

6. Principio de irretroactividad

El principio de irretroactividad ha sido expresamente previsto en el inciso 5 del art. 248 del TUO de la LPAG, en los siguientes términos:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

[...]

- 5. Irretroactividad.-** Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

El principio de irretroactividad de las normas se reconoce a partir de lo dispuesto en el art. 103 de la Constitución Política, en el que se establece que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo⁷³.

89

En relación con la doctrina, el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras se fundamenta en el principio de seguridad jurídica, es decir, en la necesidad de conocer en todo momento qué conductas son reprochables y qué grado de reproche se establece a través de la sanción concreta⁷⁴. Dicho

⁷³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

«Artículo 103.- [...] La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo [...]». (Énfasis agregado).

⁷⁴ COBO OLVERA, Tomás. *El procedimiento administrativo sancionador tipo*. Barcelona: Bosch, 2008, p. 25.

principio también se encuentra vinculado al derecho fundamental a la legalidad (como garantía formal y material) por el que las normas sancionadoras no pueden desplegar efectos retroactivos *in peius*⁷⁵.

En ese sentido, el principio de irretroactividad involucra que, por regla general, corresponde aplicar las normas sancionadoras vigentes en el momento de la configuración de la infracción administrativa. No obstante, este principio contiene una excepción importante, la cual se configura cuando la norma posterior resulta más favorable para el administrado. Siguiendo la línea doctrinaria del destacado Morón Urbina⁷⁶, esta excepción se centra en el juicio de favorabilidad o benignidad que la autoridad debe realizar respecto de los efectos que la norma posterior tendrá en la esfera subjetiva del infractor; por ejemplo, si esta norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta o modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos.

90

Por otro lado, es relevante destacar que, mediante el art. 2 del Decreto Legislativo 1272, se modificó el principio de irretroactividad a fin de precisar los supuestos respecto de los cuales se podría configurar su excepción, es decir, la aplicación retroactiva de una norma posterior más favorable. Estos supuestos son los siguientes:

- Tipificación de la infracción más favorable.
- Previsión de la sanción más favorable, incluso respecto de aquellas sanciones que se encuentran en ejecución al entrar en vigor la norma nueva.

⁷⁵ MESTRE DELGADO, Juan Francisco. «Las sanciones administrativas». En *Base de conocimiento jurídico*. Disponible en: <www.iustel.com>

⁷⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 271.

- Plazos de prescripción más favorables.

A nivel jurisprudencial, en cuanto al principio de retroactividad benigna, el Tribunal Constitucional refiere lo siguiente:

[...] sin duda, constituye una excepción al principio de irretroactividad de la aplicación de la ley y se sustenta en razones político-criminales, en la medida en que el Estado no tiene interés (o no en la misma intensidad) en sancionar un comportamiento que ya no constituye delito (o cuya pena ha sido disminuida) y, primordialmente, en virtud del principio de humanidad de las penas, el mismo que se fundamenta en la dignidad de la persona humana.⁷⁷

Respecto a este tipo de retroactividad, Morón Urbina⁷⁸ precisa lo siguiente:

[...] si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle más favorable o benigna, pese a no haber regido al momento en que se ejecutará el ilícito administrativo [...]. Si la norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta, si modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos, o si establece plazos inferiores de prescripción será de aplicación al caso concreto la norma posterior de manera retroactiva. En todo caso, para adoptar la decisión la autoridad debe plantearse hipotéticamente la decisión sancionadora que adoptaría con uno y con otro marco legal y decidirse por la que en definitiva y de manera integral arroje los resultados más convenientes o beneficiosos para el infractor. (Énfasis agregado).

⁷⁷ Sentencia recaída en el Expediente 09810-2006-PHC/TC (fundamento 8).

⁷⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 10.^a edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, pp. 775-776.

Como se aprecia, la nueva regulación del principio de irretroactividad se centra en detallar los alcances de la retroactividad benigna, al precisar que esta podrá ser aplicada para la tipificación de la infracción, la determinación de plazos de prescripción y la previsión de las sanciones administrativas, incluso cuando se encuentren en fase de ejecución.

Respecto a este principio y su relación con el PAD, un ejemplo objetivo está conformado por aquellos procedimientos que se cometieron con fecha anterior al 14 de setiembre de 2014, periodo en el que se tenía que evaluar qué plazo de prescripción resulta más beneficioso para el presunto infractor. Al respecto, este plazo era el que menor margen de actuación brinde al empleador público para ejercer su potestad administrativa disciplinaria.

En resumen, de acuerdo a lo expuesto, es factible afirmar que el principio de irretroactividad consagra las siguientes reglas:

92

- **Regla general:** imposibilidad de imponer sanciones que no estuvieran tipificadas al momento de la comisión de la infracción.
- **Excepción a la regla:** prevé la posibilidad de aplicar normas sancionadoras posteriores siempre que fueran favorables al administrado, mientras no exista un pronunciamiento firme por parte de la entidad.