

Comentarios monográficos

CONSIDERACIONES SOBRE LA PREVISION DE SANCIONES EN EL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Eloy Lares Martínez

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Central de Venezuela*

I

No existe principio jurídico que se oponga a la incorporación, en las leyes administrativas, de sanciones aplicables a quienes las infrinjan. Las leyes se dictan para ser cumplidas. Las normas contenidas en ellas obligan, tanto a las autoridades, como a los particulares. Unas y otros les deben acatamiento. Es preciso que el ordenamiento jurídico contenga sanciones para ser aplicadas a quienes infrinjan esas normas.

Ni la Constitución de la República, ni principio alguno de técnica legislativa, obstan a la inserción en el texto de una ley administrativa, de las expresadas sanciones. No he leído en ningún autor de derecho público, crítica u objeción con respecto a la inclusión de sanciones en el texto de las leyes de carácter administrativo.

Por otra parte, es unánimemente admitido que corresponde a la reserva de la Ley, el establecimiento de penas, esto es de sanciones, tanto las de carácter estrictamente penal, que imponen los tribunales de justicia, conforme a las reglas del enjuiciamiento criminal, como las de carácter administrativo, que imponen los órganos de la Administración, con sujeción a las pautas del derecho administrativo. Las sanciones penales, como las sanciones administrativas, no pueden ser impuestas si no han sido establecidas en Ley preexistente, es decir, en Ley anterior al hecho que las motiva.

Basta para la validez de un texto que consagre una sanción, que haya sido dictado por el legislador conforme al procedimiento establecido para la formación de las leyes, y que no esté en contradicción con un precepto constitucional. Pero no puede exigirse que la disposición que contemple una sanción deba estar ubicada, para ser válida, en un Código o Ley determinados, y no en otros.

Por lo demás, en Venezuela, en todas las épocas, inclusive dentro del actual período constitucional, las leyes administrativas, en su mayoría, han previsto sanciones para quienes las violen o dejen de cumplir. Pueden verse, a título de ejemplo, la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito, de 22 de Abril de 1975 (artículos del 169 al 174, ambos inclusive), y la Ley Orgánica de Crédito Público, de 30 de Julio de 1976 (Art. 59), Ley del Banco Central de Venezuela, de 30 de Octubre de 1974 (artículos 97 y 98).

II

El proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado por el Ministerio de Justicia contiene un título consagrado a "las sanciones", que contempla dos clases de sanciones administrativas, a saber:

- a) Sanciones aplicables a los particulares, por infracciones a la referida Ley;
- b) Sanciones aplicables a los funcionarios o empleados públicos, en virtud de infracciones a esa misma Ley. Se trata de multas, impondibles a los servidores públicos, sin perjuicio de que puedan serles aplicadas otras sanciones previstas en la Ley de Carrera Administrativa u otras leyes.

De suprimirse en el proyecto de Ley, el artículo relativo a las sanciones aplicables a los administrados, quedarían impunes las infracciones cometidas por éstos. En efecto, las sanciones u otras medidas coercitivas que afecten el patrimonio de los administrados o su libertad personal, no pueden aplicarse, sin que las autorice un texto legal expreso. Por lo tanto, sin la indicada previsión legal, las autoridades quedarían inermes frente a las posibles violaciones o la resistencia a dar cumplimiento a la Ley. Los artículos 11 y 12 del Proyecto del Ministerio de Justicia, reproducidos en los artículos 28 y 29 del Proyecto del CAJAP, obligan a los administrados, el primero, a facilitar a la Administración Pública, la información que sobre el asunto de que se trate, sea necesaria para tomar una decisión, y el segundo, a comparecer a las oficinas públicas, cuando sean requeridas a hacerlo, por los funcionarios competentes, para la tramitación de los asuntos en que aquéllos tengan interés. A título de ejemplo, he citado estas dos disposiciones, que imponen obligaciones a los administrados. Es necesario que la Ley contemple las sanciones aplicables para el caso de que los administrados se resistan a dar cumplimiento a esas obligaciones.

Como antes anoté, el proyecto del Ministerio de Justicia autoriza la imposición de multas a los funcionarios o empleados que incurran en violaciones de la Ley, "independientemente de la amonestación, suspensión o destitución que pueda corresponder, de acuerdo con la Ley de Carrera Administrativa u otras leyes aplicables. . .".

En efecto, conforme al artículo 57 de la Ley de Carrera Administrativa, "independientemente de las sanciones previstas en otras leyes, aplicables a los funcionarios públicos en razón de sus cargos o por el ejercicio de sus funciones, éstos quedan sujetos a las siguientes sanciones disciplinarias:

- 1º Amonestación verbal;
- 2º Amonestación escrita;
- 3º Suspensión del cargo, con goce o sin goce de sueldo;
- 4º Destitución".

Como se ve, la disposición prevista en el proyecto del Ministerio guarda entera conformidad con la Ley de Carrera Administrativa. Esta última establece determinadas sanciones (las que acaban de ser indicadas), para los servidores del Estado que incurran en faltas funcionales, y permite que otras leyes establezcan otras sanciones.

Si se suprimieran del proyecto de Ley, las disposiciones referentes a las sanciones aplicables a los funcionarios, regirían las normas de la Ley de Carrera Administrativa. Existiría siempre en este caso la posibilidad de imponer las sanciones de amonestación,

verbal o escrita, suspensión del cargo y destitución. La infracción concedida por el funcionario no quedaría, pues, impune. Ahora bien, si es voluntad del Ejecutivo Nacional, como proyectista de la Ley, que exista la posibilidad de imponer multas a los funcionarios o empleados, para dotar de mayor flexibilidad la potestad disciplinaria de las máximas autoridades, deberían conservarse las disposiciones sobre la materia, contenidas en el proyecto del Ministerio de Justicia.

III

Sintetizando lo expuesto, puedo, en breves palabras, concretar mis puntos de vista, así:

a) En lo concerniente a las infracciones en que puedan incurrir los administrados, es absolutamente indispensable que en el cuerpo de proyecto de Ley, se conserven los artículos que autorizan las sanciones aplicables;

b) En lo tocante a las infracciones en que puedan incurrir funcionarios o empleados, en caso de que se quiera autorizar la aplicación de multas, también sería necesario el mantenimiento de los preceptos que las contemplan, incluidas en el proyecto del Ministerio de Justicia.