

De los principios del procedimiento administrativo sancionador

Del principio de Concurso de Infracciones

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 irretroactividad del procedimiento administrativo sancionador contemplado en dicha normativa, para lo cual esbozamos las siguientes 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.*

Principio de Concurso de Infracciones

En esta oportunidad, vamos a analizar el principio de Concurso de Infracciones en el ámbito sancionador administrativo, el cual, como todos los principios, genera una limitación al poder punitivo del Estado pues en el caso que un administrado hubiera cometido una conducta que pudiera estar contemplada en más de una infracción tipificada en la Ley, debe aplicársele una sola sanción, siendo esta la que revierta mayor gravedad.

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:

6. *Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.*

Supuesto de aplicación del principio de Concurso de Infracciones

Dicho principio tiene como principal objetivo, en el marco de la orientación garantista del administrado de la LPAG, evitar que un infractor de una conducta determinada pueda ser sancionado más de una vez por varios supuestos de infracción tipificados en una norma determinada.

Afirmamos que se trata de una norma determinada, como por ejemplo, la normativa concursal o la de protección al consumidor, cuya aplicación le compete a las autoridades competentes del Indecopi, las que teniendo facultades punitivas, en base al principio de legalidad, solo pueden tramitar procedimientos sancionadores por conductas tipificadas en las normativas determinadas que les conceden sus competencias legales.

Por lo tanto, no podríamos entender el principio de Concurso de Infracciones fuera del principio de legalidad, con lo cual siempre estaremos hablando de una normativa determinada y una autoridad estatal determinada, no de manera general.

A pesar de ello, en una normativa especial o determinada, resulta posible que, en el afán de que la Ley contemple supuestos de hecho como infracciones a fin de proteger un bien jurídico determinado y disuadir al administrado de no cometer actos que lo afecten, el legislador incurra, sin criterio técnico, en el error incluir en la Ley varios tipos infractores que pudieran configurarse con una conducta.

Esto lleva a reflexionar sobre el deficiente nivel legislativo que pudieran tener algunos cuerpos normativos de nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que, desde nuestro punto de vista, no es aceptable que se produzca una especie de caza de la conducta sancionable mediante varios tipos infractores, pues con ello estamos muy lejos de generar seguridad jurídica, y en menor medida eficiencia en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores por parte del Estado.

No obstante lo anterior, consideramos positivo que mediante este principio, se limite la potestad sancionadora administrativa del Estado, pues, ante la deficiencia antes expuesta, el administrado solo debe ser sancionado con una sola sanción, y esta debe ser la mayor o la que revista mayor gravedad.

A modo de ilustración, podemos ponernos en el siguiente caso:

De oficio la autoridad administrativa en base a la normativa que determina su ámbito de acción y competencia, ha verificado la existencia de la conducta X cometida por el señor Pérez y que en la Ley (que le compete aplicar) a dicha conducta le corresponde la imputación del supuesto de hecho Y así como la sanción S/+1. No obstante, durante ese marco de tiempo, un ciudadano denuncia al señor Pérez por la conducta X, para que la autoridad lo sancione por la conducta tipificada en la Ley en el supuesto de hecho Z y lo sancione con S/-1.

Vemos una sola conducta, y dos supuestos de hecho infractores. Ante ello, la autoridad debería iniciar un procedimiento administrativo sancionador por ambas conductas y determinar la responsabilidad administrativa del señor Pérez, no obstante, al momento de verificar la sanción a imponer, lo que corresponde es que se le aplique la sanción S/+1 por la conducta Y más grave o aquella que sea más alta para el administrado.

No tendría sentido que sea inverso, es decir que la sanción sea la más benigna o la más baja, pues ello, sí implicaría un serio incentivo para malos administrados a infringir la Ley, contraviniendo los fines del Procedimiento Administrativo regulado en la LPAG.

De las demás responsabilidades que la comisión de un hecho infractor podría conllevar

En estricta aplicación del principio de legalidad, la LPAG, mediante el principio de Concurso de Infracciones, no ha querido afectar la posibilidad que un agraviado o afectado por la comisión de un hecho infractor, pueda demandar ante otras autoridades, tales como Jueces o Árbitros, que el administrado sancionado, pueda asumir su responsabilidad contractual o extracontractual en otros ámbitos, como el civil, mediante indemnizaciones, o en el penal, para que se determine además de la responsabilidad penal, una reparación como parte civil.

Respecto a la responsabilidad penal, la exigencia de otras responsabilidades fuera de la administrativa pudiera tener un conflicto con el principio de Non Bis In Idem que rige también el ámbito sancionador administrativo, pero dicho principio lo analizaremos en un futuro artículo.

Es relevante precisar que en el ámbito administrativo sancionador, el único fin que se persigue es el público, ante lo cual un agraviado por una conducta tipificada, podrá perseguir al infractor para que asuma su responsabilidad por lo que determinen otras leyes, pero buscando proteger o satisfacer su interés privado.

Por lo tanto, por el principio de Concurso de Infracciones la actividad sancionadora del Estado en materia administrativa, solo se verá afectada por el hecho que solo podrá imponerse la sanción más grave, más ello no limita la posibilidad que se determinen en otros ámbitos procedimentales distintas responsabilidades, lo que deberá ser accionado por el agraviado o afectado de la conducta infractora, pues tendrá legitimidad para ello.

Conclusiones

1. El principio de Concurso de Infracciones tiene como principal objetivo, en el marco de la orientación garantista de la LPAG, evitar que un infractor de una conducta determinada pueda ser sancionado más de una vez por varios supuestos de infracción tipificados en una norma determinada ante la comisión de una sola conducta, debiendo imponérsele solo la sanción por la conducta más grave.
2. En el caso de que se configure una conducta, y dos supuestos de hechos infractores, por economía procesal y eficiencia administrativa, la autoridad debería iniciar solamente un procedimiento administrativo sancionador e imputar ambas conductas y determinar la responsabilidad administrativa del señor Pérez respecto a estas. Sin embargo, al momento de determinar la sanción a imponer, solo aplicará la sanción por la conducta más grave.
3. En el ámbito administrativo sancionador, el único fin que se persigue es el público, ante lo cual un agraviado por una conducta tipificada como infracción administrativa, podrá perseguir al infractor en otros ámbitos legales para que asuma su responsabilidad, pero buscando proteger y/o satisfacer su interés privado.