De los principios del procedimiento administrativo sancionador

Del principio del debido procedimiento

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 artículo, desarrollamos un análisis del principio de legalidad del procedimiento administrativo sancionador contemplado en dicha normativa, para lo cual esbozamos las siguientes 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 que lo faculta expresamente a ello.*
4. *La norma con rango de Ley, 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 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.*

Principio del debido procedimiento

En esta oportunidad, vamos a analizar el principio del debido procedimiento, que debe ser respetado muy escrupulosamente por la autoridad administrativa sancionadora, pues como veremos a continuación, dicho principio no solo es una garantía fundamental para salvaguardar los derechos del imputado de una conducta tipificada en la normativa como infracción, sino que tiene incluso rango constitucional, por lo que la actuación del Estado debe ser altamente garantista a favor de la ciudadanía, cuando, en el caso particular, ejerce facultades sancionadoras.

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:*
>
> *2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.*

Sin procedimiento no hay sanción

La limitación legal al poder punitivo del Estado podemos apreciarla desde el comienzo de la redacción del principio, pues la normativa prohíbe que el Estado pueda ejercer ese poder fuera de un procedimiento administrativo sancionador.

Esta clarísima situación, determina que los funcionarios del Estado deben tener la potestad legal para poder dar inicio a un procedimiento de esa naturaleza, y ese inicio debe efectuarse de manera formal con la correspondiente declaración de la autoridad administrativa que está dándose por iniciado el trámite, a través de la emisión de un acto administrativo de imputación de cargos.

Por tanto, no es posible interpretar, en desmedro del ciudadano, la presunta existencia de una conducta pasible de ser sancionada, incluso si así estuviese estipulada en una norma con rango de Ley, si no existe un acto administrativo emanado por la autoridad administrativa competente que dé inicio al trámite del procedimiento.

Muchas veces una autoridad del Estado ejerce su potestad fiscalizadora con la finalidad de investigar y recabar información que le permita obtener los elementos de juicio necesarios para corroborar si un administrado hubiera incurrido en alguna conducta pasible de sanción.

Sin embargo, aún si estuviésemos en el supuesto que producto de esas investigaciones se apreciara de manera contundente que un ciudadano hubiera cometido una infracción administrativa, sino existe una declaración expresa del inicio de un procedimiento administrativo sancionador, entonces estamos en el caso en que no es posible que el Estado ejerza su potestad sancionadora.

Incluso, la autoridad administrativa competente estará prohibida de hacer algún juicio de valor u opinión sobre la comisión de una conducta, pues ello solo podrá hacerlo en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, siendo que si lo realizase fuera, estaría no solo cometiendo una ilegalidad sino posiblemente un acto arbitrario con repercusiones funcionales y penales.

Así de clara es la primera limitación al poder punitivo del Estado, que podemos apreciar derivada del principio del debido procedimiento, por lo que se constituye como una garantía a la ciudadanía pues el Estado está proscrito de actuar punitivamente en el ámbito administrativo sin haber iniciado un procedimiento administrativo sancionador.

Respeto a las garantías del debido procedimiento

En este punto debemos preguntarnos ¿cuáles son las garantías del debido procedimiento administrativo sancionador?.

Definitivamente, debemos entender que esas garantías son todas aquellas prerrogativas o derechos de índole procedimental que se otorgan al usuario que hubiera sido imputado con una conducta tipificada en la Ley, que le permitan ejercer de manera suficiente y con total garantía su defensa ante la mencionada imputación.

En contraparte, esas garantías resultan obligaciones que la autoridad administrativa con potestad sancionadora, debe velar y cumplir con mucho respeto a la normativa y al usuario que estuviera siendo investigado y/o sometido al procedimiento administrativo sancionador.

No obstante, las garantías del debido procedimiento no se agotan solamente en una declaración lírica, ante lo cual si no le otorgamos contenido quedaría en una vaga y general afirmación, que no le permitirá a la autoridad administrativa saber cómo respetar esas garantías, por un lado, y por, otro lado, no sabrá el administrado cómo saber ejercer sus derechos procedimentales.

En atención a lo anterior, podemos afirmar de manera clara que las garantías al debido procedimiento deben traducirse en actos administrativos concretos y que estos estén emanados conforme a la normativa vigente.

A continuación esbozamos determinados actos y situaciones que reflejan el respeto al debido procedimiento por parte del Estado a favor del ciudadano imputado con una conducta sancionable:

A. Debida notificación: En este extremo podemos entender que cualquier acto administrativo emitido por la autoridad competente (legalmente autorizada para ello) sea notificado al ciudadano en su domicilio real, establecido en el DNI de ser persona natural o en el RUC de ser persona jurídica, salvo que estos hubieran informado a la autoridad de manera previa la posibilidad de ser notificados en otro domicilio procesal, e incluso, en un correo electrónico.

   Estamos hablando no solo del acto administrativo que da inicio al procedimiento administrativo sancionador, sino también de cualquier requerimiento de información, informe emanado al interior del procedimiento así como la misma resolución que impone una sanción.

   Todos los actos deben ser notificados al administrado, siguiendo, por parte de la autoridad, los pasos formales suficientes y exigidos por la LPAG que determinen que ese administrado, de manera ineludible, tomó conocimiento debido de esos actos administrativos, con la finalidad que no exista ninguna duda (ni la más mínima, pues la duda favorece al administrado) de que se hubiera vulnerado esa obligación.

   Por ejemplo, la LPAG, en el marco del artículo 20 de dicha norma, en materia de notificación de actos administrativo, exige a la autoridad a que, si en la primera oportunidad, no encontrara personalmente al administrado o este se negase a recibir el acto, debe avisarle que acudirá por segunda vez, dejando constancia de ello. Si en esa segunda oportunidad, no logra entregar personalmente el acto al administrado o este vuelve a negarse a recibir, la autoridad deberá notificar bajo puerta el acto administrativo. Si los pasos anteriores no pueden lograrse, porque no es posible corroborar un domicilio real del administrado o porque las circunstancias impiden que se le notifique, entonces la autoridad deberá notificar por publicación, es decir, deberá publicar en El Peruano el acto administrativo y el destinatario.

B. Del ejercicio del derecho de defensa

   Como una consecuencia directa a la debida notificación de los actos administrativos en el marco del procedimiento sancionador, tenemos a la garantía que la LPAG establece a favor del administrado de 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.

En este punto, también, así como lo efectuamos en nuestro artículo de introducción del estudio de estos principios, debemos hacer mención a la naturaleza del procedimiento sancionador pues tiene relación directa al ejercicio del derecho de defensa.

El procedimiento administrativo sancionador es uno de naturaleza eminentemente de oficio, es decir que su inicio solo se produce cuando la autoridad administrativa competente lo dispone.

Sin embargo, es relevante también hacer mención a los casos en los que se formulan denuncias administrativas mediante las cuales un ciudadano informa a la autoridad que otro ciudadano habría incurrido en una infracción administrativa.

En estos casos, y sin perjuicio que el procedimiento sancionador siempre se iniciará de oficio, es muy relevante que en el marco del presente principio, la autoridad administrativa conceda la oportunidad al denunciado de ejercer su defensa frente a los hechos denunciados.

Otro aspecto a comentar en este punto, es el derecho con el que cuenta el administrado a tomar conocimiento y a cuestionar cualquier actuación que la autoridad administrativa realice y que sirva para emitir un pronunciamiento.

En efecto, no es admisible que información o documentación que el imputado no haya tenido la oportunidad de cuestionar, sirva a la administración para sustentar la imposición de una sanción, pues ello sería una abierta vulneración al principio al debido procedimiento.

Finalmente, resulta importante mencionar que en el marco del derecho del derecho de defensa, el administrado tiene derecho a que la totalidad de sus argumentos y documentación que coadyuven a su defensa, sean debidamente merituados y analizados por la autoridad administrativa para emitir un pronunciamiento sobre si impone o no una sanción al presunto infractor.

Distintas autoridades: fases instructora y sancionadora

La LPAG, a través del principio del debido procedimiento, exige que distintas autoridades ejerzan las funciones instructora y sancionadora.

Esto es absolutamente coherente con el principio del debido procedimiento, en la medida que, en este, no podemos tener que la misma autoridad que da inicio al trámite imputando los cargos, sea la misma que sancione.

La garantía con la que cuenta el administrado es saber que toda la actuación de la autoridad que decide imputarle cargos y que tramita el procedimiento sancionador, será materia de revisión por parte de una autoridad distinta.

Podemos definir a la etapa instructora del procedimiento sancionador a aquella que va desde la declaración de su inicio, la formulación de requerimientos de información, la actuación de

pruebas, entre otros, y transcurre hasta la emisión por parte de la autoridad instructora de un informe o acto final de instrucción en el que formule una conclusión sobre la responsabilidad administrativa del imputado. Dicha autoridad instructora, en este caso emite una opinión declarando responsable al imputado o no responsable, siendo que en este último caso concluye el procedimiento administrativo sancionador. Es relevante indicar que en cualquiera de los dos casos, el imputado tiene derecho a ser notificado de esa decisión final del órgano instructor.

La etapa sancionadora del procedimiento se inicia con la remisión de los actuados por parte del órgano instructor al órgano sancionador, cuando el primero de los nombrados ha concluido que existe responsabilidad administrativa del imputado. En esta etapa sancionadora, el órgano sancionador debe recabar y analizar los alegatos que el imputado formule como parte de su derecho de defensa, y luego de ello decidir finalmente si lo sanciona o no.

La resolución de sanción del órgano sancionador, debe ser debidamente notificada al infractor, el cual tiene derecho a impugnarla, ya sea en el ámbito administrativo si la normativa especial estipulara una segunda instancia, o en el ámbito judicial, si en el ámbito administrativo solo se tuviera una instancia administrativa.

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.