamentos jurídicos que justifiquen su aprobación, lo que pone en entredicho su coherencia normativa y constitucional.	s sancionadores .			
P.5. ¿Cómo debería modificarse la normativa para aplicar estos mecanismos de forma coherente con los fundamentos del derecho administrativo?	H.5. Los fundamentos del derecho administrativo evidencian que la aplicación del silencio administrativo positivo resulta incompatible con la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador, contraria al interés público e inconstitucional. En atención al contexto del caso práctico analizado respecto de los procedimientos sancionadores tramitados por la SUNAFIL, se debe considerar la permanencia exclusiva del silencio administrativo negativo como	Determinar en qué términos se debería desarrollar una propuesta de modificatoria de la norma vigente que permita solucionar la problemática generada por la aplicación del silencio administrativo en el procedimiento administrativo sancionador.			

	mecanismo aplicable en dicha materia.				
--	---	--	--	--	--

Apéndice B. Matriz de Categorización

Categorías Generales	Subcategorías
1. Aplicación del silencio administrativo y doble silencio administrativo en los procedimientos administrativos sancionadores.	Procedimiento Administrativo Sancionador
	Silencio administrativo
	Implicancias de la aplicación del silencio administrativo y doble silencio administrativo en los PAS
2. Incompatibilidad de la aplicación con los fundamentos del derecho administrativo y afectación al interés público.	Fundamentos del Derecho Administrativo.
	Naturaleza del Procedimiento Administrativo Sancionador
	Particularidades del Silencio Administrativo y Doble Silencio Administrativo.
	Interés público
	Derecho al debido procedimiento administrativo

Apéndice C. Matriz de Fichas de Lectura

URL:	
Referencia completa:	
Título:	
Tema / Subtema:	
Autor (a):	
Tipo:	
Lugar:	
Key words:	
Citas Textuales:	
Paráfrasis:	

Apéndice D. Solicitudes de Acceso a la Información ingresadas a la SUNAFIL



SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE
FOMENTO Y PROMOCIÓN
LABORAL

El registro se realizó automáticamente, generándose la siguiente Hoja de Ruta:

HOJA DE RUTA N° 0000164256-2025

Fecha de Recepción: 08/09/2025 02:09

ANEXO

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 007-2024-JUS

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS

I. FUNCIONARIO/A RESPONSABLE DE ATENDER LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:	
II. REQUISITOS OBLIGATORIOS DE LA SOLICITUD	
DATOS DE EL/LA SOLICITANTE	
1. Nombres y Apellidos / Razón Social	: PAULINO BASILIO, HANSEL JERICO
2. Documento de Identificación / RUC	: 73183650
2. Domicilio	: CALLE CAMINOS DEL INCA 187 MZ M LT 45 COOP. CHANCAS DE ANDAHUAYLAS ETAPA 1RA
INFORMACIÓN SOLICITADA	
3. Pedido concreto y preciso de la información: CIFRAS DE: LA CANTIDAD DE SUS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES INICIADOS EN 2023 Y 2024. LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DE DICHOS PROCEDIMIENTOS QUE CONCLUYERON EN LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN (DISGREGADO POR 2023 Y 2024). LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DE DICHAS SANCIONES QUE SE CONFIRMARON EN SEGUNDA INSTANCIA (DISGREGADO POR 2023 Y 2024). LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DE DICHAS SANCIONES QUE SE CONFIRMARON ANTE UN RECURSO	
FORMA O MEDIO DE ENTREGA	
4. FORMA O MEDIO PARA LA ENTREGA DE INFORMACIÓN(SI NO SE INDICA, SE ENTREGA A TRAVÉS DE COPIAS SIMPLES, REGULADAS EN EL DECRETO SUPREMO N° 164-2020-PCM, QUE APRUEBE EL PROCEDIMIENTO ESTANDARIZADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA)	
Medio de entrega	CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)

III. REQUISITOS OPCIONALES DE LA SOLICITUD	
5. Dependencia que posee la información	: SEDE CENTRAL
6. Telefono de el/la solicitante	: 917384997
7. Correo electrónico	: HANSEL.PAULINO.HPB@GMAIL.COM
8. Sexo	: MASCULINO
9. Edad	: 25
10. Autoidentificación Étnica	: Blanco



El registro se realizó automáticamente, generándose la siguiente Hoja de Ruta:

HOJA DE RUTA N° 0000164257-2025

Fecha de Recepción: 08/09/2025 02:09

ANEXO

Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 007-2024-JUS

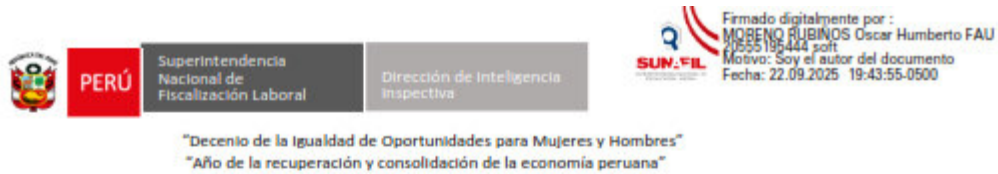
SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS

I. FUNCIONARIO/A RESPONSABLE DE ATENDER LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:	
II. REQUISITOS OBLIGATORIOS DE LA SOLICITUD	
DATOS DE EL/LA SOLICITANTE	
1. Nombres y Apellidos / Razón Social	: PAULINO BASILIO, HANSEL JERICO
2. Documento de Identificación / RUC	: 73183650
2. Domicilio	: CALLE CAMINOS DEL INCA 187 MZ M LT 45 COOP. CHANCAS DE ANDAHUAYLAS ETAPA 1RA
INFORMACIÓN SOLICITADA	
3. Pedido concreto y preciso de la información: LA CIFRA EXACTA DE SUS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES INICIADOS EN 2023 Y 2024. DE ELLOS: LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DEL TOTAL DE SANCIONES QUE SE DECLARARON NULAS O REVIRTIERON ANTE UN RECURSO DE REVISIÓN. LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DE PROCEDIMIENTOS CUYOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE RECONSIDERACIÓN, APELACIÓN Y REVISIÓN SE RESOLVIERON FUERA DEL PLAZO ESTABLECIDO EN LA LEY 27444.	
FORMA O MEDIO DE ENTREGA	
4. FORMA O MEDIO PARA LA ENTREGA DE INFORMACIÓN(SI NO SE INDICA, SE ENTREGA A TRAVÉS DE COPIAS SIMPLES, REGULADAS EN EL DECRETO SUPREMO N° 164-2020-PCM, QUE APRUEBE EL PROCEDIMIENTO ESTANDARIZADO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA)	
Medio de entrega	CORREO ELECTRÓNICO(GRATUITO)

III. REQUISITOS OPCIONALES DE LA SOLICITUD	
5. Dependencia que posee la información	: SEDE CENTRAL
6. Telefono de el/la solicitante	: 917384997
7. Correo electrónico	: HANSEL.PAULINO.HPB@GMAIL.COM
8. Sexo	: MASCULINO
9. Edad	: 25
10. Autoidentificación Étnica	: Blanco

Apéndice E. Respuestas a las solicitudes de Acceso a la Información ingresadas a la SUNAFIL



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

MEMORANDUM-001088-2025-SUNAFIL/DINI

A : OMAR IVÁN GONZALES ARICA
Coordinador de la Unidad Funcional de Integridad Institucional

Asunto : Brindar información sobre solicitud de acceso a la información pública con Hoja de Ruta 164256-2025

Referencia : Proveído N.° 2552-2025-SUNAFIL/GG/UFII

Fecha : Jesús María, 22 de septiembre de 2025

Me dirijo a usted, en virtud al proveído de la referencia, a través del cual nos traslada la solicitud presentada por el ciudadano Hansel Jerico Paulino Basilio, bajo los alcances de la Ley N.° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), a efectos de que se le proporcione:

- LA CANTIDAD DE SUS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES INICIADOS EN 2023 Y 2024.
- LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DE DICHOS PROCEDIMIENTOS QUE CONCLUYERON EN LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN (DISGREGADO POR 2023 Y 2024).
- LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DE DICHAS SANCIONES QUE SE CONFIRMARON EN SEGUNDA INSTANCIA (DISGREGADO POR 2023 Y 2024).
- LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DE DICHAS SANCIONES QUE SE CONFIRMARON ANTE UN RECURSO.

Sobre el particular, el artículo 2 de la Constitución Política del Perú determina que las personas tienen el derecho de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, sin expresión de causa.

De otro lado, la SUNAFIL cuenta con el Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT), que es el conjunto de aplicaciones para el registro de datos sobre el Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), y que permiten gestionar la información generada durante los procesos inspectivos, como, por ejemplo: inspecciones, multas, etc. Según el literal e) del artículo 34 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobada por Decreto Supremo N.° 010-2022-TR, el SIIT es gestionado por la Dirección de Inteligencia Inspectiva (DINI).

En ese entendido, la DINI, en el marco de sus funciones, procedió a ingresar al SIIT y extrajo la información solicitada por el señor Paulino¹, sobre procedimientos sancionadores, la imposición de sanciones y la confirmación de las mismas, lo que se encuentra detallada en el siguiente cuadro:

¹ Información al 21-09-2025.



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización LaboralDirección de Inteligencia
Inspectiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

TEMA	AÑO	
	2023	2024
Cantidad de procedimientos sancionadores iniciados en el 2023 y 2024	19,247	17,395
Cantidad y porcentaje de tales procedimientos que concluyeron en la imposición de una sanción	6,851 (35.59%)	3,750 (21.55%)
Cantidad de dichas sanciones confirmadas en segunda instancia	2,844 (41.51%)	1,605 (42.8%)

Fuente: SIIT actualizado al 21-09-2025

Respecto a la cantidad de sanciones confirmadas ante la interposición de un recurso administrativo, se precisa que el SIIT no registra específicamente esta información; ergo, no resulta posible proporcionarla; lo que se informa a su Despacho, en su calidad de funcionario responsable de la entrega de información pública en la SUNAFIL, a fin de que se adopten las acciones y coordinaciones correspondientes.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
ÓSCAR HUMBERTO MORENO RUBIÑOS
DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA INSPECTIVA



Superintendencia
Nacional de
Fiscalización Laboral

Dirección de Inteligencia
Inspectiva



Firmado digitalmente por:
MORENO RUBINOS Oscar Humberto FAU
2555195444.pdf
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.09.2025 19:43:46-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

MEMORANDUM-001087-2025-SUNAFIL/DINI

A : OMAR IVÁN GONZALES ARICA
Coordinador de la Unidad Funcional de Integridad Institucional

Asunto : Brindar información sobre solicitud de acceso a la información pública con Hoja de Ruta 164257-2025

Referencia : Proveído N.° 2553-2025-SUNAFIL/GG/UFII

Fecha : Jesús María, 22 de septiembre de 2025

Me dirijo a usted, en virtud al proveído de la referencia, a través del cual nos traslada la solicitud presentada por el ciudadano Hansel Jerico Paulino Basilio, bajo los alcances de la Ley N.° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), a efectos de que se le proporcione:

- LA CIFRA EXACTA DE SUS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES INICIADOS EN 2023 Y 2024. DE ELLOS:
- LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DEL TOTAL DE SANCIONES QUE SE DECLARARON NULAS O REVIRTIERON ANTE UN RECURSO DE REVISIÓN.
- LA CANTIDAD (CIFRA Y PORCENTAJE) DE PROCEDIMIENTOS CUYOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE RECONSIDERACIÓN, APELACIÓN Y REVISIÓN SE RESOLVIERON FUERA DEL PLAZO ESTABLECIDO EN LA LEY 27444.

Sobre el particular, el artículo 2 de la Constitución Política del Perú determina que las personas tienen el derecho de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública, sin expresión de causa.

A su vez, el artículo 13 del TUO de la LTAIP dispone que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga la obligación de contar al momento de efectuarse el pedido.

De otro lado, la SUNAFIL cuenta con el Sistema Informático de Inspección del Trabajo (SIIT), que es el conjunto de aplicaciones para el registro de datos sobre el Sistema de Inspección del Trabajo (SIT), y que permiten gestionar la información generada durante los procesos inspectivos, como, por ejemplo: inspecciones, multas, etc. Según el literal e) del artículo 34 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobada por Decreto Supremo N.° 010-2022-TR, el SIIT es gestionado por la Dirección de Inteligencia Inspectiva (DINI).

En ese entendido, la DINI, en el marco de sus funciones, procedió a ingresar al SIIT y extrajo la información solicitada por el señor Paulino¹, referida a procedimientos sancionadores iniciados en el 2023 y 2024, así como a resoluciones de segunda instancia declaradas nulas o revocadas, lo que se detalla a continuación:

¹ Información al 18-09-2025.



PERÚ

Superintendencia
Nacional de
Fiscalización LaboralDirección de Inteligencia
Inspectiva

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

TEMA	AÑO	
	2023	2024
Cantidad de procedimientos iniciados	19,247	17,395
Cantidad y porcentaje de resoluciones de segunda instancia declaradas nulas en tales procedimientos, a raíz de recursos de revisión	166 (0.86%)	120 (0.68%)

Fuente: SIIT actualizado al 21-09-2025

Además, se precisa que el SIIT no registra información específica respecto de procedimientos sancionadores iniciados en los años 2023 y 2024, cuyos recursos administrativos de reconsideración, apelación y revisión fueron resueltos fuera del plazo establecido en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En consecuencia, no resulta posible proporcionar dicha información; lo que se informa a su Despacho, en su calidad de funcionario responsable de la entrega de información pública en la SUNAFIL, a fin de que se adopten las acciones y coordinaciones

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
ÓSCAR HUMBERTO MORENO RUBIÑOS
DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA INSPECTIVA