

De los principios del procedimiento administrativo sancionador

Del principio de Continuidad 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 Concurso de Infracciones del procedimiento administrativo sancionador contemplado en dicha normativa, para lo cual esbozamos las siguientes 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 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.*

Principio de Continuidad de Infracciones

En esta oportunidad, vamos a analizar el principio de Continuidad de Infracciones en el ámbito sancionador administrativo, el cual, de la misma manera de todos los principios analizados hasta ahora, también genera una limitación al poder punitivo del Estado pues se establecen mecanismos que evitan la imposición temporal de una nueva sanción al administrado y le otorgan a este último la oportunidad de probar que cesó la conducta infractora.

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:

7. Continuación de infracciones.- Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos: a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa. b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído

en acto administrativo firme. 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 de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.

Oportunidad para el sancionado de enmendar su conducta y limitación temporal al deber de la autoridad administrativa

Dicho principio tiene como principal objetivo, en el marco de la orientación garantista al administrado, evitar que el Estado continúe ejerciendo su poder fiscalizador para la verificación de una infracción en un espacio de tiempo (30 días hábiles) contados desde la imposición de la última sanción al infractor por una conducta de carácter continuado.

¿Por qué de esa limitación?. Entendemos que la norma ha querido proteger al infractor y darle un plazo de temporalidad para que éste enmiende su conducta y cese el acto ilegal contra un bien jurídico.

Pueden presentarse casos en los cuales, el Estado en su afán de desincentivar y sancionar conductas continuadas lesivas al ordenamiento jurídico, entabla procedimientos sancionadores de manera muy célere, sin darle opción al administrado de enmendarse de su conducta y acreditar el cese.

Ante tales supuestos, en el eventual caso que la autoridad administrativa instructora, dé inicio a un procedimiento administrativo dentro de los mencionados 30 días hábiles, el presunto infractor tendrá el derecho de exigir la conclusión de tal procedimiento, pues no le ha requerido acreditar el cese de la actividad infractora.

No obstante, creemos que el presunto infractor, también debería presentar pruebas que acrediten el cese de la conducta infractora, aún en el marco del procedimiento sancionador.

Ahora, si fuera que el administrado no ejerciera su derecho de defensa, y el procedimiento sancionador, culminase en un informe final de instrucción acusatorio en su contra, la autoridad competente para imponer una sanción también deberá, de oficio, evaluar si es que se han cumplido las disposiciones que el principio de continuidad de infracciones exige, es decir, que no se haya iniciado el procedimiento dentro del plazo de 30 días hábiles de impuesta la última sanción y que se le haya proporcionado al presunto infractor la oportunidad para acreditar el cese de la conducta infractora.

Por otro lado, consideramos muy pertinente precisar que cuando hablamos de la continuidad de la infracción y de las exigencias del principio, debemos tener muy en claro que se trata de un mismo tipo infractor continuado, ante lo cual el principio materia de análisis no se aplica de tratarse de conductas distintas.

No atribución del supuesto de continuidad cuando la última sanción no quedó firme en sede administrativa

Resulta de manera ineludible que el principio no puede ser aplicable tratándose de una conducta tipificada como infracción continuada, en el supuesto que la última sanción impuesta hubiera sido materia de apelación, es decir, no quedó firme en sede administrativa.

En efecto, la sanción impuesta al haber sido apelada, no surte efectos jurídicos y, por tanto, no puede ser ejecutada contra el infractor, por lo que la autoridad no estaría limitada por la figura

del plazo de los 30 días hábiles ni haber requerido al infractor que acredite el cese de la conducta infractora.

Sin embargo, consideramos muy delicado el hecho que la autoridad administrativa, dé inicio a un procedimiento administrativo sancionador por el mismo hecho, es decir cuando los asuntos constitutivos de la configuración del tipo infractor hubieran sido cuestionados por el administrado, y estuvieran ventilándose en la instancia que tiene pendiente de resolver el recurso que se haya interpuesto contra la última sanción.

De acuerdo a ese análisis, consideramos que la autoridad debería inhibirse de entablar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador y, en menor medida de sancionar, si aún estuviera en curso el trámite del recurso en mención.

¿el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme?

El principio estipula que no sea tribuirá el supuesto de continuidad, si el recurso interpuesto no recayó sobre acto administrativo firme.

Encontramos confuso entender este supuesto de la norma, en la medida que la redacción no genera una lectura clara de la figura.

Sin embargo, entendemos que si el recurso no recayó sobre acto administrativo firme, *ergo*, recayó sobre acto administrativo no firme en sede administrativa. Para entender el precepto de la norma, entonces deberíamos considerar que el acto administrativo del que hablamos es aquel por el cual la autoridad impuso la sanción al administrado.

No podríamos hablar de otro acto administrativo, pues resultaría absurda la redacción del artículo en este caso.

Por lo tanto, estaríamos ante el mismo supuesto del literal a), es decir que el supuesto continuidad no se aplica, toda vez que el recurso interpuesto recayó sobre la resolución que impuso la sanción, el cual evidentemente no quedó firme, precisamente por la imposición del medio impugnativo dentro del plazo legal.

En el caso que la resolución que impuso la sanción hubiera quedado firme, el recurso devendría en improcedente, ante lo cual sí correspondería aplicar el supuesto de continuidad de la infracción.

No se aplica el supuesto de continuidad si la conducta deja de ser infracción por modificación de la normativa

Ello resulta muy claro, ante lo cual la autoridad con potestad sancionadora perderá la posibilidad de perseguir y sancionar una conducta que habiendo sido sancionada en su momento, ya no es considerada por el ordenamiento jurídico como una infracción administrativa.

Consideramos innecesaria esta disposición, en la medida que siempre será incompetente la autoridad administrativa de sancionar una conducta que dejó de ser infracción por disposición de la propia normativa.

Esta figura alcanzará al supuesto en el cual se hubiera iniciado un procedimiento sancionador por una conducta continuada, sin embargo, en el curso del caso, la norma es modificada, y el tipo que fuera infractor, dejó de serlo. Ante ello, la autoridad no le quedará más camino que declarar la conclusión del mencionado procedimiento.

Conclusiones

1. Por el principio de Continuidad de Infracciones se genera una limitación al poder punitivo del Estado, toda vez que no podrá ser impuesta una nueva sanción al administrado por la comisión de una infracción continuada, hasta que se cumplan dos supuestos: A. Que haya transcurrido el plazo de 30 días hábiles desde impuesta la última sanción y B. que le otorgue al administrado la oportunidad de probar que cesó la conducta infractora en ese plazo.
2. Entendemos que por el principio en mención, la norma, en su orientación garantista, ha querido proteger al presunto infractor y darle un plazo de temporalidad para que éste enmiende su conducta y cese el acto ilegal contra un bien jurídico.
3. El principio no puede ser aplicable tratándose de una conducta tipificada como infracción continuada, en el supuesto que la última sanción impuesta hubiera sido materia de apelación, es decir, no quedó firme en sede administrativa.
4. La autoridad con potestad sancionadora perderá la posibilidad de perseguir y sancionar una conducta continuada que habiendo sido sancionada en su momento, ya no es considerada por el ordenamiento jurídico como una infracción administrativa.