

## De los principios del procedimiento administrativo sancionador

### Del principio de Culpabilidad

#### 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 Presunción de Licitud contemplado en dicha normativa, para lo cual esbozamos las siguientes 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 generar que la autoridad instructora reencause el procedimiento o que la autoridad sancionadora disponga el inicio de uno nuevo.*

#### Principio de Culpabilidad

En esta oportunidad, analizamos el principio de Culpabilidad en el ámbito sancionador administrativo, el cual, como todos los principios, genera una limitación al poder punitivo del Estado pues deberá verificar, para poder determinar la responsabilidad administrativa del infractor, que éste haya actuado a título de culpa o de dolo.

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:*

*10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.*

#### Del dolo y la culpa como manifestaciones de la responsabilidad administrativa subjetiva

El principio materia de análisis no define expresamente como se manifiesta la responsabilidad administrativa subjetiva, sin embargo, abundante la doctrina y jurisprudencia administrativa

consideran que dicho concepto se materializa en dos tipos de conductas que el Estado debe verificar en la comisión de una infracción administrativa: Estamos hablando del dolo y de la culpa.

La configuración del dolo en una conducta, implica que el infractor, actuó a sabiendas y con toda la voluntad de infringir la normativa, o sea, que desplegó su actuación con plena conciencia que estaba actuando ilegalmente y que esa conducta estaba considerada en la normativa como una infracción.

Ineludiblemente, la actuación dolosa en una actuación debe generar en la autoridad sancionadora, una convicción de que debe ser sancionada a fin de desincentivar su comisión en la sociedad pues lesiona más gravemente un bien jurídico.

No obstante, consideramos que el dolo debe quedar debidamente acreditado en el expediente del procedimiento administrativo sancionador en el que la autoridad de instrucción constate la existencia de ese elemento. No bastará una mera alusión o afirmación de la autoridad sino que debe quedar debidamente probada, por lo que estamos ante una garantía que ofrece la normativa al administrado y una evidente limitación al poder punitivo del Estado.

Por otro lado, tenemos a la culpa, que se manifiesta en la comisión de una infracción por negligencia o falta al debido cuidado, por parte del infractor, por cuanto no teniendo voluntad de infringir, habría podido evitar la conducta tipificada si hubiera implementado medidas de mayor diligencia en su actuación.

Entendemos que la autoridad administrativa sancionadora, al igual que el dolo, deberá exponer los elementos de juicio en su pronunciamiento para determinar que el infractor actuó a título de culpa.

Ahora, ¿es posible entender que una infracción fue cometida por un administrado, sin que haya tenido culpa ni dolo?

Creemos que sí es posible que se configure esta situación, en la medida que podrían haber casos en los cuales se han presentado situaciones por las que el administrado por más que hubiera desplegado acciones para evitar incurrir en una infracción, no hubiera podido lograrlo.

Estamos ante hechos fortuitos o de fuerza mayor, que podrían generar ese efecto, por lo que la autoridad deberá merituar ello, con las pruebas que lo acrediten ciertamente, para determinar que el imputado por más que se haya verificado la infracción, no debería ser sancionado, pues no se ha cumplido con el elemento de culpabilidad que la legislación exige.

### **De la responsabilidad objetiva**

El principio materia de análisis hace una salvedad a la obligación de la autoridad administrativa con potestad sancionadora, de evaluar el aspecto subjetivo de la responsabilidad en la comisión de una infracción, para lo cual menciona el concepto de *responsabilidad administrativa objetiva*.

La garantía que ofrece la responsabilidad administrativa subjetiva al presunto infractor, no será aplicable en el caso que una ley o un decreto legislativo dispongan de manera expresa que respecto a un hecho expresamente tipificado en la normativa especial que corresponda, se configura responsabilidad objetiva.

Por lo tanto, estamos ante un caso de regla *versus* excepción, en la cual la regla es la responsabilidad subjetiva de un tipo infractor mientras que la excepción, aplicable solo por disposición legal expresa (por ley o decreto legislativo), es la responsabilidad objetiva.

Resultaría para el Estado mucho más sencillo imponer sanciones si la regla fuera inversa, por lo que es una buena disposición que sea todo lo contrario, por lo que queda ampliamente sustentada la utilidad y trascendencia responsabilidad subjetiva en materia sancionadora administrativa.

Consideramos que al momento de que el órgano con potestad instructora emita el respectivo acto administrativo correspondiente a su informe de instrucción opinando que el administrado debe ser sancionado, está obligado a hacer un análisis sustentado la responsabilidad subjetiva del presunto infractor, pues es en base a este informe que la autoridad con potestad sancionadora contará con los elementos de juicio suficientes para decidir por imponer o no una sanción.

Asimismo, resulta ineludible afirmar que si el órgano sancionador, en la resolución que determina la responsabilidad administrativa omitiese analizar la responsabilidad subjetiva, o haciéndolo, efectúa un análisis insuficiente faltando al deber de la debida motivación de los actos administrativos, la sanción será nula de pleno derecho, lo que deberá ser analizado de oficio o vía medio impugnativo por el superior jerárquico.

Finalmente, concluimos que la responsabilidad subjetiva genera una importante limitación al poder sancionador del Estado, protegiendo al administrado de posibles arbitrariedades que pudieran cometerse en contra de sus derechos.

### **Conclusiones**

1. El principio de Culpabilidad genera una limitación al poder punitivo del Estado pues deberá verificar, para poder determinar la responsabilidad administrativa del infractor, que éste haya actuado a título de culpa o de dolo.
2. El elemento dolo implica que el infractor, actuó a sabiendas y con toda la voluntad de infringir la normativa, por lo que tal actuación lesiona más gravemente un bien jurídico protegido.
3. El elemento culpa se manifiesta en la comisión de una infracción por negligencia o falta al debido cuidado, siendo que infractor hubiera podido evitar la conducta tipificada si hubiera implementado medidas de mayor diligencia.
4. La responsabilidad subjetiva no será aplicable en el caso que una ley o un decreto legislativo dispongan de manera expresa que se aplica la responsabilidad objetiva, ante lo cual la autoridad sancionadora no tendrá que hacer el análisis de culpabilidad de una conducta.
5. Por lo tanto, estamos ante un caso de regla *versus* excepción, en la cual la regla es la aplicación de la responsabilidad subjetiva de un tipo infractor mientras que la excepción, aplicable solo por disposición legal expresa (por ley o decreto legislativo), es la responsabilidad objetiva.