

El procedimiento administrativo sancionador: Garantista o protección del interés general

Autor: Leyli J. Aguilar Ventura¹
Publicado: 13/09/2021

Introducción

El procedimiento administrativo sancionador se aplica dentro de la Administración Pública cuando se pretende imponer una sanción administrativa. Es decir, es el procedimiento que va implementar la Administración Pública cuando pretende imponer sanción administrativa ejerciendo la potestad sancionadora. Por tanto, la Administración Pública no puede tramitar cualquier procedimiento, sino sólo el procedimiento administrativo sancionador, que es el procedimiento establecido legalmente para ejercer la Administración Pública su potestad sancionadora por cuanto afecta a ciertos derechos fundamentales del ciudadano, Gosalbez (2013)²

Entonces si hablamos de un procedimiento administrativo sancionador que se aplica en las entidades del Estado donde los operadores administrativos o los tribunales administrativos son los que investigan, recogen los medios probatorios suficientes, y sancionan. Corresponde preguntarse ¿Cuál es el rol de las administraciones públicas? ¿Quiénes son exactamente los que desarrollan las instituciones del procedimiento administrativo sancionador? ¿Qué modelo o qué tipo de procedimiento administrativo sancionador debemos desarrollar, un procedimiento administrativo sancionador con una mirada desde la administración pública, que implica la protección del interés general o un procedimiento administrativo sancionador más garantista de protección de los derechos de los ciudadanos? Entonces, desarrollando este tema, desde esta perspectiva, considero:

I.- Procedimiento Administrativo Sancionador

En nuestro país, el procedimiento administrativo sancionador se reconoce por primera vez en el año 2001 con la vigencia de la Ley 27444, existe un capítulo exclusivo respecto a la potestad sancionadora del Estado, teniendo esta mucha influencia de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas españolas de 1992. Es así que, en nuestro país, se empieza a implementar el procedimiento administrativo sancionador en los diferentes sectores.

El procedimiento administrativo sancionador es desarrollado por el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, expidiéndose un conjunto de sentencias del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema respecto de esta materia. Cuando el Tribunal Constitucional desarrolla el procedimiento administrativo sancionador empieza identificando la teoría del ius puniendi del Estado y entonces realiza un análisis desde el punto de vista e indica que el ius puniendi, se expresa tanto en el ámbito penal con determinados matices que debe aplicarse en el ámbito administrativo. Con ello se aclaró, por que antes se creía que el procedimiento administrativo sancionador aplicado a la propia administración, debería tener sus propias reglas, aplicar sus propios principios y hasta tener un alto grado de discrecionalidad en la administración pública sin embargo con la sentencia que emite el Tribunal Constitucional específicamente en esta sentencia (Exp. N° 2050-2002-AA/TC187) desarrolla la naturaleza del ius puniendi indicando que deben aplicarse con determinados matices al procedimiento administrativo sancionador y en especial a los procedimientos disciplinarios, posición que fue recogida del tribunal constitucional español del año de 1982.

Pero debemos precisar que se dio una contradicción desde el punto de vista de un enfoque de la convencionalidad por que la Corte Interamericana de Derecho Humanos

tiene una posición un poco diversa, en la sentencia Leopoldo López versus Venezuela dice definitivamente de que los principios del derecho penal deben aplicarse con determinados matices al procedimiento administrativo sancionador sin embargo, en otra sentencia (Baena Ricardo) la misma corte Interamericana de Derecho Humanos señala que los principios del derecho penal deben aplicarse no con matices y sino debe aplicarse definitivamente con exhaustividad en los procedimientos administrativos sancionadores. Entonces encontramos desde la misma convencionalidad una contradicción de como entender el derecho administrativo sancionador. Posteriormente la Corte Suprema en la casación N° 19723 del 2015, toma la misma posición que el Tribunal Constitucional en el sentido que los principios del derecho penal deben trasladarse con determinados matices al procedimiento administrativo sancionador, es la posición de la Corte Suprema y no solo en esta casación sino en otras que viene repitiendo. En conclusión ¿Cuál es la posición que han adoptado tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema respecto del procedimiento sancionador?

El *ius puniendi* del Estado es uno solo y por ende tiene una manifestación penal y administrativa. De la misma opinión es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015)³ el cual advierte que “la unidad de la potestad sancionadora del Estado tiene como manifestaciones: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador” (p. 11). Ambas causan algún tipo de afectación o intromisión en los derechos de las personas; ciertamente, el Derecho Penal dentro de la última ratio, y, en el caso del Derecho Administrativo Sancionador para las cuestiones que con mayor cotidianidad se presenten la Administración (Otero, 2020)⁴

En este sentido, Gomes (2003)⁵ afirma que el Derecho Administrativo Sancionador también se encuentra sujeto a límites desde la propia Constitución, estos son los mismos que rigen para el Derecho Penal, solo que, al momento de extrapolarlos, deben adaptarse a la especial materia sobre la que se proyectan (sanciones administrativas) por lo que deben ser matizados o flexibilizados. Por qué no olvidemos que el control de constitucionalidad refiriéndome al Tribunal Constitucional tiene un enfoque más vinculado a una relación entre el control de la constitución con las normas de rango de ley.

II.- Modelo de Procedimiento Administrativo Sancionador: Garantista o Protección del Interés General

Debemos tener en cuenta que el Tribunal Constitucional tiene un enfoque más vinculado a una relación entre el control de la constitución con las normas de rango de ley y desde el punto de vista jurisdiccional existe una protección más de las garantías y de los derechos de los ciudadanos. La administración en cambio, tiene otra filosofía u otro enfoque que es la protección del interés general. Por tanto, que modelo o que tipo de procedimiento administrativo sancionador debe prevalecer o se debe desarrollar en un procedimiento administrativo sancionador con una mirada desde la administración pública que implica desde la protección del interés general o un procedimiento administrativo sancionador desde una posición más garantista de protección de los derechos de los ciudadanos. Esta discusión se desarrolla en dos teorías una teoría organizativa y la otra teoría ecléctica.

Entonces el procedimiento administrativo sancionador desde el punto de vista del interés de la administración pública es obvio que va a buscar que esos procedimientos sean más eficientes que se diseñen determinadas garantías con el propósito de castigar y por tanto, lograr los fines de la prevención tanto general como especial, en consecuencia siendo el propósito orientado más a una eficacia y buscar más sanciones. Esto a su vez generó un problema, por cuanto el procedimiento administrativo sancionador ha sido utilizado con los fines recaudatorios es decir se imponían sanciones para recaudar más

fondos o en su defecto para justificar determinadas políticas públicas y más aún, cuando la administración pública cuenta con potestad sancionadora las entidades del Estado, este enfoque desde el interés público tiene determinados dificultades.

Por otro lado, enfocado el procedimiento administrativo sancionador desde la garantía y protección y reconocimiento de los derechos de los administrados, implica en consecuencia que se incorporen dentro de ese proceso los derechos no solo los que están previstos en la constitución, sino que además, algunos derechos que se aplican por ejemplo al momento de litigar como el acceso permanente al expediente, la solicitud de los informes orales en cualquier etapa del procedimiento, la posibilidad de interponer apelaciones o la necesidad de contar con una segunda instancia. Ello evidentemente es la posición que ha tenido mayor influencia dentro de nuestro ordenamiento e incluso las últimas modificaciones de la Ley N° 27444 a partir del Decreto Legislativo 1272, se han incorporado mas derechos de los administrados como el derecho al acceso permanente al expediente, notificación obligatoria del informe del pronunciamiento por parte del instructor, plazo de caducidad, entre otros. Siendo esto así, en nuestro país el derecho administrativo sancionador o procedimiento sancionador plasmado en el TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, en sí definitivamente tiene una influencia garantista.

Finalmente, si damos una mirada integral al TUO de la Ley de Procedimiento administrativo General, se coincide con lo dicho por Brewer (2011)⁶ cuando sostiene que la ley peruana es precisa al establecer que busca, primero, la «protección del interés general», segundo, que con ello se haga «garantizando los derechos e intereses de los administrados» y tercero, que ambos fines se logren «con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general». Dicha consolidación es propia del Estado de Derecho y el reconocimiento constitucional, que instaura un modelo basado en la protección de los derechos individuales, por un lado y por el otro, en la búsqueda de la consolidación de la administración pública

Conclusiones

- En el Tribunal Constitucional y jurisdiccional existen una protección más de las garantías y de los derechos de los ciudadanos diferentes a la administración cuya filosofía es la protección del interés general
- La potestad sancionadora del Estado tiene como manifestaciones: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, ambas se encuentran sujetas a límites desde la propia Constitución.
- El modelo del Procedimiento Administrativo Sancionador plasmado en nuestro TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, es mas garantista teniendo en consideración las últimas modificaciones que se han realizado desde el Decreto Legislativo N° 1272 a la fecha, pero esto no impiden el desarrollo de la actividad administrativa en beneficio del interés general. Hay un equilibrio dentro de una sociedad democrática, entre la administración pública, sus poderes y prerrogativas; los administrados, sus derechos y garantías, de manera que la primera no abuse.

Referencias Bibliográficas

- (1) Abogada egresada de la Facultad de Derecho y CC. PP de la Universidad Nacional de Trujillo, Maestría en Derecho Administrativo y Constitucional (UNT), Egresada de la Maestría de Gestión Pública (USMP). Máster en Gerencia Pública, Egresada del Doctora de Gestión Pública y Gobernabilidad, Past Directora de Promoción Académica y Cultural del Colegio de Abogados de La Libertad.
- (2) Gosalbez Pequeño, Humberto. (2013). El Procedimiento Administrativo Sancionador (Teoría y Práctica). Madrid – España. Editorial Dykinson
- (3) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). Guía sobre sobre el procedimiento administrativo sancionador. Perú: Amparo Isabel Sauñe Torres, César Antonio Zarzosa González, Diego Hernando Zegarra Valdivia
- (4) Otero Chafalote, Chelsy (2020). ¿Cuáles son las dificultades de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la aplicación de principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador en el Perú?. Consulta 19 de setiembre 2021.
https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/19210/OTERO_CHAFALOTE_CHELSY_NAOMI.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- (5) Gómez Tomillo, Manuel (2003). Derecho Administrativo Sancionador y Derecho Penal. Análisis del derecho positivo peruano. Especial consideración de los principios de legalidad, culpabilidad y oportunidad. En: Revista de Derecho de la Universidad de Piura. Vol.4. Piura: 2003
- (6) Brewer Carías, Allan. (2011). La regulación del Procedimiento Administrativo en América Latina con ocasión de la primera década (2001-2011) de la Ley de Procedimiento Administrativo General (Ley 27444). Lima. Revista de la PUCP
- (7) Decreto Supremo 004-2019-JUS TUO de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, Perú, 25 de enero 2019