

## De los principios del procedimiento administrativo sancionador

### Del principio Presunción de Licitud

#### 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 el análisis del principio de Causalidad contemplado en dicha normativa, para lo cual esbozamos las siguientes 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.*

#### Principio de Presunción de Licitud

En esta oportunidad, analizamos el principio de Presunción de Licitud en el ámbito sancionador administrativo, el cual, como todos los principios, genera una limitación al poder punitivo del Estado pues genera la obligación a la autoridad sancionadora de probar que la conducta del administrado no es lícita y, por ende, pasible de ser materia de responsabilidad administrativa y de sanción.

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:*

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

#### De la relación con el principio de tipicidad

Sabemos que por el principio de tipicidad, la autoridad administrativa con potestad sancionadora, solo tiene competencias para avocarse al conocimiento de una conducta a fin de determinar la responsabilidad administrativa de los administrados, en caso que esa conducta esté expresamente definida en la Ley como una acción u omisión que configura una infracción administrativa, acompañado ello de la respectiva sanción.

Ello implica que si interpretamos conjuntamente los principios de tipicidad y de presunción de licitud, podemos afirmar que la autoridad administrativa solo puede avocarse a fiscalizar una conducta que estuviera tipificada para a partir de allí, romper la presunción de licitud de esa conducta con evidencias suficientes.

Esto nos lleva a deducir que el principio de presunción de licitud no resulta aplicable de modo alguno para conductas que no estuvieran tipificadas en la Ley como infracciones administrativas.

Por lo tanto, creemos que la redacción de la definición del principio materia de este trabajo, no debiera atribuir la presunción de licitud de manera general y sin contexto alguno a los deberes de los administrados, sino a las conductas que estuvieran previstas en la Ley como infracciones.

Una interpretación en contrario, nos llevaría al absurdo que la autoridad sancionadora tuviera potestad para presumir la licitud de conductas sobre las cuales no tiene competencia, lo cual vulneraría no solo el principio de tipicidad sino también el de legalidad.

### **De la carga de evidenciar la ilicitud de una conducta**

El principio analizado, sin decirlo expresamente, establece la obligación de la autoridad administrativa de probar con evidencias que la conducta de los administrados no está ajustada a la licitud, la cual como hemos analizado previamente, está limitada por el principio de tipicidad.

Entonces al momento de que la autoridad administrativa con potestad instructora decida iniciar un procedimiento administrativo sancionador, en el acto administrativo debe exponer no solo el hecho tipificado en la Ley materia de imputación al administrado, sino también todas las evidencias que obran en el expediente o recabadas por la autoridad como producto de su actividad investigadora.

Solo así, es decir, con la exposición de las evidencias de la ilicitud de la conducta del administrado, es que se invertirá la carga de la prueba, debiendo el imputado probar que no incurrió en la infracción o que se hubiere configurado algún atenuante o eximente de responsabilidad administrativa.

Conviene recalcar que el principio analizado, no habla técnicamente de pruebas sino de evidencias para romper esa presunción, sin embargo, bajo el principio de que toda interpretación debe favorecer al administrado, creemos que la autoridad administrativa, debe orientar su máximo esfuerzo a no dejar ninguna duda al momento de formular una imputación de cargos de que la ilicitud está debidamente probada.

### **Del principio de presunción de licitud en el marco de un procedimiento administrativo sancionador**

Hemos colegido de lo antes desarrollado, que para que resulte aplicable el principio de presunción de licitud, primero debemos analizar el principio de tipicidad, ante lo cual la exposición de evidencias por parte de la autoridad administrativa, romperá la presunción de licitud que la Ley concede al administrado.

Como indicamos previamente, al momento de efectuar la imputación de cargos, la autoridad administrativa instructora, da inicio a un procedimiento administrativo sancionador, en el marco del cual el administrado tendrá derecho a ejercer su defensa y a desvirtuar la mencionada imputación.

Entonces, en la teoría podría entenderse que habiéndose dado el inicio el procedimiento administrativo sancionador, ya se ha cumplido por parte de la autoridad administrativa la exposición de las evidencias de la ilicitud de la conducta infractora del administrado, por lo que no sería válido interpretar que en el curso del procedimiento resulte aplicable el principio de presunción de licitud, pues ya se hubiera superado esa limitación a cargo del Estado.

Sin embargo, creemos que en la práctica el panorama puede ser muy distinto, pues en sus descargos, el administrado, en ejercicio a su derecho de defensa, puede cuestionar la imputación de cargos precisamente porque la autoridad administrativa instructora no ha evidenciado de manera sustentada la ilicitud de la conducta imputada como infracción, es decir, que no ha cumplido con el principio de presunción de licitud.

Ante tal situación, pueden presentarse dos escenarios:

a) que la autoridad instructora, de oficio, reencause el procedimiento administrativo sancionador, pues ha entendido de los descargos del administrado que el inicio del procedimiento no cumple con el principio, ante lo cual debe efectuar nuevamente la imputación de los cargos con mayor sustento de las evidencias de la ilicitud de la conducta;

b) que la autoridad sancionadora, al momento de evaluar la imposición de una sanción, sea la que, de oficio o por los descargos del administrado, evalúe la legalidad de la imputación de los cargos y el cumplimiento del principio de presunción de licitud por parte de la autoridad instructora, para lo cual, de ser el caso, puede resolver no sancionar al administrado y disponer que se analicen las evidencias de manera suficiente para postular el inicio de otro procedimiento administrativo sancionador.

En consecuencia, creemos que el principio de presunción de licitud, a pesar que teóricamente pudiera entenderse cumplido por parte de la autoridad instructora al momento de imputar los cargos, sí puede ser materia análisis en el procedimiento administrativo sancionador, pues como consecuencia de que el administrado en su defensa haya cuestionado su incumplimiento, la autoridad instructora podría reencausar el procedimiento, o que la autoridad sancionadora lo disponga.

## **Conclusiones**

1. El principio de Presunción de Licitud genera una limitación al poder punitivo del Estado pues debe evidenciar que la conducta del administrado no es lícita y, por ende, que es pasible de ser materia de responsabilidad administrativa y de sanción.
2. Una interpretación conjunta de los principios de tipicidad y de presunción de licitud, nos lleva afirmar que la autoridad administrativa solo puede romper, con evidencias suficientes, la presunción de licitud de una conducta que estuviera tipificada como infracción en la Ley.
3. El principio de presunción de licitud no resulta aplicable para conductas que no estuvieran tipificadas en la Ley como infracciones administrativas.
4. En el acto de inicio de un procedimiento administrativo sancionador, la autoridad debe exponer no solo el hecho tipificado en la Ley materia de imputación al administrado, sino también todas las evidencias que obran en el expediente o recabadas por la autoridad como producto de su actividad investigadora.
5. La autoridad administrativa, debe orientar su máximo esfuerzo a no dejar ninguna duda al momento de formular una imputación de cargos de que la ilicitud está debidamente evidenciada.
6. El principio de presunción de licitud, puede ser materia análisis en el procedimiento administrativo sancionador en la etapa de descargos del administrado, pudiendo genera que la autoridad instructora reencause el procedimiento o que la autoridad sancionadora disponga el inicio de uno nuevo.