**De los principios del procedimiento administrativo sancionador**

**Del principio de legalidad**

**Introducción**

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 trabajo, hablamos sobre sus características y alcances con la finalidad de hacer una introducción a esta herramienta del Estado a través de la cual ejerce potestad sancionadora a los ciudadanos.

Es relevante indicar que el Estado ejerce esa potestad, con la finalidad de desincentivar conductas, por acción o por omisión, que lesionan o afectan los objetivos y fines de un sistema normativo determinado, en perjuicio del propio Estado o de los ciudadanos.

Esa lógica es perfectamente entendible, pues en caso que no existiera esa potestad estatal, las obligaciones administrativas de hacer o de no hacer serían letra muerta ante la falta de fiscalización y sanción, así como que las consecuencias de los hechos lesivos al ordenamiento legal, serían asumidas no por el infractor (quien busca beneficiarse) sino por la ciudadanía y por el Estado mismo. Por el contrario, existirían incentivos muy grandes para la comisión de conductas lesivas al interés público, precisamente porque no serían materia de sanción conforme a Ley.

En contraparte a ese interés público de generar incentivos de buen comportamiento en la ciudadanía, el Estado debe ser muy respetuoso hacia el administrado, debiendo respetar sus competencias legales como autoridad pública así como los derechos y garantías del ciudadano.

No obstante, la historia nos ha demostrado que ante la falta de parámetros claros hacia el ejercicio de sus facultades, el Estado tiene muchos incentivos perversos para portarse mal, y generar arbitrariedades, sanciones irracionales y carentes de sustento, que tienen como consecuencias no solo que el ciudadano vea al Estado como un opresor y enemigo, quitándole legitimidad, sino que se generarían intereses, corrupción y muestras de abuso de poder que no son admisibles en un estado de derecho.

**Principio de legalidad**

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:*

1. ***Legalidad****.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.*

Como primer comentario, podemos afirmar que el principio de legalidad rige la potestad sancionadora del Estado, ante lo cual este último tiene una limitación establecida por la Ley que le impide salirse de ese marco.

En efecto, el marco de la legalidad, que alude el principio que estamos estudiando, implica que el Estado solo puede ejercer su potestad sancionadora si una norma con rango de Ley lo faculta expresamente a ello.

Esta primera limitación al poder punitivo del Estado es sumamente relevante, pues el administrado debe saber que ninguna norma legal del ordenamiento jurídico de la cual el Estado se sirva para atribuirse potestad sancionadora, puede ser alegada o utilizada sino aquella tenga rango de Ley.

Sabemos que las normas con rango de Ley, como cualquier otra del ordenamiento jurídico, deben ser debidamente difundidas, *erga omnes,* por el Estado en el portal oficial de normas legales de El Peruano, lo que le otorga a esta garantía al administrado un freno al posible abuso y arbitrariedad que puede ejercer el Estado.

Por otro lado, el principio de legalidad de la potestad sancionadora, cuando señala (…) *la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado (…)* genera adicionalmente otra limitación al poder del Estado.

En efecto, la norma con rango de Ley que le otorga al Estado potestad para sancionar, también debe consignar en ella qué conductas son las que a título de sanción pueden aplicarse a un ciudadano. Así, la norma con rango legal, no puede otorgar al Estado una carta libre para que éste, teniendo el poder otorgado por la misma norma, deduzca e interprete libremente qué conductas considera que pueden ser sancionadas.

Solo imaginemos un escenario en el que el funcionario público decida qué conductas son sancionables y cuáles no. Estaríamos en una inmensa incertidumbre y en un estado de arbitrariedad, en directa afectación a la seguridad jurídica de los administrados, quienes tendrían que gastar mucho dinero en ponerse en supuestos que pueden estar en la mente del funcionario público. Eso no es admisible.

Por lo tanto, la norma con rango legal, para que sea válido el ejercicio de la potestad sancionadora de una entidad estatal y la consecuente imposición de una sanción, debe ineludiblemente contemplar muy claramente y describir sin duda ni oscuridad alguna la conducta que el Estado puede castigar.

**Situaciones límite**

Debemos, en este punto, mencionar, sin lugar a dudas, que en la práctica, la mala praxis legislativa de nuestros legisladores, puede conllevar que al momento de regular la actividad sancionadora del Estado en respeto al principio de legalidad, que la norma con rango de Ley emitida, tenga una redacción tan ambigua que podría traer consecuencias tales como:

1. El administrado no sabe si puede o no puede ser sancionado.
2. La autoridad estatal no sabe si puede o no puede imponer una sanción.

Dichos supuestos son altamente nefastos para lograr el fin disuasivo que persigue la implementación de un sistema legal para sancionar conductas lesivas al ordenamiento jurídico, pues en el primer caso, ante la mala definición normativa, malos ciudadanos pueden estar incentivados y sujetarse a esa mala redacción normativa para cometer conductas lesivas y obtener beneficios indebidos.

A su vez, con relación a la segunda conducta, otra consecuencia negativa, puede configurarse en el sentido que el propio Estado fuerce la oscura normativa y sancione una conducta a todas luces lesiva, pero que no está debidamente contemplada en la norma con rango de Ley.

También, podríamos estar en el supuesto en el que el Estado se vea de manos atadas, y en sus narices se cometan las acciones más lesivas y dañinas para la ciudadanía y en la práctica no pueda hacer nada al respecto.

Ya sabemos que para el privado, no existe marco de legalidad en sus acciones, ante lo cual lo que no está claramente prohibido, está permitido.

Cualquiera de los dos supuestos anteriores y de las consecuencias negativas que pueden darse, conllevará a la falta de confianza de muchos sectores en el sistema legal y al mismo Estado, tales como empresariado, inversionista, trabajadores, entre otros, generando aumento en los costos de transacción ante la falta de previsibilidad y de seguridad jurídica, costos que finalmente se trasladan a los consumidores y a la sociedad en general.

No obstante lo expuesto, si nos enfocamos en el administrado de buena fe y de conducta correcta, presumiendo la licitud de sus acciones, la LPAG establece un principio fundamental a favor del ciudadano por el cual, ante la existencia de duda, siempre la interpretación será a su favor.

Por lo tanto, el Estado siempre deberá someterse al principio de legalidad en un procedimiento administrativo sancionador y si la normativa no es clara ni cumple los parámetros que el mencionado principio exige como garantía a favor del administrado, pues no podrá ejercerse la potestad sancionadora en ningún caso.

**De la importancia de la jurisprudencia administrativa y judicial**

Por todo lo expuesto, sabemos que el principio de legalidad que limita la facultad sancionadora del Estado, puede tener fisuras que pueden generar distorsiones que al final de cuentas afectan el interés público de disuadir al administrado de cometer actos que lesionan o dañan la finalidad y objetivos de un sistema legal.

Sin embargo, la jurisprudencia administrativa o judicial en este caso es sumamente relevante, pues todos los pronunciamientos del Estado en los que ejerce facultad sancionadora pueden ser cuestionados e impugnados por el ciudadano y por ello ser revisados por una segunda instancia administrativa (si la normativa especial lo estipula) o en su defecto por el poder judicial.

Ahí radica la real importancia de la mencionada jurisprudencia, pues no solo tenemos como limitante de la acción sancionadora del Estado al principio de legalidad, sino que sus pronunciamientos pueden ser fiscalizados, a fin que se revise nuevamente si la autoridad competente actuó dentro de los límites legales o fue arbitrario.

**Conclusiones**

1. El principio de legalidad rige la potestad sancionadora del Estado.
2. El ejercicio de la potestad sancionadora tiene como finalidad desincentivar conductas, que lesionan o afectan los objetivos y fines de un sistema normativo determinado, en perjuicio del propio Estado o de los ciudadanos.
3. Estado solo puede ejercer potestad sancionadora si una norma con rango de Ley o una Ley lo faculta expresamente a ello.
4. La norma con rango legal, no puede otorgar al Estado una carta libre para que éste deduzca e interprete libremente qué conductas considera que pueden ser sancionadas, así la norma debe ser muy precisa y clara.
5. Una mala praxis legislativa, en vulneración al principio de legalidad, podría traer como nefastas consecuencias tales como: que a) el administrado no sepa si puede o no puede ser sancionado y que b) autoridad estatal no sepa si puede o no puede imponer una sanción.
6. La jurisprudencia administrativa y judicial tienen mucha relevancia en el respeto al principio de legalidad por parte del Estado, pues sus pronunciamientos pueden ser fiscalizados y revisados, a fin de determinar si la autoridad competente actuó dentro de los límites legales o fue arbitrario.