

Características del procedimiento administrativo sancionador: Introducción al análisis de los principios recogidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre la potestad fiscalizadora y sancionadora del Estado

Ley del Procedimiento Administrativo General en materia sancionadora frente a diversas normativas

En este documento queremos hacer analizar brevemente las características del procedimiento administrativo sancionador contemplado en la Ley del Procedimiento Administrativo General (en lo sucesivo, la LPAG) que contempla las garantías mínimas que deben ser respetadas por otras normativas especiales que también contemplan la tramitación de dicho procedimiento y por tanto el ejercicio de la facultad sancionadora.

Desde nuestra experiencia, podemos mencionar al Indecopi, que es técnicamente una entidad del ejecutivo que desarrolla funciones de agencia de la competencia encargada de resolver cualquier distorsión en esta economía social mercado y de proteger los derechos de autor, propiedad intelectual e industrial. Dicha entidad cuenta con varias comisiones que tienen competencias para sancionar conductas lesivas a la competencia, tales como protección al consumidor, competencia desleal, libre competencia y procedimientos concursales, o contra los derechos de propiedad intelectual. Cada una de las mencionadas comisiones tiene facultades sancionadoras previstas en cada una de las normativas que regula sus funciones, y estas facultades son ejercidas en procedimientos sancionadores contemplados en esas normativas.

Podemos señalar a otras entidades administrativas del ejecutivo como Ministerios, Órganos Constitucionalmente Autónomos, Órganos Técnicos, etc., que tienen diversas competencias y cada una está regulada por una Ley específica que contempla, asimismo, facultades sancionadoras. En este espectro, también tenemos a las autoridades u órganos de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Distritales, que cuentan con su propia normativa especial sobre sus facultades sancionadoras.

No obstante, la LPAG expresamente ha señalado que ninguna de las autoridades administrativas del Estado, puede vulnerar las garantías mínimas que brinda la misma LPAG, y uno de sus aspectos fundamentales es el ejercicio de las facultades sancionadoras en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Por ello, en Canalle Abogados en sucesivos trabajos haremos un análisis de cada uno de los principios del procedimiento administrativo sancionador establecidos en la LPAG, por lo que, a modo de introducción, en el presente artículo, haremos unos breves comentarios sobre las principales características de dicho procedimiento.

De las características del procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador tiene como principal finalidad la verificación de la comisión de conductas que estando contempladas como infracciones administrativas en una Ley, o norma con ese rango, dañan un sistema legal, teniendo, por lo tanto, un fin público, lo que explica que ese procedimiento, salvo especificaciones propias de alguna normativa especial¹, siempre se inicia de oficio, teniendo el Estado la titularidad de la acción fiscalizadora y sancionadora.

De esa manera el procedimiento administrativo sancionador no es uno que pueda iniciarse por la presentación de una denuncia o queja de un usuario, pues de ser así, estaríamos hablando de un procedimiento trilateral o con tres partes, donde tendríamos al que denuncia, al denunciado y al Estado. Estamos por tanto, ante un procedimiento bilateral, siendo las partes el Estado y aquel a quien le ha sido imputada una conducta prevista en la Ley como infracción administrativa.

En el procedimiento administrativo sancionador encontramos, asimismo, una característica fundamental que dota al ciudadano o usuario de un sistema legal, de la garantía de que el inicio de tal procedimiento únicamente lo puede efectuar la autoridad expresamente prevista en la Ley para ello, y que solo puede emitir una sanción e imponerla otra autoridad también expresamente prevista.

Esto tiene una contrapartida, que es también la otra cara de la garantía indicada en el párrafo precedente, por la cual una dependencia, órgano, Comisión, institución o Ministerio del Estado, en el sentido más amplio (pues abarca desde el Ejecutivo, hasta entidades Regionales y Municipales) solo puede tramitar un procedimiento administrativo sancionador en el caso que

¹ Existen procedimientos administrativos, tales como aquellos de protección al consumidor, que se inician con la interposición de una denuncia contra otra parte, y por ello son procedimientos trilaterales, sin embargo, en el mismo, la autoridad resolutoria que lo tramita tiene facultades para imponer sanciones. Este no es el típico o puro procedimiento administrativo sancionador, que siempre se inicia de oficio y es bilateral.

la Ley expresamente lo faculte. Para ahondar un poco en este punto, el funcionario público a cargo de una entidad en caso reciba una denuncia o conozca de hechos que están fuera de su competencia legal, debe de manera ineludible declarar que no corresponde iniciar el procedimiento, y, de ser el caso, derivar los actuados al órgano que le compete.

En el procedimiento administrativo sancionador, el Estado debe ser muy cuidadoso de respetar el precepto de que sólo puede dar inicio, en el caso que la conducta cuestionada esté claramente contemplada como infracción en una Ley. Esto implica una labor de mucha responsabilidad del órgano estatal competente de verificar que cada uno de los hechos encaje de manera perfecta en la conducta contemplada en la Ley como infracción.

En este último caso, es muy fácil que el Estado vulnere esa labor que mediante la interpretación extensiva de la normativa, a fin de que mediante esta determinada conducta se aprecie como dañina o nociva para un sistema legal, y de esa manera encasillarla como infracción administrativa. Existen muchos casos en el que el Estado ha cometido este error imponiendo sanciones por conductas no previstas como infracciones en la Ley, lo que ha conllevado a responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales contra los funcionarios públicos.

No obstante, es muy importante precisar que la deficiencia de redacción normativa establecida en las Leyes para la determinación de una infracción administrativa en muchos casos ha conllevado a ambigüedades, dudas y oscuridad al momento de que la autoridad administrativa competente tiene por delante un hecho lesivo al sistema legal y ha necesitado determinar si la conducta es o no una infracción. Ante situaciones como esta, la jurisprudencia puede ayudar mucho, sin embargo, opinamos que siempre la duda sobre este tema debe favorecer al administrado, ante la existencia de un riesgo muy alto de sancionar una conducta que la norma no ha previsto.

El procedimiento administrativo sancionador también es estrictamente formal, pues para su inicio, su tramitación, y la determinación de responsabilidad administrativa contra el ciudadano por parte de la autoridad, deben emitirse actos administrativos y/o resoluciones que determinen esas etapas. La formalidad de estos actos abarca, a su vez, una garantía a favor del ciudadano pues deben ser debidamente notificados.

Esto último se enlaza directamente con la muy relevante característica del procedimiento administrativo, que consiste en que el ciudadano producto de ser debidamente notificado de

los actos por parte de la autoridad competente, cuenta con la oportunidad concedida por el Estado para que se pueda defender de una imputación, expresar los argumentos y presentar la documentación que estime pertinente para sustentar esa defensa. Por lo tanto, cualquier indicio o situación que hubiera implicado una afectación al derecho del ciudadano imputado a poder defenderse, implica que el procedimiento administrativo es nulo.

Otra característica relevante a comentar es que la autoridad competente debe tener muy en claro que el ciudadano investigado e imputado cuando se inicia el procedimiento administrativo, no es culpable sino hasta que el órgano sancionador facultado por una Ley así lo determine. Esto quiere decir que se presume la licitud y la inocencia del imputado hasta que se demuestre en el mismo procedimiento lo contrario. Esta es una figura que pocas autoridades tienen en claro, y en abierta trasgresión a los derechos del ciudadano, adelantan opiniones contra esa presunción de licitud.

La anterior característica intrínseca del procedimiento administrativo implica que el ciudadano tiene derecho a cuestionar la sanción impuesta ante la autoridad que legalmente sea el superior jerárquico a aquella que impuso la sanción. La revisión de la actuación de la instancia inferior o primera instancia determina una garantía para el ciudadano contra alguna actuación abusiva del Estado.

No obstante la garantía indicada en el párrafo precedente, tenemos también que cualquier actuación de los órganos del Estado, en todos sus niveles (ejecutivo, gobierno central, entidades, ministerios, gobiernos regionales y municipales) puede ser revisada por el Poder Judicial. Entonces, tenemos en primer lugar que el Estado debe ser muy riguroso en el ejercicio de la acción sancionadora contra el ciudadano, pues su labor será revisada por el Poder Judicial, el cual podrá no solo anular el procedimiento, y/o dejar sin efecto una sanción ilegal, sino que también puede determinar que se evalúe la posible responsabilidad administrativa, civil y penal del funcionario. En segundo lugar, en contrapartida, el ciudadano debe saber que cuenta con el derecho a cuestionar cualquier actuación del Estado en el ejercicio de su acción sancionadora, bajo la premisa que estamos ante la labor de revisión ejercida por un poder distinto e independiente al ejecutivo.

Conclusiones

1. Toda normativa especial que contemple facultades sancionadoras a favor de una entidad del Estado, debe respetar las garantías mínimas a favor de los ciudadanos establecidas en la LPAG.
2. El procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio y tiene carácter bilateral.
3. El inicio de procedimiento administrativo sancionador solo puede efectuarse por la autoridad legalmente facultada para ello, lo que implica que la imposición de una sanción solo puede realizarse bajo el mismo parámetro.
4. La autoridad competente, solo puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador y ejercer sus facultades de sanción al ciudadano por un hecho que esté contemplado como infracción en una Ley.
5. El procedimiento administrativo sancionador es estrictamente formal, pues su inicio, su tramitación, y la sanción impuesta deben determinarse en actos administrativos legalmente emitidos que deben ser debidamente notificados.
6. Cualquier sanción impuesta en el procedimiento administrativo sancionador puede ser cuestionada por el ciudadano y llevar el caso ante una instancia superior que revise la legalidad de lo actuado.
7. En el procedimiento administrativo sancionador, la autoridad debe respetar la presunción por la que el administrado es inocente hasta que se pruebe su culpa.
8. Todo ejercicio y actuación de las facultades sancionadoras del Estado en los procedimientos administrativos sancionadores, pueden ser revisadas por el Poder Judicial.