



CURSO PRÁCTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

PRIMER TALLER: ANÁLISIS NORMATIVO Y RESOLUCIÓN DE CASOS PRÁCTICOS

Enrique Mena

Descripción: mediante este primer taller se pretende, por una lado, analizar normas de carácter sancionatorio recogidas en diversas leyes a la luz de los principios que rigen el Derecho administrativo sancionador, de tal forma que los participantes puedan evaluar si tales disposiciones son o no respetuosas de esos principios. Por otro lado, en una segunda parte del taller, se resolverán tres casos prácticos en los que está en juego la aplicación de los principios del Derecho sancionador.

I. SELECCIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER SANCIONATORIO RECOGIDAS EN DIVERSAS LEYES

Ejemplo 1: Tipificación utilizando una cláusula residual

Art. 42, e), Ley de Protección al Consumidor: “Cualquier infracción a la presente ley que no se encuentre tipificada como infracción grave o muy grave”.

Ejemplo 2: Tipificación indirecta o por complemento

2.1. Art. 44. Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero¹: Las instituciones y personas supervisadas por la Superintendencia estarán sujetas a las sanciones previstas en el artículo anterior que, si se tratare de multas, estas podrán ser de hasta el dos por ciento del patrimonio en el caso de personas jurídicas o hasta de quinientos salarios mínimos urbanos del sector comercio en caso de personas naturales, cuando incurran en infracciones a lo siguiente:

- a) Obligaciones contenidas en esta Ley y en las siguientes que les sean aplicables: Ley de Bancos; Ley de Sociedades de Seguros; Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones; Ley del Mercado de Valores; Ley de Anotaciones Electrónicas de Valores en Cuenta; Ley de Bancos Cooperativos y Sociedades de Ahorro y Crédito; Ley de Titularización de Activos; Ley de Casas de Cambio de Moneda Extranjera; Ley del Sistema de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Rural y Urbana; Ley del Fondo Social para la Vivienda; Ley del Instituto de

¹ Es el proyecto conocido en enero de 2011, pero no es la versión oficial.

Previsión Social de la Fuerza Armada; Ley del Banco de Fomento Agropecuario; Ley del Banco Hipotecario de El Salvador; Ley del Fondo Nacional de Vivienda Popular; Ley del Fondo Solidario para la Familia Microempresaria; Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento Industrial y de la Corporación Salvadoreña de Inversiones; Ley de Creación del Banco Multisectorial de Inversiones; Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo; Régimen de Incorporación del Banco Hipotecario de El Salvador a la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo y Otras Disposiciones Especiales; Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo; Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos; Ley del Instituto Salvadoreño del Seguro Social en lo relativo al Régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia y al Régimen de Riesgos Profesionales; Ley del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos; Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador; Código de Comercio; o a otras leyes que por contener obligaciones de carácter financiero, resulten aplicables a los sujetos supervisados;

- b) Disposiciones contenidas en los reglamentos, normas técnicas e instructivos que desarrollan las obligaciones establecidas en las leyes antes mencionadas;
- c) Resoluciones que deban cumplir las personas supervisadas, dictadas por el Consejo Directivo del Banco Central para tal efecto, de conformidad a esta Ley, a su Ley Orgánica y a las demás leyes que les son aplicables;
- d) Instrucciones para hacer cumplir las leyes, reglamentos, normas técnicas e instructivos que rigen a los supervisados;
- e) Regulaciones contenidas en los pactos sociales, estatutos y normas internas que los supervisados dicten en cumplimiento de la ley; y
- f) Otras normas que les son aplicables.

2.2. Art. 43, letra f) , LPC: “Ofrecer bienes en los que no se cumplan las normas técnicas vigentes”.

2.3. Art. 44, letra b), LPC: “El incumplimiento de la obligación de información que dicte la autoridad competente sobre riesgos de productos farmacéuticos, tóxicos, nocivos o dañinos para la salud humana o animal”.

Ejemplo 3: Tipificación mediante la remisión a disposiciones concretas

Art. 41, letra h), LSTC “El incumplimiento a lo establecido en los artículos 8, 10, 14, 25, 26, 55 y 56, todos de la presente Ley”.

Ejemplo 4: Tipificación utilizando la expresión “tales como”

Art. 17 LPC (art. 44, e): “Se considerarán cláusulas abusivas todas aquellas estipulaciones que, en contra de las exigencias de la buena fe, causen en perjuicio del consumidor, un desequilibrio en los derechos y obligaciones de las partes, tales como”.

Ejemplo 5: Tipificación utilizando conceptos jurídicos indeterminados

Art. 55 LCJ: Deberá removerse de su cargo a un miembro de la Carrera, por:

b) Ineptitud o ineficiencia manifiestas en el desempeño del cargo;

II. CASOS PRÁCTICOS

Caso uno

1. Presentación

Un municipio ha dictado una Ordenanza en la que se tipifican las siguientes infracciones:

“Art. 28. Desórdenes. Los que en su domicilio perturbaren, molestaren o de cualquier otro modo promovieren desórdenes que trasciendan de su ámbito privado, serán sancionados con multa de cien a un mil quinientos colones”.

“Art.30 inc. 1º: Exhibición de Animales Peligrosos. El que en lugares públicos exhiba animales que por su instinto o dificultad de domesticación sean peligrosos para la integridad o seguridad de las personas, será sancionado con multa de trescientos a un mil colones”.

“Art. 34 inc. 1º: Lanzamiento Peligrosos de Objetos. El que lance cosas y objetos en lugares públicos y que constituyan un peligro para la seguridad de las personas será sancionado con multa de cincuenta a un mil colones”.

“Art.49. Secuestro de Objetos. En la verificación de cualquiera de las contravenciones reguladas por esta ordenanza, el Agente Municipal interviniente, podrá practicar, cuando las circunstancias lo justifiquen, el secuestro de los elementos comprobatorios de la infracción”.

2. En este caso se pide responder lo siguiente:

- a) Cuál es el fundamento de la potestad normativa de los Municipios
- c) Cuáles son los límites de la potestad normativa de los Municipios
- b) Si esta Ordenanza se adecua al principio de reserva de Ley.

1. Presentación del caso y antecedentes

- a. La Corte Suprema de Justicia, mediante resolución del 8 de agosto de 2002, acordó remover del cargo de Juez Segundo de Instrucción de esta ciudad al señor Pedro Pérez. Esta decisión estuvo motivada en la letra b) del artículo 55 de la Ley de la Carrera Judicial (LCJ), que tipifica como causal de remoción la “Ineptitud o ineficiencia manifiestas en el desempeño del cargo”, y en el la cual había incurrido el referido Juez al extravíar la suma de ciento ochenta y nueve mil ochocientos colones (\$189,800.00), que se encontraba a disposición del Tribunal bajo su cargo. Suma de dinero que formaba parte de los objetos y bienes decomisados en el proceso penal referencia 108-4-99, instruido en el Juzgado Segundo de Instrucción de San Salvador contra el imputado José León Rivera Martínez.
- b. El Juez despedido decidió impugnar la resolución que ordenó su destitución por considerar que se había violado el “principio de legalidad, contenido en el artículo 86 inciso último de la Constitución y confirmado según el actor en el artículo 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), ya que la Corte Suprema de Justicia incurrió en tres excesos de legalidad, los cuales resume en los siguientes términos:
“En primer lugar, estima que se le sancionó por una causal que no corresponde a los hechos establecidos durante el procedimiento. Alega que hay inexistencia de la causal contenida en la letra b) del artículo 55 Ineptitud o ineficiencia manifiestas en el desempeño del cargo, la cual fue aplicada por la autoridad demandada para su remoción. Considera que la Corte Suprema de Justicia ha confundido una causal que se refiere a una condición general con una causal que se refiere a la sanción de un acto específico. Hace notar que la Ley de la Carrera Judicial exige dos suspensiones para proceder a la remoción del funcionario, lo cual quiere decir que la remoción no es producto de eventos individuales, sino de conductas o calidades reiteradas o constantes. En resumen, el actor alega que la autoridad demandada no sólo le ha aplicado una sanción desproporcionada, sino que también ha confundido la causal que le aplicó por no corresponder al hecho ventilado, lo que a su juicio se asemeja haya cometido infracción alguna, señala que la causal que quizá pudiera configurarse es la contenida en el artículo 51, letra c) o la prevista en artículo 52, letra d) de la LCJ.
En segundo lugar, alega que hubo inexistencia de negligencia. Apunta que la autoridad demandada estimó la existencia de una actuación negligente que no se encontraba probada en el procedimiento administrativo, por lo que no existía el presupuesto para imponer la sanción. Hace hincapié en que la Corte Suprema de Justicia ha determinado que hubo negligencia basándose en el resultado de los eventos, pero no en las conductas que llevaron a dicho resultado. Al respecto, hace referencia a una serie de acciones acordadas por él para la custodia del decomiso extraviado, las cuales, según su apreciación, no revelan negligencia; por el contrario, cree que son las medidas razonables que pueden tomarse para resguardar una cantidad de dinero”.

2. En el presente caso se pide analizar los siguientes aspectos:
- a) Si son admisibles los conceptos jurídicos utilizados en la tipificación de esta infracción
 - b) Si la sanción impuesta es respetuosa de los principios del Derecho administrativo sancionador

Caso tres

1. Presentación del caso y antecedentes de hecho

1.1 El Superintendente del Sistema Financiero, por resolución de las 12 horas del 10 de abril del 2004, y con fundamento en el art. 37 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero (LOSF) y el art. 76 de la Ley de Sociedades de Seguros, sancionó a la sociedad Palo Verde con multa de \$1,000, por incumplimiento al art. 13 de la Normas para la Elaboración de los Estados Financieros de las Sociedad de Seguros (NCS-015). Esta resolución fue confirmada en vía de recurso por el Consejo Directivo, según resolución de las 11 horas 10 minutos del 7 de enero de 2004.

1.2 La empresa sancionada está en desacuerdo con la sanción y decide proceder a su impugnación, para lo cual plantea los siguientes argumentos:

- A) Violación al art. 14 por cuanto considera que según esta disposición la multa sólo puede imponerse en caso de violación a una ley, reglamento u ordenanza, pero nunca por el incumplimiento a una Norma como en la que se funda la sanción que le ha sido impuesta.
- B) Violación al principio de tipicidad de las infracciones y sanciones, lo cual se basa en las siguientes razones: en primer lugar se alega que tanto el art. 37 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero (LOSF) como el art. 76 de la Ley de Sociedades de Seguros, disposiciones a cuyo amparo se le ha impuesto la sanción que impugna, riñen por su contenido y redacción con el principio de tipicidad, ya que constituyen normas en blanco o habilitantes a favor de la entidad o autoridades demandadas, que les posibilitan sancionar todo tipo de incumplimientos al ordenamiento jurídico formal. Se añade que, en clara contraposición al art. 14 Cn, las referidas disposiciones autorizan sancionar incumplimientos a instrumentos que no pueden ser considerados como integrantes del ordenamiento jurídico formal, tales como las "Normativas", sin que estuvieran dichos incumplimientos predeterminados como infracciones administrativas en forma precisa e inequívoca por la Ley. Siempre en refuerzo de este argumento, se insiste en que la existencia de preceptos legales genéricos, abiertos e indeterminados en materia de infracciones y sanciones administrativas resulta incompatible con el Principio de Tipicidad.

En segundo lugar, la violación al principio de tipicidad se funda en que la conducta que ha dado lugar a la imposición de la sanción no se encuentra precisada o determinada en la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero ni en la Ley de Sociedades de Seguros, sino que dicha conducta, y que consiste en la remisión fuera de plazo de los estados financieros, sus notas, el dictamen del auditor externo y la certificación del punto de acta, se encuentra determinada en el art. 13 de la NCS-015, de modo que el supuesto tipificado no se encuentra recogido en una Ley en sentido formal, con lo cual se viola el principio de tipicidad.

- C) Violación al principio de reserva de Ley: la sociedad actora recuerda que la principal característica de este principio, recogido en el art. 246 Cn, significa que está prohibido regular determinadas materias por un medio diferente a la Ley formal, entendida ésta como norma emanada de la Asamblea Legislativa; y en ese sentido, con apoyo en este principio, la parte actora considera que el hecho de que en virtud de los art. 10 y 37 de la LOSF y 79 de la LSS la autoridad demandada cree normativa a través de las cuales se configuren los supuestos constitutivos de infracción administrativa es contrario al principio de reserva de Ley. Respecto este mismo fundamento de la pretensión la parte actora alega que las conductas exigidas por la “Normativa” —en referencia a las disposiciones de carácter general que la Superintendencia emite en virtud de la facultad establecida en el art. 10, letra c, de la LOSF— no podrían considerarse como constitutivas de infracciones administrativas, ya que dichas normativas no constituyen un instrumento legal idóneo para complementar y facilitar la ejecución de una ley secundaria, pues esa labor está reservada a los Reglamentos.

2. Sobre este caso se pide analizar lo siguiente:

2.1. Identifique qué técnica ha utilizado el legislador en la tipificación de esta infracción: conceptos jurídicos indeterminados, tipificación derivada, etc.

2.2. Analizar si, como alega la sociedad sancionada, ha existido violación a los principios que se invocan como fundamente de la impugnación.