

DOCTRINA

Problemas prácticos en la ejecución de las sanciones administrativas en el Perú: ¿Cómo afrontar adecuadamente la potestad punitiva administrativa?

Practical problems in the execution of administrative sanctions in Perú: How to adequately deal with the administrative punitive power?

L. Alberto Huamán Ordóñez 

Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo, Perú

RESUMEN El autor se aboca al análisis y al estudio de los problemas prácticos que se generan en el momento en el que la Administración, luego de sancionar, debe concretar, en el plano de la realidad, tal castigo jurídico. En este aspecto, se decanta por un precavido análisis de la validez y de la eficacia de la propia ejecutoriedad administrativa, así como de la técnica recursiva por parte de quien se ve afectado por el poder público titular de potestades sancionadoras, a efectos de conducir por una buena administración al ejercicio de tales competencias de gravamen de las administraciones públicas, ya que obra una fuerte y sólida distancia entre seguir de manera pulcra el camino formal de la actividad administrativa sancionadora, en comparación con el amplio espacio de la actividad material punitiva. Esto lleva a que, en el escenario real, se provoquen mayores problemas para la organización administrativa que aquellos que han sido generados por el sujeto sometido a dichas potestades públicas.

PALABRAS CLAVE Sanción, potestad sancionadora, ejecutoriedad, vía de recurso, validez, potestad sancionadora.

ABSTRACT The author focuses on the analysis and study of the practical problems that are generated at the moment in which the administration, after sanctioning, must specify such legal punishment in reality; In this regard, it opts for a careful analysis of the validity, effectiveness, of the administrative enforceability itself as well as of the recursive technique on the part of those who are affected by the public power holder of sanctioning powers in order to lead by good administration to the exercise of such powers of taxation of public administrations since there is a strong and solid distance between following neatly the formal path of sanctioning administrative activity compared to the wide space of punitive material activity, which leads to the fact that, in the real scenario, greater problems are caused to the administrative organization than those that have been generated by the subject subject to said public powers.

KEYWORDS Sanction, sanctioning power, enforceability, recourse, validity, sanctioning power.

El ejercicio de la potestad administrativa sancionadora

Como es conocido, la Administración dispone de un amplio empleo de potestades jurídicas enfocadas en el interés público. Tales potestades variadas, que no son más que enteras atribuciones de poder objetivo dadas por el derecho público en general y por el derecho administrativo específicamente (Ivanega, 2008: 107; Vignolo Cueva, 2011: 788; Soria-Cevallos, 2021: 317), obligan a que las organizaciones públicas deban conducirse de manera adecuada. Esto se traduce en la correlativa exigencia de entera razonabilidad, proporcionalidad, buena fe, vicarialidad, confianza legítima y plena interdicción de la arbitrariedad, llevando a que se precise lo siguiente:

Las potestades administrativas pueden definirse como las prerrogativas que corresponden a la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines, y que le permiten ejercer sus funciones desde una posición de preeminencia jurídica que se concreta en la sujeción, general o especial, de los administrados a los actos que la Administración dicta en ejercicio de estas potestades. La potestad administrativa es, en esencia, la manifestación, en un ámbito específico, de relaciones jurídicas del poder público genérico del que está investida la Administración, y constituye un elemento definitorio básico del estatuto de la Administración en cuanto sujeto del derecho administrativo. En definitiva, se trata de títulos de intervención que deben desarrollarse o ejecutarse para lograr las finalidades especialmente previstas por el ordenamiento al establecerlos y, en caso de no aplicarse de este modo, los actos y las disposiciones a través de los cuales se canalizan serán objeto de un vicio de desviación de poder (Manteca Valdelande, 2011: 5).

Dentro del amplio elenco al que hacemos alusión, aparecen las potestades sancionadoras que representan, en gran medida, un fuerte espacio de intromisión sobre la vida de los ciudadanos, ya que permiten que los poderes públicos, en su calidad de organizaciones serviciales, puedan punir a los administrados (Gómez González, 2020: 194).

Lógicamente, la punición administrativa deviene en excepcional atendiendo a que la regla básica en el Estado de derecho es que los jueces y los tribunales penales sean los que retengan, para sí, el privar de la libertad a las personas. De este modo, por aplicación del *ius puniendi* (Mundaca Assmussen, 2012: 71), la autoridad administrativa está vedada de incidir sobre la libertad, ya que dicha atribución es entregada a los jueces.

En este orden de ideas, el ejercicio de las potestades sancionadoras trae consigo diversos problemas que exceden los alcances de este análisis (para citar algunos: los alcances de la discrecionalidad, el límite de los conceptos jurídicos indeterminados, la posibilidad de punir reglamentariamente, el sacrificio de los principios y la pura actuación material, entre otros), ya que, desde siempre, se entiende que la atribución administrativa de punir es contraria a la técnica de la división de poderes (Bordalí Salamanca y Ferrada Bórquez, 2019).

Del amplio elenco de «situaciones incómodas» que debe afrontar el derecho administrativo, el espacio de los diversos momentos ligados a la validez, a la eficacia y a la ejecutoriedad de la actividad administrativa sancionadora, con especial referencia a la ejecución de la punición administrativa, es el que resalta, sin desmerecer a los demás.

En este contexto, es propósito nuestro abocarnos al estudio y al análisis de tales aspectos, ya que no solo tienen un componente teórico, sino una visible y entera virtualidad práctica, por lo que el noble propósito (certero o no) de este ensayo es identificar tales inconvenientes en el espacio propio del derecho administrativo sancionador proponiendo, con buen talante, diversas medidas destinadas tanto a garantizar la posición jurídica del particular juzgado por la organización administrativa, como orientando adecuadamente a las administraciones para sortear cualquier tergiversación de la potestad sancionadora.

Ejecución de las sanciones al administrado: Análisis de sus problemas prácticos

La concreción específica de las sanciones administrativas, en el plano de la realidad del administrado, es un asunto de delicada maestría. Implica no solo asegurar el actuar formal de la Administración contenido en el expediente sancionador y su sana conducción orientada a variar el entorno del particular, ahora ya coronado correctamente en su entera calificación de infractor, sino en evitar que el accionar material de la Administración —tan propio de estos espacios— abandone el sano calificativo de neutralidad, que predica el derecho administrativo, para afectar excesivamente al administrado (Gómez González, 2020: 194), virando a lo que se constituye como una vía de hecho entendida como una actuación administrativa de derecho administrativo vedada jurídicamente.

En este entendido, es uno de los espacios jurídicos donde el derecho administrativo debe llegar a comportarse como una técnica tanto como un arte al exigir, de manera respectiva, el pulcro seguimiento de los derechos y de las garantías de titularidad del administrado (Linazasoro Espinoza, 2018: 26) en consonancia con la vocación instrumental del poder público, como un entero tacto en el ejercicio de la actividad administrativa que el necesario balance entre el poder de la Administración y la libertad del ciudadano reclama.

Procede efectuar, a efectos de evitar la reducción mínima de problemas prácticos en la ejecución de sanciones administrativas, un necesario tamizaje de los parámetros de una buena administración enfocados en los siguientes rubros.

En torno a la validez jurídica del actuar administrativo

La figura de la validez administrativa, conectada al ejercicio de las potestades administrativas de proyección sancionadora, requiere un necesario escrutinio de los aspectos que avalan la sanidad de la actividad administrativa desplegada por el poder público.

El control sobre los requisitos de validez de la actividad administrativa desplegada en curso de potestades sancionadoras

Este aspecto es el primero a mantenerse en constante revisión, ya que si bien la Administración cuenta con la ficción de validez para avalar sus decisiones administrativas, esta tiene un entero contenido relativo por haberlo así determinado, por seguridad jurídica, el propio derecho administrativo, entendiendo que «no es una regla probatoria que imponga como verdadero el contenido fáctico del acto» (Jara Schnettler, 2018: 72). Al efecto, la ficción de validez de la actividad administrativa y no solo del acto administrativo se ubica en el artículo 10 del Decreto Supremo 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27.444 de Procedimiento Administrativo General.

Llega a entenderse que se asume de modo pacífico, en la práctica, que la autoridad administrativa ha actuado, desde antes del asomo del procedimiento en el ejercicio de sus potestades sancionadoras, en uso del derecho objetivo para castigar al administrado díscolo cuando este afronta las reglas del tráfico jurídico en sus relaciones con los poderes públicos. En dicho escenario, es francamente común que el personal al servicio de la Administración se ufane de un adecuado procedimiento (Cordero Quinzacara, 2018: 4), dando por sentado que la estructura del trámite ha seguido los cánones ritualistas de la disciplina del derecho sancionador, y conllevando a que se muestre muy seguro del proceder de la organización pública, como si estuviese vedado extender alguna sombra de duda sobre el ejercicio de las potestades sancionadoras.

Atendiendo a su poderoso alcance, no se trata de un juicio sobre aspectos de oportunidad y conveniencia que pueda ejercer la Administración sobre el sustento de potestades regladas (tan abiertas a entrometerse en el procedimiento sancionador), sino de un auténtico examen sobre las potestades regladas, conectadas a la técnica jurídica de la validez y de los requisitos ínsitos a ella, que habilitan la estructura del propio procedimiento sancionador.

La posibilidad de los recursos y de la nulidad de oficio para superar la omisión o invocación defectuosa de los requisitos de validez constitutivos de nulidad administrativa

La autoridad, a quien la regulación jurídica le otorga competencias en el curso de tal procedimiento, está llamada a identificar potenciales vicios de nulidad, que implican, en buena cuenta, el probable quiebre de la validez del actuar administrativo para evitar romper —a futuro— la sana y hasta entonces armónica estructura del sancionador, de modo que ceda paso a la impugnación efectuada por el administrado (medio «natural» de cuestionamiento de la validez), como pueda echar mano, ya heroicamente, de la técnica de la nulidad oficiosa al abrigo de los artículos 10, 11, 12, 13 y 213 de la Ley 27.444 para salvar la regularidad de la actividad administrativa (Danós Ordóñez, 2021: 172-173).

No se trata aquí de un juicio de valor asentado en la mera discrecionalidad del agente público, sino en su necesaria participación como coadyuvante de la buena administración que beneficia tanto al investigado como a la Administración.

En torno a la eficacia de la actividad administrativa sancionadora

Además de la validez jurídica y su consiguiente trastrocamiento en vicios sobre ella que conlleven a la nulidad, la eficacia de las decisiones administrativas puestas a conocimiento del administrado infractor es otro de los problemas prácticos, de no siempre fácil y oportuna solución, que se presentan en el escenario del derecho sancionador.

La necesaria notificación de las actuaciones administrativas que componen el expediente sancionador: Inaplicación del aforismo ignorantia juris non excusat al ámbito administrativo

A tal efecto, recordemos que la notificación de las decisiones administrativas es el punto intermedio (una suerte de «hilo conductor») entre la validez y la ejecutoriedad de la actividad administrativa en general y del poder punitivo-administrativo en específico.

En razón de lo señalado, la notificación no es asunto menor pese a que la doctrina nos ha inducido a dar mayor importancia a la validez jurídica del actuar administrativo y no a ese «hermano menor» que es la eficacia de tal accionar de los poderes públicos, ya que el administrado no puede ser obligado a cumplir, en sus propios términos, los mandamientos administrativos (paso previo a ejecutarlos la Administración, una vez dado el apercibimiento para tal propósito) si no sabe de qué se le está hablando. Aquí no es un espacio propicio para la alegación de que el desconocimiento del mandato no exime de su cumplimiento (*ignorantia juris non excusat*), ya que a los actos administrativos no les alcanza esa herramienta instrumental entregada plenamente a la ley. Solo se cumple lo que es hecho conocer a cumplirse.

El momento del chispazo de la ejecutoriedad administrativa es la eficacia de las decisiones administrativas hechas conocer, en tiempo y en plazo, al ciudadano.

Cumplimiento estricto de los formulismos ligados a las notificaciones administrativas

Las obligaciones de hacer, no hacer y las de dar preceptuadas por la Administración tienen un necesario soporte en haber sido hechas conocer, de manera antelada, al particular, para que sea él quien las ejecute, más aún en un escenario nada glamoroso, como lo es el del derecho sancionador. Esta toma de conocimiento —aunque resulte obvio por reiterativo— debe hacerse cumpliendo, de modo estricto, las enteras formalidades ritualistas que el legislador, al efecto, recoge frondosa y pormenorizadamente en la Ley 27.444 como regulación «madre» del tráfico administrativo.

El incumplimiento de tales formalidades, cuya detección se hace a partir de una lectura *a contrario sensu* de dicha regulación jurídica básica, acarrea que se generen

también vicios en las notificaciones que resultan ser autónomos respecto de los vicios ligados al quiebre de la validez.

Tal autonomía contrasta, curiosamente, con la omisión de una teoría de la nulidad de las notificaciones administrativas, lo que lleva a que se tenga que echar mano de las causales de nulidad establecidas en la Ley 27.444, atendiendo a que, en dicha legislación, encontramos vicios de eficacia de los actos administrativos y de cualquier otra actuación administrativa, mas no causales para su adecuación, a efectos recursales o de un potencial planteamiento de expediente principal o cautelar contencioso-administrativos, de manera que estamos ante escenarios incompletos de protección del administrado, ya que se identifica el escenario anómalo y la consecuencia jurídica, mas no el conducto formal para hacerlas conocer a la Administración.

Necesidad de acreditarse las notificaciones, previas a la intimación de la organización pública, antes de la ejecutoriedad administrativa

Entonces, no cabe presumir que se ha notificado bien al sujeto abrazado por el largo manto del derecho administrativo —porque ya hemos traspasado el espacio metafísico de la validez del acto administrativo—, sino determinar que la solución a toda incertidumbre que se geste, en términos de eficacia o ineficacia (susceptible de articularse mediante los recursos o a través de proceso principal o cautelar contencioso-administrativos), radica en demostrar que se ha procedido adecuadamente a comunicar las decisiones administrativas a quien debe satisfacer las prestaciones en ellas contenidas. Sin dicha juiciosa evaluación, se sitúa al instituto de la ejecutoriedad administrativa en un plano de latencia perpetua, sin la cual siquiera se puede pensar en accionar el gatillo del apercibimiento (ese pequeño tornillo que podría derrumbar, por su ausencia, la alta torre de la ejecución administrativa) llevando, con la posterior asunción de la responsabilidad disciplinaria por inacción del servidor público, al decaimiento de la ejecutoriedad y, en el plano estricto de las potestades sancionadoras, a un derecho administrativo sancionador simbólico.

En torno a la ejecutoriedad de las sanciones administrativas

En la articulación entre las diversas facetas, formal o material (una separada de la otra o ambas a la vez en toda su intensidad), otorgadas a la Administración como poder público en uso de sus potestades, recobra importancia el instituto de la ejecutoriedad, entendida desde el derecho administrativo como esa fuerza formidable que permite que la Administración pueda concretar sus mandamientos, incluyendo los de carácter sancionador, sin oposición del propio obligado, e inclusive del estamento jurisdiccional.

No obstante, el espacio del ejercicio de potestades sancionadoras presenta sus particularidades, de modo que, en igual medida, la fase de ejecutoriedad de las decisiones administrativas emitidas en el contexto sancionador acarrea importantes preocupaciones.

El carácter aplazable de las decisiones administrativas sancionadoras, susceptibles de ejecutoriedad, tras recién agotarse la vía previa administrativa

La ejecutoriedad es un espacio fértil para el potencial exceso de la actividad administrativa, aun pese a las diversas técnicas de derecho administrativo enfocadas en ponerle límites a tan abrumador concepto. Para el aspecto concreto de la actividad administrativa sancionadora, el legislador se aboca a impedir que el largo brazo punitivo de la Administración llegue a situaciones de profunda arbitrariedad permitiendo, en el caso del espacio propio del derecho sancionador, que la Administración ejecute su decisión punitiva al cierre del camino administrativo y no antes como nos lo precisa Cano Campos (2020).

La premura que pueda demostrar el poder público para castigar administrativa-mente juega en contra de la proclama de vicariedad, objetividad e interdicción de la arbitrariedad que se predica de los cuerpos administrativos, como lo precisa la jurisprudencia administrativa española:

La deuda originaria está constituida por una sanción impuesta por la Dirección General de Trabajo, por dos infracciones tipificadas en el artículo 13.10 del Real Decreto Legislativo 5/2000, del 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social. El artículo 51.2 de esta norma dispone que «el procedimiento sancionador, común a todas las Administraciones Públicas, se ajustará a lo previsto en la presente ley y en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1997 [...] siendo de aplicación subsidiaria las disposiciones de la Ley 30/1992, del 26 de noviembre...». Así pues, y como se señala en el recurso interpuesto, rige en el caso el artículo 138.3 de esta última norma, que dispone, como principio del procedimiento sancionador, que «la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa». En el caso estudiado, la notificación de la resolución del 12 de febrero de 2004, por la que se resolvía el recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impuso la sanción, constituye precisamente el fin de la vía administrativa, y así se indica en su último párrafo. Siendo ejecutiva la sanción a partir de ese momento, comienza el plazo voluntario de ingreso, transcurrido el cual procede la recaudación por vía de apremio. Este tratamiento fue comunicado a la entidad deudora en la propia resolución de la Dirección General de Trabajo del 10 de octubre de 2003, por la que se impone la sanción.

De lo que antecede, resulta que las sanciones de la Administración Pública a las que sea de aplicación la Ley 30/1.992 no son ejecutivas hasta que no sean firmes, por lo que la figura de la suspensión de la ejecución a la que se refiere el artículo 111.2 de dicha ley no tiene cabida. Las sanciones, una vez agotada la vía administrativa y, por tanto, ejecutiva, pueden ser impugnadas en vía contencioso-administrativa, en cuyo caso puede solicitarse la suspensión al Tribunal de Justicia correspondiente, que ha de resolver expresamente mediante auto concediéndola o denegándola, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley 29/1.998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. No cabe aquí la prolongación de una suspensión anterior, como establece el artículo 111.4 de la Ley 30/92, ya que no hay tal, como queda

dicho (Resolución 00/3276/2006 del 7 de noviembre de 2007, fundamentos segundo y tercero del Tribunal Económico-Administrativo Central sobre suspensión de sanciones no tributarias).

No es casual que se asuma el descarte de la ejecutoriedad inmediata de las sanciones administrativas, por lo que las reglas básicas, desarrolladas en nuestro derecho en la ley general del procedimiento administrativo sobre la ejecución de las decisiones administrativas, no tienen cabida en el escenario del derecho sancionador. Así, llega a entenderse que la ejecutoriedad inmediata de actuaciones administrativas —no sanciones— es viable atendiendo al interés público con el propósito de garantizar la buena marcha de los asuntos concernientes a la comunidad. No obstante, en el caso de actuaciones administrativas —sanciones— se estima jurídicamente viable el aplazamiento del castigo administrativo con el propósito de que el sujeto pueda contradecir recursalmente la decisión gravosa administrativa para que sean finalmente aplicadas en el plano de la realidad.

Curiosamente, es uno de los contextos en los que predicar la generalidad de la ley común administrativa frente al carácter singular del régimen sancionador juega en contra del particular, lo que lleva a descartar, de plano, cualquier alegación en esa orientación, llegando a entenderse que una vez que el infractor, ya consagrado como tal, ha agotado todos los medios proporcionados por el derecho administrativo para ratificar su inocencia (descargos, pruebas, informe oral o recursos), se ha perdido esta, ya que la carga de probanza, descansada en la Administración, ha hecho mella sobre la presunción de su correcto actuar como sujeto del tráfico administrativo.

El roce de la ejecutoriedad de las sanciones administrativas con los principios de presunción de licitud y de causalidad

De lo que aquí se trata es de asegurar el membrete que tiene el administrado en consonancia con la presunción de licitud (viva expresión del traslado de la presunción de inocencia a aguas de derecho administrativo sancionador) y el principio de causalidad que descartan, de modo auspicioso, el prejuzgamiento del potencial sujeto infractor y con esto la responsabilidad objetiva (Canosa, 2020: 246-247) a achacarle al administrado:

Toda actuación que se realice en sede administrativa, presumiendo la responsabilidad de un servidor, por la sola existencia de una investigación fiscal o judicial en su contra, es atentatoria de sus derechos constitucionales, sobre todo porque la presunción de inocencia tiene base constitucional, y no puede desvirtuarse por el mérito de una pretendida «presunción de culpabilidad, como lo ha hecho la parte emplazada. En ese sentido, el hecho de poner en conocimiento de la autoridad jurisdiccional la supuesta o pretendida imposibilidad para cancelar las obligaciones determinadas jurisdiccionalmente, no convalida la flagrante vulneración del derecho acotado, sino que además afecta la garantía constitucional de la cosa juzgada prevista en el artículo 139, inciso segundo de la Constitución» (Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el expediente 01768-2009-PA/TC, 2010).

No se niega el poder de la organización administrativa para castigar. De lo que aquí se trata es de que se alcance firmeza en la posición de la Administración para la concreción de sus poderes punitivos no penales:

Nos encontramos frente al ejercicio del derecho disciplinario sancionador que los institutos de instrucción militar pueden aplicar a sus miembros cuando estos cometan faltas tipificadas como tales en sus reglamentos internos, siempre y cuando se les garantice un debido proceso y se respeten los derechos fundamentales consagrados en la Constitución (Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el expediente 5514-2005-PA/TC, 2007).

Se llega a entender que el particular, al disponer de varios medios jurídicos para enarbolar su inocencia, deba invocarlos y hacer un uso eficiente de ellos —incluyendo la adecuada selección de su defensa letrada— para que la Administración garantice tanto el inicio de la imputación como la conclusión de ella sobre el soporte formal del procedimiento, llevando a que se entiendan legítimas las aspiraciones sancionadoras del poder público cuando el trámite haya sido llevado objetivamente (Magide Herrero y Prada Arriarán, 2020: 324), siguiendo, de modo pulcro, todas las etapas propias de él, que son la instructiva, la sancionadora, la recursiva y la plenamente ejecutoria.

Recursos impugnativos

El plano de los recursos contra la Administración para afrontar el ejercicio de su potestad sancionadora merece un necesario análisis, ya que también trae consigo algunos problemas prácticos.

La ejecutoriedad de la sanción ante la firmeza administrativa mas no por poner fin a la vía administrativa

La legislación general del procedimiento administrativo determina que el acto resolutivo, que contiene la sanción a ser materia de ejecución, solo será viable (en esencia, ejecutoria) cuando se cierre la vía administrativa. Sin embargo, dicha expresión: «será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa», es difícil de digerir jurídicamente debido a que no lleva a determinar la firmeza de la decisión administrativa sancionadora. Así, la firmeza de las decisiones administrativas trae consigo la imposibilidad de articular recurso alguno. En este aspecto, las causas son variadas, de modo que puede acontecer que el legislador determine, sin más, que sea inimpugnable —dentro del espacio de libre configuración legislativa o discrecionalidad del legislador— siendo extensible a escenarios en los que se ha planteado recurso y este ha sido resuelto en favor del impugnante (con lo cual desaparece el debate administrativo y con esto la necesidad de seguir la vía), o en el que el sujeto afectado con la decisión administrativa adversa omisivamente, bajo su cuenta y riesgo, no formula recurso alguno, renuncia a ejercer su derecho a tales recursos.

El agotamiento de la vía administrativa, por otra parte, implica encontrarnos ante una decisión administrativa dictada por un órgano que no cuenta con superior jerárquico, de modo que es él y solo él ante quien se lleva el debate administrativo.

En este orden de ideas, la decisión administrativa sancionadora debe ejecutarse solo cuando se alcance la firmeza del acto administrativo que contiene la sanción, ya que se entiende que, al no haber posibilidad de acudir a recurso alguno, dicha decisión termina siendo inatacable jurídicamente.

La exigencia de mantenerse el principio de prohibición de reformatio in peius en el ámbito recursal

Un tema controversial radica en la posibilidad de que la Administración resuelva estos causando mayor grado de aflicción al infractor que el inicialmente determinado.

La prohibición de la reforma peyorativa o *reformatio in peius*, como la suele denominar la doctrina, es una garantía implícita en nuestro texto constitucional que forma parte del debido proceso judicial (Expediente 1918-2002-HC/TC) y está orientada, precisamente, a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia. En este sentido, este Tribunal declara que la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in peius* debe entenderse como una garantía que proyecta sus efectos también en el procedimiento administrativo sancionador y, en general, en todo procedimiento en el que el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación.

En consecuencia, en este caso, al haberse incrementado el monto de la multa como consecuencia del ejercicio de un derecho constitucional, dicho incremento producido al confirmarse la Resolución 134-02-0006188 mediante Resolución 136-4-01814/SU-NAT —ambas resoluciones de la Intendencia Regional de Junín— resulta nulo; y las normas que así lo autorizan, inaplicables por ser violatorias del derecho de defensa, del derecho a los recursos y a la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa conforme se ha señalado en los párrafos precedentes (Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el expediente 1803-2004-AA/TC, 2004).

No falta razón aquí para descartarse que, el solo hecho de acudir a la técnica procesal de la impugnación no debe leerse como sinónimo de elevación de las sanciones o de la preferencia por la de mayor gravedad. En este orden de ideas, frente al recurso planteado por quien se encuentra disconforme por la Administración, obra un límite visible en el actuar del poder público.

El juez contencioso-administrativo como garante último de una buena administración sancionadora: El «control judicial suficiente»

Otro de los problemas prácticos detectados en el contexto del derecho sancionador, con especial referencia a la ejecutoriedad de las sanciones, es que no siempre la firmeza

administrativa de la sanción, también administrativa y del derrotero formal que le sirve de soporte, garantizan que la Administración haya llevado el procedimiento siguiendo las reglas jurídicas de la Ley 27.444. Es grande la oportunidad que ve la Administración de saltarse las formalidades rituales o de cubrirlas bajo el nada disimulado manto de regularidad y pretender, bajo la impronta de validez de la ley administrativa, darle cobertura de juridicidad al ejercicio de sus potestades sancionadoras aduciendo el carácter abrumador de la prueba sobre la conducta infractora, pero tal ventaja probatoria no le exime de comportarse con corrección jurídica.

La forma irresponsable en cómo se conduce la Administración, en el contexto de sus potestades sancionadoras, lleva a no generar confianza en el instituto de la firmeza administrativa, ya que se entiende que es un camino que busca apresurarse con el nada sano propósito de pretender convalidar las actuaciones irregulares del poder público.

El derecho administrativo de otras latitudes, ante tales problemas, horada la exigencia de la firmeza administrativa como fundamento de la autotutela para castigar al ciudadano, decantándose por la firmeza judicial de las sanciones administrativas cabiendo, como posible, que dicha firmeza pueda ser invocada no solo en sede administrativa, sino en el espacio jurisdiccional, de modo que si el administrado pone en entredicho la sanción administrativa ante los Tribunales, la Administración solo podrá castigar cuando se haya dirimido, en dicha sede, el asunto controversial.

Este último razonamiento tiene fuerte aceptación en otras latitudes, donde la jurisprudencia hace lo suyo para determinar que solamente una vez que el juez contencioso-administrativo ha dirimido, definitivamente, el asunto recién se puede volcar la ejecutoriedad sobre el administrado.

Es dicho juez el que confirma o descarta, con carácter último, la proclama constitucional de presunción de inocencia del sujeto (Tirado Barrera, 2021: 48) al que la Administración ha juzgado, en sede administrativa, como infractor.

Se produce una morigeración desarrollada por la jurisprudencia en función al «control judicial suficiente», que bien puede no ser necesariamente bien vista para quienes temen que la autotutela pública pierda peso, descuidándose los asuntos públicos, pero que atempera el escenario de ejecutoriedad en contextos donde no solo el particular se encuentra en una situación de natural desventaja producida por la autotutela, sino que a ella precede un actuar arbitrario —disimulado o no— de los poderes públicos, cuyo mantenimiento con vida no puede ser tolerado por el derecho administrativo general:

Si bien es cierto que la atribución jurisdiccional no puede llegar a establecer el control de los jueces sobre cualquier sanción disciplinaria impuesta a los servidores del Estado, ya que, sin duda, es indispensable que el órgano administrativo cuente con una facultad de libre apreciación de las faltas, corresponde, sin embargo, admitir que procede la intervención de la justicia cuando se ciñe a investigar si en la imposición de las medidas que se adopten, se hizo uso legítimo o abusivo de las normas con arreglo a las cuales deben ejercerse las atribuciones otorgadas. En tal sentido, el control de legalidad supone la debida aplicación por el órgano administrativo de las normas estatutarias, de manera que tanto la descripción como la clasificación de los hechos sea

correcta. El control de legitimidad sobre las medidas disciplinarias que adopten los órganos administrativos debe cumplirse ponderando, entre otras cosas, el prudente y razonable ejercicio de las facultades del poder administrador, porque no es admisible una actuación discrecional e irrevisable de aquellas potestades (Fallo 306:820 de la Universidad de Buenos Aires con Alicia Leonor Marra de Melincoff de la Corte Suprema de Justicia de la Nación).

En buena cuenta, desde nuestra perspectiva, no se trata de alargar el conflicto administrativo iniciado a partir de la infracción administrativa o de pretender escapar de la ejecutoriedad administrativa e inclusive, con mayor énfasis, de desconfiar de la firmeza administrativa de las sanciones. Los vicios esenciales ligados a la validez y a la eficacia de la actividad administrativa no pueden tener peso mayor al de la posición jurídica del particular (Jara Schnettler, 2018), de manera que, aunque culpable, el administrado debe ver restablecida la regularidad y adecuada compostura de las potestades sancionadoras, ya que resulta inviable que las infracciones de la Administración resulten más lenitivas que las infracciones del particular: el castigador debe comportarse, en buena cuenta, de modo impecable para legitimar jurídicamente el castigo administrativo.

Conclusión: El ejercicio de las potestades sancionadoras de la Administración no es un ejercicio fácil

El manejo de la actividad sancionadora de las organizaciones públicas implica no solo la fría aplicación de los preceptos legales debido a que las relaciones jurídicas involucran, de primera mano, la interacción humana, sino que también necesita sumar un necesario tacto en la imposición de las consecuencias de la punición administrativa.

Este es, precisamente, uno de los aspectos de los que se rehúye en los textos de derecho administrativo sancionador creyendo que omitirlos es la respuesta más clara a entender que el derecho administrativo es también, como otras áreas del derecho objetivo, una disciplina terrenal.

Dicha ausencia obliga a proceder sobre la marcha en el día a día del procedimiento sancionador, ya que, al no contarse con pautas sobre cómo es que deben aplicarse las potestades punitivas administrativas, habilita a que se gesten «soluciones creativas» (por decirlo de cierta manera) que no siempre van en línea uniforme con la propia regulación de la Ley 27.444, que es la que, precisamente, delinea el papel de la Administración cuando esta tiene que responder a las infracciones de los particulares en las relaciones jurídico-administrativas. La forma y la oportunidad con la que proceden los agentes públicos en la etapa de ejecución de sanciones administrativas, al distanciarse de la ley, es expresión del oportunismo que se presenta para que asome el abuso de poder y la arbitrariedad como conductas anómalas, ya que obra una fuerte resistencia en aceptar que el castigo administrativo debe «juridificarse» para ser calificado de objetivo y por ende de legítimo. El sometimiento de la Administración al derecho es la línea determinante de la actividad administrativa inclusive en el plano sancionador. No obstante, esta concepción de las cosas muchas veces no es de recibo por el personal de la

Administración cuando ya estamos ante el espacio de actividad de ejecución material de las sanciones de ella. A partir de lo señalado, en este estudio nos hemos enfocado en desarrollar algunos alcances sobre los filtros que la autoridad administrativa debe evaluar cuando se aboca a ejecutar las sanciones administrativas.

Referencias

- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés y Juan Carlos Ferrada Bórquez (2019). «Las facultades juzgadoras de la Administración: Una involución en relación al principio clásico de la división de poderes». *Revista de Derecho (Valdivia)*, 13 (1): 187-205. Disponible en <https://bit.ly/3Uxo1Le>.
- CANO CAMPOS, Tomás (2020). «La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción». *Revista de Administración Pública*, 212: 113-144. Disponible en <https://bit.ly/3P4wur4>.
- CANOSA, Armando (2020). «La tutela administrativa efectiva en el procedimiento administrativo sancionador». *Derecho y Sociedad*, 1 (54): 243-266. Disponible en <https://bit.ly/3VBcAWY>.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2018). «El debido procedimiento administrativo sancionador y el derecho a la defensa: A propósito de la sentencia de la Corte Suprema Corpbanca S.A. con Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras». *Sentencias Destacadas*, 14: 1-22. Disponible en <https://bit.ly/3VCLsHo>.
- DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge Elías (2021). «La regulación del procedimiento administrativo general en clave de garantía de los administrados». *Anuario Iberoamericano de Derecho administrativo*: 160-188. Disponible en <https://bit.ly/3VAXqFV>.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda (2020). «Discrecionalidad y potestades sancionadoras de la Administración». *Ius et Praxis*, 26 (2): 193-218. Disponible en <https://bit.ly/3XWruJ3>.
- IVANEGA, Miriam Mabel (2008). «Consideraciones acerca de las potestades administrativas en general y de la potestad sancionadora». *Revista de Derecho administrativo*, 4: 107-120. Disponible en <https://bit.ly/3uPtHz1>.
- JARA SCHNETTLER, Jaime (2018). «La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción». *Revista de Derecho Público*, 89: 59-91. Disponible en <https://bit.ly/3XRL6Tk>.
- LINAZASORO ESPINOZA, Izaskun (2018). «El derecho a una buena administración pública cambios de paradigmas en el derecho administrativo chileno: De las potestades y privilegios a los derechos de los ciudadanos». *TransJus Working Papers*, 5: 1-54. Disponible en <https://bit.ly/3h2aeS5>.
- MANTECA VALDELANDE, Víctor (2011). «Las potestades administrativas: Régimen general». *Actualidad Administrativa*, 18: 5. Disponible en <https://bit.ly/3Vxl69n>.
- MAGIDE HERRERO, Mariano y Carlos González Prada Arriarán (2020). «La prueba en el derecho administrativo sancionador en Perú y en España». *Derecho y Sociedad*, 1 (54): 323-336. Disponible en <https://bit.ly/3YoH1HW>.

- MUNDACA ASSMUSSEN, Hans (2012). «Público y privado en la potestad sancionadora». *Corpus Iuris Regionis. Revista Jurídica Regional y Subregional Andina*, 12: 65-78. Disponible en <https://bit.ly/3XZWt7e>.
- SORIA-CEVALLOS, Freddy Guillermo (2021). «La facultad de revisión de actos administrativos de oficio de la Administración Pública frente al derecho de seguridad jurídica y confianza legítima». *Polo del Conocimiento*, 6 (7): 313-330. Disponible en <https://bit.ly/3Hcl5Dy>.
- TIRADO BARRERA, José Antonio (2021). «El valor probatorio de las actas de inspección». *Advocatus*, 41: 47-62. Disponible en <https://bit.ly/3VV4k3S>.
- VIGNOLO CUEVA, Orlando (2011). «La cláusula del Estado de derecho, el principio de legalidad y la Administración Pública: Postulados básicos y transformaciones». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 44 (131): 783-813. Disponible en <https://cutt.ly/61ALfSt>.

Sobre el autor

L. ALBERTO HUAMÁN ORDÓÑEZ es abogado graduado por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo y miembro de la Asociación de Derecho Administrativo de Chile. Tiene estudios de maestría en Gerencia Pública por Business School de España y es especialista en derecho administrativo por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Actualmente, cursa un magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional de Huancavelica. Su correo electrónico es 2021814047@unh.edu.pe.  <https://orcid.org/0000-0003-2229-9624>.

REVISTA DE DERECHO PÚBLICO

La *Revista de Derecho Público* es publicada desde 1963 por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Aparece dos veces al año. Su propósito es la difusión de los avances del derecho público nacional e internacional y la socialización de artículos de investigación inéditos de la comunidad académica nacional e internacional.

DIRECTORA

Ana María García Barzelatto

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Felipe Peroti Díaz

fperoti@derecho.uchile.cl

SITIO WEB

revistaderechopublico.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

publico@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía

www.tipografica.io