

- c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación del principio de irretroactividad.

Según Alejandro Nieto⁸⁰, la infracción continuada puede ser definida como la realización de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido, es decir, en el supuesto regulado por el presente principio nos encontramos ante los casos en los que la acción infractora continúa y no se encuentra conformada por un acto único, sino por una concatenación de actos perdurables y persistentes en el tiempo.

9. Principio de causalidad

El principio de causalidad ha sido expresamente previsto en el inciso 8 del art. 248 del TUO de la LPAG, en los siguientes términos:

95

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

[...] **8. Causalidad.-** La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

⁸⁰ NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 2.^a edición. Editorial Tecnos, 1994, p. 451.

El principio de causalidad, al servirse del nexo de causalidad entre el sujeto infractor y la conducta infractora, busca que la sanción recaiga sobre quien haya vulnerado efectivamente el ordenamiento, tanto de manera activa como omisiva⁸¹.

Sobre el particular, la norma citada establece un criterio de responsabilidad objetiva, puesto que el objeto del principio de causalidad es exigir responsabilidad e imponer sanción administrativa a la persona que realiza directamente la conducta que ha sido previamente tipificada como infracción⁸².

Asimismo, la doctrina señala que el principio de causalidad, según los términos expuestos en el num. 8 del art. 230 del TUO de la LPAG, descarta la aplicación del criterio de causa próxima y opta por una causalidad adecuada. En otras palabras, la causalidad no debe entenderse como aquella causa sin la cual la infracción no hubiera ocurrido, sino como aquella que sea idónea y tenga aptitud suficiente para producir la lesión que cataloga como una vulneración al ordenamiento⁸³.

⁸¹ VERGARAY, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo. «La potestad sancionadora y los principios del derecho sancionador». En *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2009, p. 428.

⁸² PEDRESCHI GARCÉS, Willy. «Análisis sobre la potestad sancionadora de la administración pública y el procedimiento administrativo sancionador». En DANÓS ORDOÑEZ, Jorge y otros, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444*. Lima: Ara Editores, 2003, p. 539.

⁸³ VERGARAY, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo. «La potestad sancionadora y los principios del derecho sancionador». En *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaunde*. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2009, p. 429.

En suma, el principio de causalidad dicta que la asunción de responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley (principio de personalidad de las sanciones); por ello, no podemos ser sancionados por hechos cometidos por otros, tales como la responsabilidad del subordinado, la imputación de responsabilidad a un integrante de un colectivo, entre otros. En síntesis, en sede administrativa, se es responsable únicamente por hechos propios, no por los ajenos.

No obstante, aparentemente, el Tribunal Constitucional⁸⁴ ha introducido el principio de culpabilidad como otro de los límites de la potestad sancionadora:

[...] un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable.

97

En resumen, el principio de causalidad está relacionado con la determinación de la persona responsable de la autoría de la infracción cometida, es decir, asegurar que la sanción a imponer recaiga sobre la persona que cometió la infracción. Como advierte el destacado Morón Urbina, la aplicación de este supuesto excluye la invocación de sanción para un subordinado, al integrante de un cuerpo colegiado que no votó o salvó su voto, o por las denominadas responsabilidades en cascadas⁸⁵. Además, debe resaltarse que, a diferencia del ámbito del derecho penal, la aplicación de este principio exige y demanda que la sanción sea infringida únicamente a quien cometió de manera

⁸⁴ Sobre el particular, el Tribunal Constitucional emitió un pronunciamiento en la sentencia dispuesta en el Expediente 2868-2004-AA/TC (fundamento 21).

⁸⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 782.

directa la conducta punitiva y no alcanza, por ejemplo, a aquellos que pudieron actuar como instigadores.

10. Principio de presunción de licitud

El principio de presunción de licitud está previsto de manera expresa en el inciso 9 del art. 248 del TUO de la LPAG, en los siguientes términos:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

[...] **9. Presunción de licitud.-** Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

98

En cuanto al principio de presunción de licitud, deriva del principio constitucional a la presunción de inocencia previsto en el lit. e), del inciso 24 del art. 2 de la Constitución Política, el cual señala lo siguiente: «Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

De modo que, las autoridades del PAD deben presumir que los servidores o *ex servidores* civiles han actuado conforme a sus deberes, en tanto no cuente con evidencias que demuestren lo contrario. Respecto a la potestad disciplinaria de la administración pública, se debe señalar que existen principios constitucionales del *ius puniendi* del Estado que son aplicables en materia disciplinaria, los mismos que establecen límites al ejercicio del mismo; y, en consecuencia, establecen garantías para los presuntos infractores.

En ese sentido, «[l]a potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad, ti-