

De los principios del procedimiento administrativo sancionador

Del principio de Causalidad

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 Continuidad de Infracciones contemplado en dicha normativa, para lo cual esbozamos las siguientes 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.*

Principio de Causalidad

En esta oportunidad, vamos a analizar el principio de Causalidad 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 éste debe acreditar la responsabilidad administrativa de quien incurrió efectivamente en la infracción.

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:

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

Identidad entre responsabilidad y sujeto que incurre en infracción

El principio de causalidad obliga a la autoridad con facultades sancionatorias en el ámbito administrativo, a realizar un trabajo probatorio sobre la comisión de la conducta tipificada como infracción en una Ley.

Recién a partir de ese punto, es que el Estado puede atribuir responsabilidad administrativa al presunto infractor.

Estamos hablando de una labor por parte de la autoridad sancionadora, en el marco del procedimiento administrativo sancionador, a ser realizada en el expediente correspondiente, al momento de emitir la respectiva resolución sobre la imposición de la sanción prevista en la norma.

No obstante, creemos que el principio de causalidad también debe ser estrictamente respetado por el órgano instructor en la etapa de inicio del procedimiento administrativo sancionador, al postular la imputación de cargos al administrado.

En efecto, el órgano instructor debe acreditar los elementos suficientes que permitan cumplir con el principio de causalidad, es decir, la correlación entre el sujeto que cometió la presunta infracción y la presunta responsabilidad que se le atribuye.

Normativa especial que vulneraría el principio de causalidad

Existe normativa especial¹ que dispone que por la comisión de una infracción administrativa, no solo es responsable quien efectivamente incurrió en la infracción, sino que también es responsable el representante legal o gerente de la persona jurídica, e incluso la misma persona jurídica.

Entendemos que estamos ante supuestos normativos que probablemente violarían el principio de causalidad. Hagamos un ejercicio con un caso hipotético.

Por ejemplo, si tenemos el caso de la persona jurídica X que cometió la infracción Y, entonces la autoridad debiera imponer solo a X la sanción prevista en la norma. Sin embargo, la norma última estipula que la responsabilidad, y la consecuente sanción, también recaería sobre el representante legal o gerente general de la empresa.

Como podemos apreciar que la normativa especial presupone de antemano, que el representante legal o gerente general de una persona jurídica infractora, son responsables de la comisión de la infracción, y por ende, se les atribuye la responsabilidad administrativa con la consecuente posibilidad de imposición de una sanción.

Estos casos pudieran configurar como supuestos en los que la propia normativa especial está vulnerando la normativa administrativa general de la LPAG, puntualmente respecto al principio de causalidad, en la medida que se eximiría a la autoridad instructora como a la sancionadora, de acreditar debidamente la identidad entre infractor y la responsabilidad administrativa, pues bastaría que se aplique la norma para imponer una sanción a quien no necesariamente la cometió.

Sabemos que el gerente general de una persona jurídica, conforme a la normativa societaria peruana, es responsable de casi todos los aspectos legales de una sociedad, sin embargo, en el ámbito administrativo sancionador, el principio de causalidad, exige al Estado probar que la atribución de responsabilidad debe recaer sobre el infractor que efectivamente cometió la

¹ Podemos mencionar a la Ley General del Sistema Concursal que en su artículo 31, denominado Obligación del deudor de presentar información, precisa que efectuada la difusión del concurso, el deudor, sus administradores o representantes legales, según corresponda, deberán presentar a la Comisión, si no lo han hecho antes, en un plazo no mayor de diez (10) días, la totalidad de la información y documentación señaladas en el Artículo 25, bajo apercibimiento de multa de una (1) hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

infracción. No debería bastar atribuir responsabilidad porque la norma lo indica, debe quedar acreditada en los actuados.

Por lo tanto, creemos que en el caso de postularse el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, el órgano instructor, en el marco del propósito garantista de la LPAG, no debería limitarse a citar una norma para imputar cargos a un sujeto, sino que debería exponer en su acto administrativo, las razones por las cuáles considera que el gerente o representante legal imputado, presuntamente, han cometido la infracción tipificada en la normativa.

Lo mismo, y con mayor razón y grado, debe ser aplicado en la labor del órgano sancionador, al momento de evaluar la imposición de una sanción al gerente o representante legal de una persona jurídica.

En efecto, el órgano competente para imponer una sanción, debe recoger y analizar toda la actividad probatoria del expediente administrativo sancionador, para llegar a la conclusión que el gerente o representante efectivamente cometieron por acción o por omisión, por dolo o por culpa, el hecho imputado por el órgano instructor.

Por tanto, a partir de ello, conforme al principio de causalidad, el órgano sancionador tendrá la prerrogativa de sancionar al administrado, caso contrario, si solo se amparase en la norma especial que atribuye responsabilidad al gerente o representante, entonces el Estado estaría vulnerando el principio materia de análisis.

Conclusiones

1. El órgano instructor debe acreditar los elementos suficientes que permitan cumplir con el principio de causalidad, es decir, la correlación entre el sujeto que cometió la presunta infracción y la presunta responsabilidad que se le atribuye.
2. El órgano sancionador debe acreditar los elementos suficientes que permitan cumplir con el principio de causalidad, es decir, probar que el sujeto imputado efectivamente cometió la infracción, ante lo cual, recién desde ese momento, podrá atribuir la responsabilidad e imponerle una sanción administrativa.
3. A pesar que en los casos en los que una normativa especial disponga que la responsabilidad administrativa recae sobre un gerente general o representante legal de una persona jurídica, la autoridad instructora como la sancionadora no pueden eximirse de acreditar debidamente la identidad entre infractor y responsable, caso contrario estarían vulnerando el principio de causalidad.