

De los principios del procedimiento administrativo sancionador

Del principio de Razonabilidad

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 del debido proceso del procedimiento administrativo sancionador contemplado en dicha normativa, para lo cual esbozamos las siguientes conclusiones:

- 1. El debido procedimiento debe ser respetado escrupulosamente por la autoridad administrativa, pues dicho principio no solo es una garantía fundamental para salvaguardar los derechos del imputado, sino que tiene incluso rango constitucional, por lo que la actuación del Estado debe ser altamente garantista a favor de la ciudadanía.*
- 2. El Estado está limitado por el principio del debido procedimiento, pues la autoridad administrativa está proscrita de actuar punitivamente en el ámbito administrativo sin haber iniciado un procedimiento administrativo sancionador.*
- 3. Las garantías del debido procedimiento son todas aquellas que conceden prerrogativas o derechos de índole procedimental al usuario, que le permitan ejercer de manera suficiente su defensa ante cualquier imputación del Estado.*
- 4. Todos los actos de la autoridad administrativa en el procedimiento sancionador deben ser notificados al administrado, ante lo cual autoridad administrativa debe seguir escrupulosamente todos los pasos formales exigidos por la LPAG que determinen, de manera ineludible, el administrado tomó debido conocimiento debido de esos actos administrativos.*
- 5. La LPAG establece, a favor del administrado, el poder ejercer su derecho a defenderse no solo de la imputación de cargos que pudiera efectuar la autoridad administrativa, sino también contra cualquier documento, información o alegato que sustente la imputación de cargos.*
- 6. La fase instructora y sancionadora del procedimiento sancionador deben ser seguidas por autoridades diferentes, en absoluto respeto al debido procedimiento.*

Principio de Razonabilidad

En esta oportunidad, vamos a analizar el principio de Razonabilidad en el ámbito sancionador administrativo, el cual contiene limitaciones al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, toda vez que le impiden ser arbitrario al momento de determinar las sanciones a imponer al ciudadano imputado de una conducta tipificada, en la medida que se le exige a la autoridad que la sanción debe ser proporcional al hecho cometido y a sus consecuencias jurídicas en afectación al bien jurídico que se pretende proteger, buscando lograr el desincentivo de la comisión de la conducta lesiva.

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:

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;*
- b) La probabilidad de detección de la infracción;*
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
- d) El perjuicio económico causado;*
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y*
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.*

Para el infractor debe ser más caro asumir el costo de la sanción que infringir la Ley

El principio pregona un deber de disuasión que debe lograr la autoridad administrativa, pues se le exige al Estado que prevea en el marco de un procedimiento sancionador que la imposición de una sanción al infractor no le resulte más ventajosa que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

Dicha figura si bien contiene una obligación al Estado, tiene un trasfondo económico por dos frentes.

El primero implica que la autoridad sancionadora estatal debe generar, siempre respetando el debido procedimiento y dentro de los límites establecidos por el principio de legalidad, desincentivos económicos al ciudadano de cometer una infracción, mediante la fórmula *no infrinjas que te saldrá más caro que cumplirla*.

En efecto, parte del éxito de un sistema legal punitivo, como lo es el sistema sancionador administrativo, es hacer pensar al potencial infractor sobre las consecuencias económicas de su infracción, y convencerlo que es más barato seguir los parámetros legales y ajustarse a la normativa que buscar incumplirla.

Ahí se configura el segundo frente del que líneas arriba hablamos, pues por el principio de Razonabilidad, el Estado tiene el deber de generar convicción y disuasión a la ciudadanía de que conviene, no solo porque es socialmente más conveniente para el bien común, cumplir la Ley en lugar de incumplirla y asumir las consecuencias de una sanción.

En el Perú podemos ver muchos casos en los que el principio de Razonabilidad no solo no se cumple, y es por tanto inexistente, sino que se ha generado el efecto perverso inverso. En efecto, podemos ver cómo existen agentes organizados con el propósito de incumplir la Ley que están totalmente motivados e incentivados a incumplir la Ley, en muchos ámbitos normativos, no solo porque aprecian que serán difícilmente detectados o fiscalizados por la autoridad competente, sino que las multas o sanciones son inocuas.

Así, lamentablemente, en nuestra sociedad es más beneficioso incurrir en infracción que cumplir la Ley, pues es más barato lo primero que lo segundo. Resultado de esto podemos verlo en la

gran informalidad que campea en el país, cuyo Estado ha fallado ineludiblemente en este ámbito del derecho administrativo sancionador.

Aterrizando la sanción: criterios de graduación

El principio de Razonabilidad le otorga al Estado una gran tarea, pues, por un lado, debe lograr desincentivar la comisión de las conductas infractoras mediante sanciones cuyo costo supere el beneficio de cometer la infracción y, por otro lado, debe ser muy garantista y cuidadoso al momento de imponer una infracción pues la normativa le exige respetar los siguientes criterios al momento de calcular y determinar la sanción a imponer.

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción: En este punto, se entiende que la autoridad administrativa debe corroborar, en base a las pruebas que obran en el expediente administrativo sancionador, si es que el infractor obtuvo un beneficio ilícito como consecuencia de haber incurrido en infracción.

Por tanto, a la sanción que estuviera estipulada en la Ley por la comisión de una infracción, debe sumarse el quantum correspondiente al beneficio ilícito, lo que guarda plena coherencia con el deber de la autoridad de prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

- b) La probabilidad de detección de la infracción. Implica que la autoridad administrativa debe sopesar porcentualmente, en base a las pruebas que obran en el expediente y a su experiencia, qué probabilidad había por parte del Estado de detectar la comisión de la infracción, ya sea de oficio o por una denuncia de parte. Tenemos conductas cuya posibilidad de ser detectadas es altísima pues existen medios que la pueden develar tarde o temprano, pero existen conductas que pudieran estar muy enterradas en el tiempo, con posibilidades altas de no ser detectadas y nunca ser sancionadas.

A estas últimas, a las que son más difíciles de detectar, la autoridad administrativa, en aras de desincentivar su comisión, debe incorporar en la multa esa probabilidad de detección y hacerlas menos atractivas de cometer. Por tanto, mientras más baja sea la posibilidad de detectar una infracción más alta debería ser la multa a imponerse.

- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido. Entendemos que en este punto, ya por el solo hecho que se hubiera imputado a un ciudadano una infracción y la autoridad sancionadora decidido sancionarlo, estamos hablando de daño al interés público, precisamente porque la tramitación del procedimiento administrativo sancionador obedece al interés público en la medida que la infracción a la Ley lleva intrínseco la naturaleza de lo público.

No obstante, conviene señalar que dentro de un sistema legal determinado, existen bienes jurídicos más valiosos que otros, por lo que la autoridad administrativa deberá merituar ello y hacer un esfuerzo de proteger esos bienes jurídicos mediante el desincentivo de la comisión de conductas infractoras.

- d) El perjuicio económico causado. Este criterio de graduación puede confundirse con el beneficio ilícito antes analizado, sin embargo, se diferencia de este pues se le otorga a la autoridad sancionadora la posibilidad de hacer más razonable la sanción tomando en

cuenta el perjuicio económico resultante de la comisión de la infracción cometida. Entendemos que ese perjuicio económico, al ser la sanción de una infracción un asunto de índole público, es cometido contra el Estado, quien es precisamente titular del interés público.

- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

En este punto la norma exige a la autoridad administrativa verificar, para poder aplicar este criterio de graduación de la sanción a imponer, que el infractor hubiera cometido la misma infracción (o sea hubiera reincidido), que fuera anteriormente sancionada, y que esa nueva infracción se produjo dentro del plazo de un año desde que quedó firme la primera sanción. La reincidencia, de esa manera, es viable de ser aplicada por el Estado, siempre que la sanción anterior no hubiera sido impugnada, o siéndolo, habría sido confirmada por la autoridad administrativa de segunda instancia, pues solo así podemos hablar de cosa decidida en el ámbito administrativo.

- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción. Este criterio de graduación es totalmente casuístico, pues dependerá mucho de qué circunstancias envuelven a la comisión de la infracción y qué tanto afectan los hechos que conllevaron el ilícito. Estos hechos deberán ser analizados motivadamente por la autoridad sancionadora en base a la data que obra en el expediente, pues de lo contrario, resultaría muy alto el riesgo de cometer arbitrariedades contra el ciudadano.

- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. Este punto amerita mayor desarrollo, en la medida que la intencionalidad de un infractor corresponde al ámbito subjetivo, dentro del cual tenemos a:

- **La culpa**, por la cual la autoridad sancionadora advierte que el infractor ha tenido un ánimo negligente al incurrir en la infracción sancionable, pues se advierte que no ha realizado las acciones correspondientes para respetar la normativa y evitar, así, incurrir en un hecho tipificado como infracción. Por ello, un infractor con culpa, incurre en infracción por su propia negligencia o falta de cuidados para evitar cometerla.
- **El dolo**, por el cual la autoridad sancionadora advierte que el infractor, en base a los actuados del expediente, concluye y prueba, que el sancionado ha tenido el ánimo expreso y probado de cometer la infracción con plena convicción y a sabiendas de lo que hacía. Así, un infractor con dolo, incurre en infracción por voluntad propia y con intencionalidad manifiesta.

En base a dicho análisis, consideramos que el criterio de graduación analizado en este punto, busca que la autoridad administrativa gradúe la sanción, valorando como más gravoso para el infractor que haya incurrido en la infracción con dolo, o sea con intencionalidad manifiesta. Carecería, por tanto, de sentido que la conducta cometida a título de dolo, sea menor o igualmente sancionada con aquella cometida a título de culpa, ello iría directamente contra el principio de Razonabilidad que estamos analizando.

Cabe anotar en este punto, que la LPAG estipula que la autoridad administrativa al momento de determinar la responsabilidad de un infractor debe verificar el ámbito subjetivo es decir, si la infracción se cometió a título de dolo o de culpa, por lo que, si en un procedimiento administrativo sancionador, se hubiera determinado la responsabilidad subjetiva del infractor, consideramos que este criterio ya no debería ser materia de evaluación nuevamente. Es un tema discutible, aunque esa es nuestra posición.

Conclusiones

1. Por el principio de Razonabilidad en el ámbito sancionador administrativo, el Estado tiene limitaciones al ejercicio de su potestad sancionadora, pues debe seguir criterios de graduación de la sanción a imponer, impidiéndole ser arbitrario.
2. No obstante, conforme a dicho principio la autoridad sancionadora estatal debe generar desincentivos económicos al ciudadano de cometer una infracción, mediante la fórmula *no infrinjas que te saldrá más caro que cumplirla*.
3. Parte del éxito de un sistema legal punitivo, como lo es el sistema sancionador administrativo, es hacer interiorizar al potencial infractor sobre las consecuencias económicas de su infracción, y convencerlo que es más barato seguir los parámetros legales y ajustarse a la normativa que incumplirla.
4. El principio de Razonabilidad le otorga al Estado un gran reto pues debe equilibrar la balanza entre lograr desincentivar la comisión de las conductas infractoras y a la vez ser muy garantista y cuidadoso al momento de imponer una infracción, cuidando de no ser arbitrario al aplicar los criterios de graduación contenidos en dicho principio.
5. El principio de Razonabilidad busca que la autoridad administrativa gradúe la sanción, valorando como más gravoso para el infractor la comisión de una conducta a título de dolo, osea con intencionalidad manifiesta. Así, carecería de sentido que la conducta cometida a título de dolo, sea menor o igualmente sancionada con aquella cometida a título de culpa, toda vez ello iría directamente contra el principio de Razonabilidad.