

De los principios del procedimiento administrativo sancionador

Del principio de Non Bis in Idem

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 Culpabilidad contemplado en dicha normativa, para lo cual esbozamos las siguientes 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.*

Principio de Non Bis In Idem

En esta oportunidad, analizamos el principio de Non Bis In Idem en el ámbito sancionador administrativo, el cual, como todos los principios, genera una limitación al poder punitivo del Estado, toda vez que éste no podrá sancionar al imputado si en un procedimiento administrativo previo hubiera sido sancionado a tal infractor por el mismo hecho, salvo en el caso de continuidad de infracciones como lo analizaremos más adelante.

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:

11. *Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.*

De la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento para la configuración del principio de Non Bis In Idem

A través del principio en mención, el Estado está impedido de sancionar a un imputado, cuando se configura la referida triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Ergo, si no se configurara esa triple identidad, entonces la autoridad sí podrá ejercer su potestad punitiva en el ámbito administrativo.

Al hablar de sujeto, entendemos que se trata de la persona natural o jurídica que esté contemplada expresamente en el tipo infractor como responsable de la comisión de un hecho tipificado en la Ley pasible de ser sancionado. Por ejemplo, si la norma estipula una sanción para los sujetos X e Y, y en un procedimiento administrativo se hubiere sancionado solo a X, entonces el Estado podrá iniciar un procedimiento administrativo con posterioridad contra Y, siempre que no haya prescrito, y sancionarlo, sin que pueda alegarse que se trata del mismo sujeto.

Entendemos al hecho, como la conducta sea por acción o por omisión, a título de dolo o de acción, que estuviera expresamente tipificado en la normativa como un hecho sancionable.

A su vez, entendemos al fundamento como aquel que sustenta a qué bien jurídico está destinada la protección de la ley al prohibir la comisión de un hecho infractor. Por ejemplo, podemos estar ante la situación por la cual un mismo hecho viola o daña dos o más bienes jurídicos que la ley quiere proteger. De esa manera si el hecho X, daña los bienes jurídicos *m* y *n*, y el infractor hubiera sido sancionado por haber incurrido en infracción contra el bien jurídico *m*, entonces el Estado solo estará impedido de sancionar por el primer caso (*m*) mas no por el segundo (*n*).

Un caso para mejor comprensión del principio materia de análisis

Para mejor entender la triple identidad en mención, pongámonos en un caso práctico correspondiente a la normativa concursal para poder aplicar el principio de *Non Bis In Idem*.

Se trata del caso por el cual una empresa deudora sometida a un procedimiento concursal, decide pagar la deuda que tenía frente a un Banco, cuando la norma concursal la obligaba a pagar antes las deudas a los acreedores laborales, incurriendo así en una infracción tipificada por la ley concursal, pues vulneró el orden de prelación para el pago de las deudas en el concurso. En el marco de un procedimiento administrativo sancionador, la Comisión de Procedimientos Concursales impone a la empresa deudora, una sanción pecuniaria, por haber incurrido en dicha infracción. Clasificaremos a esta infracción como 1.

Tenemos aquí como sujeto a la empresa deudora sometida a concurso, como hecho al pago de acreencias de un Banco antes que a los acreedores laborales, y como fundamento, a la vulneración del bien jurídico que sustenta el orden de prelación de las acreencias, pues el sistema concursal busca que se pague primero a los acreedores más débiles como son los trabajadores, en un procedimiento liquidatorio.

Posteriormente, la Secretaría Técnica de Fiscalización inicia un procedimiento administrativo sancionador contra el representante de la empresa deudora, por haber dispuesto del patrimonio concursal para pagar acreencias al Banco fuera del marco de la ley, figura que clasificaremos como infracción 2.

La empresa en sus alegatos de defensa, sostiene que la autoridad administrativa no puede sancionar al representante de la deudora por la infracción 2 pues el hecho ya había sido sancionado a la concursada anteriormente, conforme al principio de Non Bis In Idem.

Si analizamos el caso expuesto, podemos llegar a la conclusión que no se ha configurado la triple identidad que exige el principio de Non Bis In Idem para que la autoridad sancionadora se inhiba de aplicar una sanción al infractor.

En efecto, tenemos que los sujetos son distintos, pues por un lado tenemos a la deudora concursada, y, por otro, a su representante legal. Asimismo, si bien estamos ante el mismo hecho, tenemos dos fundamentos distintos, pues el primer fundamento era la no vulneración del orden de prelación concursal, mientras que en el segundo, es la no disposición del patrimonio de la deudora para la realización de deudas fuera del marco concursal.

En conclusión, la Comisión de Procedimientos Concursales del Indecopi podrá imponer, sin la limitación a su poder punitivo según el Non Bis In Idem, al representante de la deudora, por la infracción 2.

De la salvedad en caso de continuidad de infracciones

El principio de Non Bis In Idem genera una obligación de la autoridad administrativa de abstenerse de sancionar al imputado en un procedimiento administrativo en caso de presentarse la triple identidad que hemos analizado previamente.

Sin embargo, el legislador ha establecido, con muy buen criterio, que tal prohibición de sancionar tiene una salvedad cuando se produzca continuidad de infracciones.

Como hemos analizado en un artículo anterior, el principio de continuidad de infracciones 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.

Por lo tanto, si fuera que la conducta sancionada en un procedimiento administrativo, con posterioridad a este continuara cometiéndose en el tiempo, entonces estaremos ante una infracción continuada, ante lo cual, no habrá impedimento para que la autoridad administrativa imponga una nueva multa con posterioridad pues no se aplicará el Non Bis In Idem, aunque se configurara la triple identidad, al haberse configurado los supuestos del principio de continuidad de infracciones.

Conclusiones

1. Por el principio de Non Bis In Idem se genera una limitación al poder punitivo del Estado, toda vez que éste no podrá sancionar al imputado si hubiera sido sancionado previamente por el mismo hecho.
2. Para que se aplique el principio de Non Bis In Idem debe configurarse la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Ergo, si no se configurara esa triple identidad, entonces la autoridad sí podrá ejercer su potestad punitiva.
3. El Estado no se encontrará limitado de sancionar a un infractor por Non Bis In Idem en casos de aplicación del principio de continuidad de infracciones.