

De los principios del procedimiento administrativo sancionador

Del principio de Irretroactividad

Conclusiones de nuestro anterior artículo

En el marco de nuestros estudios sobre el procedimiento administrativo sancionador regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG), en nuestro anterior artículo, desarrollamos un análisis del principio de tipicidad del procedimiento administrativo sancionador contemplado en dicha normativa, para lo cual esbozamos las siguientes conclusiones:

1. *En el ámbito sancionador administrativo el principio de tipicidad genera una limitación al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, a únicamente sancionar conductas que estén expresamente definidas y expresadas en la Ley o en dispositivo con ese rango.*
2. *Por el principio de tipicidad la autoridad sancionadora está impedida de interpretar que una conducta es sancionable pues es muy similar o análoga a aquella que sí está descrita y prevista en la Ley como una infracción.*
3. *Las disposiciones reglamentarias no pueden tipificar conductas sancionables, salvo que la Ley lo autorice.*
4. *El ordenamiento jurídico no debe establecer legalmente dos sanciones por un mismo supuesto hecho.*

Principio de Irretroactividad

En esta oportunidad, vamos a analizar el principio de Irretroactividad en el ámbito sancionador administrativo, el cual, como todos los principios, genera una limitación al poder punitivo del Estado pues otorga favor del administrado que hubiera incurrido en responsabilidad por un hecho sancionable, la posibilidad de obtener un beneficio pues por el transcurso del tiempo hubieran cambiado las condiciones de la sanción, aplicándose la sanción más benigna al infractor.

El artículo 248 de la LPAG, señala:

Principios de la potestad sancionadora administrativa.

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

5.- Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

La Regla: aplicación de sanción vigente al momento de la infracción

En este punto podemos hacer un análisis del mencionado principio, en base a la estructura de reglas y excepciones, como realmente funciona el derecho.

Así, se establece como regla que la autoridad sancionadora únicamente puede aplicar la sanción que en el momento de la comisión del hecho infractor estuviese vigente.

Esta regla guarda plena concordancia con la teoría de los hechos cumplidos imperante en nuestra legislación, en la medida que al supuesto de hecho le corresponde la consecuencia jurídica prevista por la Ley vigente al momento de realizado el hecho.

En efecto, en el ordenamiento jurídico peruano prima la mencionada la teoría, consagrada en la Constitución Política del Perú, conforme al cual, una Ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos.

Por lo tanto, el principio de irretroactividad en materia sancionadora administrativa consagrado en la LPAG, guarda plena concordancia con la teoría de los hechos cumplidos.

Cabe indicar que una sanción administrativa es una consecuencia jurídica de índole sustantiva pues puede afectar la esfera jurídica del sancionado tanto desde el punto de vista personal como en el patrimonial, por lo que es una garantía a favor del infractor que una sanción que haya sido incorporada en la ley al momento de la comisión del hecho infractor pueda aplicársele.

La excepción a la regla: procede la retroactividad de la ley por ser más beneficiosa para el infractor.

Hemos partido de la premisa que la regla que impera por el principio bajo análisis, es que en materia sancionadora administrativa, la sanción vigente se impone al supuesto de hecho cometido durante la vigencia de la sanción.

No obstante, cuando el principio reza *salvo que las posteriores le sean más favorables*, entonces estamos ante una excepción a la regla, pues la norma le otorga al administrado sometido a un sancionador, el beneficio de ser castigado con una sanción más benigna, que hubiera sobrevenido con posterioridad a aquella que correspondía aplicársele bajo el imperio de la regla antes señalada.

Por ejemplo, si al administrado A, se le hubiera imputado la comisión de la sanción X, vigente durante el tiempo en que se cometió la conducta Y, entonces bajo la regla expuesta corresponde que sea sancionado con X. Sin embargo, si durante el transcurso del procedimiento administrativo sancionador, con posterioridad a su comisión, la sanción hubiera sido modificada en términos más beneficiosos convirtiéndose en X-, entonces la autoridad administrativa sancionadora deberá imponer X-. En caso que se incumpliera esta excepción a favor del administrado, entonces el sancionado por la conducta Y, podrá invocar este principio en un recurso de apelación, ante lo cual ineludiblemente deberá ser reducida la sanción a X- por parte del superior jerárquico.

Por lo tanto, estamos ante una excepción a la regla *sanción aplicable a hecho cometido durante su vigencia*, para pasar a *sanción más benigna sobreviniente al trámite del procedimiento administrativo sancionador*.

Asimismo, con relación a la segunda parte del principio, podría resultar confuso entender que si el principio que analizamos se denomine irretroactividad exista la posibilidad de romper esa situación para afirmar que en un caso excepcional sí procede la retroactividad de la Ley.

En efecto, estamos en los pocos casos en los que el ordenamiento jurídico consiente la retroactividad de la Ley, tales como en materia penal o laboral.

Líneas arriba analizamos muy superficialmente la teoría de los hechos cumplidos, conforme a la cual las consecuencias jurídicas de una Ley se aplican a los hechos suscitados durante la vigencia

de esa Ley. Esto implica que los efectos de una Ley posterior, no pueden ser aplicados a un hecho cometido durante la vigencia de la Ley derogada.

A pesar de ello, la LPAG siempre se ha orientado a que cualquier elemento que permita la normativa que beneficie al administrado sea consentido y aceptado por el Estado.

Por ello, la norma permite de manera expresa la retroactividad de la Ley, en materia sancionadora administrativa al señalar *Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.*

De esa manera si tomamos nuestro ejemplo desarrollado en este acápite, podemos entender que si al administrado A, se le hubiera imputado la comisión del hecho Y debiendo aplicarse sanción X, vigente durante el tiempo en que se cometió la conducta Y, entonces bajo la regla expuesta corresponde que sea sancionado con X.

No obstante, si la sanción hubiera sido modificada en términos más beneficiosos convirtiéndose en X-, entonces la autoridad administrativa sancionadora deberá aplicar *retroactivamente* la sanción menos lesiva al interés del administrado y solo imponer X-.

Por lo tanto, vemos claramente cómo el diseño normativo beneficia al administrado, limitando la competencia sancionadora del Estado.

Conclusiones

1. En el ámbito sancionador administrativo, por el principio de irretroactividad, el Estado tiene limitada su actividad sancionadora, toda vez que se otorga favor del administrado la posibilidad de ser sancionado más benignamente si hubieran cambiado las condiciones de sanción aplicable, aplicándose la sanción más benigna al infractor.
2. Por el principio de irretroactividad en materia sancionadora administrativa, se establece la regla general por la cual la autoridad sancionadora debe aplicar la sanción vigente al momento que se incurrió en la comisión del hecho infractor.
3. Esta regla guarda plena concordancia con la teoría de los hechos cumplidos imperante en el ordenamiento legal y constitucional peruano, en la medida que al supuesto de hecho le corresponde la consecuencia jurídica prevista por la Ley vigente al momento de realizado el hecho.
4. Sin embargo, la teoría de los hechos cumplidos, consiente la retroactividad de la Ley, en casos muy puntuales tales como en materia penal o laboral, y en este caso la sancionadora administrativa.
5. Así, la excepción al principio de irretroactividad opera cuando una norma posterior, que no es aplicable bajo la regla general, establece una sanción más favorable para el administrado que aquella vigente al momento de la comisión del hecho infractor, sin embargo, opera la retroactividad de la Ley, aplicándose la sanción más benigna.