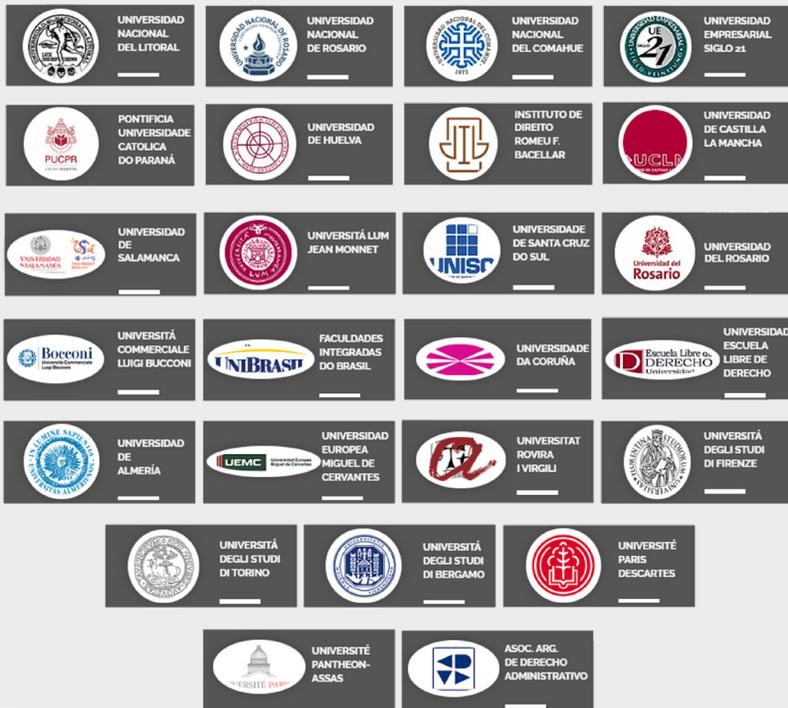


REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 9 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2022 | ISSN 2362-583X
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



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

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

LUIS ALBERTO HUAMÁN ORDÓÑEZ ^{1,*}

¹ Universidad Nacional de Huancavelica (Huancavelica, Perú)

e.abogados.chiclayo@outlook.com

<https://orcid.org/0000-0003-2229-9624>

Recibido el/Received: 16.10.2021 / October 16th, 2021

Aprobado el/Approved: 01.03.2022 / March 1st, 2022

RESUMEN:

El autor se aboca al análisis y estudio de los problemas prácticos que se generan al momento en 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, eficacia, de la propia ejecutoriedad administrativa así como de la técnica recursiva por parte de quien se 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 dado 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 lo que lleva a que, en el escenario real, se provoquen mayores problemas a 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.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* HUAMÁN ORDÓÑEZ, Luis Alberto. Problemas prácticos en la ejecución de las sanciones administrativas: ¿cómo afrontar adecuadamente la potestad punitiva administrativa? **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 9, n. 1, p. 61–74, ene./jun. 2022. DOI 10.14409/redoeda.v9i2.10662

* Maestrando en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional de Huancavelica – UNH (Huancavelica, Perú). Especialista en Derecho administrativo por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas – UPC (Lima, Perú). Abogado graduado por la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo – UNPRG (Lambayeque, Perú). Miembro de la Asociación de Derecho Administrativo de Chile ADAD (Chile). Abogado y Árbitro en materia de negociaciones colectivas del Sector Público por el MTPE. E-mail: e.abogados.chiclayo@outlook.com



SUMARIO

1. El ejercicio de la potestad administrativa sancionadora; **2.** Ejecución de las sanciones al administrado: análisis de sus problemas prácticos; **3.** El juez contencioso - administrativo como garante último de una buena administración sancionadora: el «control judicial suficiente»; **4.** Conclusiones: el ejercicio de las potestades sancionadoras de la administración no es un ejercicio fácil. Referencias.

1. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

Tal como es conocido, la administración dispone de un amplio empleo de potestades jurídicas enfocadas en el interés público. Tales potestades enteramente variadas, que no son sino enteras atribuciones de poder objetivo dadas por el Derecho público en general y por el Derecho administrativo específicamente, obligan a que las organizaciones públicas deban conducirse de manera adecuada lo que se traduce en la correlativa exigencia de entera razonabilidad, proporcionalidad, buena fe, vicariedad, confianza legítima y con 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 caso de no aplicarse de este modo los actos y disposiciones a través de los cuales se canalizan serán objeto de un vicio de desviación de poder¹.

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 pues permiten que los poderes públicos, en su calidad de organizaciones serviciales, puedan punir a los administrados.

Lógicamente, la punición administrativa deviene en excepcional atendiendo a que la regla básica en el Estado de Derecho es que los jueces y tribunales penales sean los que retengan, para sí, el privar de la libertad a las personas.

¹ MANTECA VALDELANDE, V. Las potestades administrativas: régimen general. *Actualidad administrativa*, n. 18, p. 5, 2011.



En este orden de ideas, el ejercicio de las potestades sancionadoras trae consigo diversos problemas que exceden los alcances del presente 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, la pura actuación material, entre otros) pues, desde siempre, se entiende que la atribución administrativa de punir es contraria a la técnica de la división de poderes como lo establece Bordalí Salamanca & Ferrada Bórquez².

No obstante, del amplio elenco de «situaciones incómodas» que debe afrontar el Derecho administrativo, el espacio de los diversos momentos ligados a la validez, eficacia y 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 el abocarnos al estudio y 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 destaca por 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.

2. 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 virando a lo que se constituye como una vía de hecho entendida como una actuación administrativa de Derecho administrativo vedada jurídicamente.

En este entender, 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 garantías de titularidad del administrado en consonancia con la vocación instrumental del poder público así como un

² BORDALÍ SALAMANCA, Andrés; FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos, Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de la división de poderes. **Revista de Derecho (Valdivia)**, v. 13, n. 1, p. 187-205, 2002. Disponible en: <<https://cutt.ly/JZBRmVi>>.



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 rubros siguientes:

2.1. EN TORNO DE 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:

2.1.1. 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 puesto que, si bien la administración cuenta con la ficción de validez para avalar sus decisiones administrativas, ésta tiene un entero contenido relativo por haberlo así determinado, por seguridad jurídica, el propio Derecho administrativo: 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 N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la Ley N° 27444).

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 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 estuviere 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.



2.1.2. 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 enteramente llamada a identificar potenciales vicios de nulidad, que implican en buena cuenta el probable quiebre de la validez del actuar administrativo, para evitarse 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 10º, 11º, 12º, 13º y 213º de la Ley Nº 27444, para salvar la regularidad de la actividad administrativa.

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 misma.

2.2. EN TORNO DE LA EFICACIA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

Además de la validez jurídica y su consiguiente trastocamiento 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:

2.1.1. 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 dado 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 apercebimiento para tal propósito) sino 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») pues, 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.

2.1.2. 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 N° 27444 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 N° 27444 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 del expediente principal o cautelar contencioso - administrativos, de manera que estamos ante escenarios incompletos de protección del administrado dado que se identifica el escenario anómalo y la consecuencia jurídica mas no el conducto formal para hacerlas conocer a la administración.

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

No cabe entonces presumirse 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 en 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 de las decisiones administrativas a quien debe satisfacer las prestaciones en ellas contenida. Sin dicha juiciosa evaluación, se coloca al instituto de la ejecutoriedad



administrativa en un plano de latencia perpetua sin lo 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.

2.3. EN TORNO DE 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 tal que, en igual medida, la fase de ejecutoriedad de las decisiones administrativas emitidas en el contexto sancionador acarrea importantes preocupaciones:

2.3.1. 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 aún 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 Campos³.

La premura que pueda demostrar el poder público para castigar administrativamente 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:

³ CANO CAMPOS, Tomás. La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción. **Revista de Administración Pública**, n. 212, p. 113-144, 2020. Disponible en: <<https://cutt.ly/OZBYcKv>>.



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, de 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, de 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 de 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 de 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 30/1992 no son ejecutivas hasta tanto no sean firmes, por lo que la figura de la suspensión de la ejecución a que se refiere el artículo 111.2 de esa Ley no tiene cabida. Las sanciones, una vez agotada la vía administrativa y por tanto ejecutivas, 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 29/1998, 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, puesto que no hay tal, como queda dicho⁴.

No es causal 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:

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; empero, en el caso de actuaciones administrativas - sanciones se estima jurídicamente viable el aplazamiento

⁴ TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL DE ESPAÑA. **Resolución Nº 00/3276/2006, fundamentos segundo y tercero, sobre suspensión de sanciones no tributarias.** 07 de noviembre de 2007. Disponible en: <<https://cutt.ly/kZBOel2>>.



del castigo administrativo con el propósito de que el sujeto pueda contradecir recur- salmente la decisión gravosa administrativa para que sean finalmente aplicadas en el plano de la realidad.

Curiosamente, es uno de los contextos donde 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, recursos) se ha perdido esta pues la carga de probanza, descansada en la administración, ha hecho mella sobre la presunción de su correcto actuar como sujeto del tráfico administrativo.

2.3.2. 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 de la responsabilidad objetiva 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 139º inciso 2) de la Constitución⁵.

No se niega el poder de la organización administrativa para castigar. De lo que aquí se trata es 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

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. **Sentencia recaída en el Expediente N° 01768-2009-PA/TC**. 2010. Disponible en: <<https://cutt.ly/zZBIHt1>>.



*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*⁶.

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 la misma, 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 siguiendo, de modo pulcro, todas las etapas propias del mismo que son las instructiva, sancionadora, recursiva y la plenamente ejecutoria.

2.4. RECURSOS IMPUGNATIVOS

El plano de los recursos contra la administración para afrontar el ejercicio de su potestad sancionadora merece un necesario análisis al respecto puesto que también trae consigo algunos problemas prácticos:

2.4.1. 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 resolutorio que contiene la sanción a ser materia de ejecución sólo será viable (en esencia, ejecutorio) cuando se cierre la vía administrativa; sin embargo, dicha expresión «será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa» es difícil de digerir jurídicamente puesto que no lleva a determinar la firmeza de la decisión administrativa sancionadora:

La firmeza de las decisiones administrativas trae consigo la imposibilidad de articularse 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 éste 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 es él ante quien se lleva el debate administrativo.

⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. **Sentencia recaída en el Expediente N° 5514-2005-PA/TC**. 2007. Disponible en: <<https://cutt.ly/uZBIP4Q>>.



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

2.4.2. La exigencia de mantenerse el principio de prohibición de «*reformatio in peius*» en el ámbito recursal

Un tema controversial, en el ámbito de los recursos, 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 (cf. Exp. 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 donde el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación.

En consecuencia, en el presente caso, al haberse incrementado el monto de la multa como consecuencia del ejercicio de un derecho constitucional, dicho incremento producido al confirmarse la Resolución N° 134-02-0006188, mediante Resolución N° 136-4-01814/SUNAT -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 precedentes⁷.

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.

⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. **Sentencia recaída en el Expediente N° 1803-2004-AA/TC**. 2004. Disponible en: <<https://cutt.ly/kZBIWIS>>.



3. 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 N° 27444; es grande la oportunidad que ve la administración de saltarse las formalidades rituales o de cubrirlas bajo un 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 pretenderse 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 sólo 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, con definitividad, 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 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, deben 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 potestades⁸.

En buena cuenta, desde nuestra perspectiva, no se trata de alargar el conflicto administrativo iniciado a partir de la infracción administrativa o de pretenderse 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 eficacia de la actividad administrativa no puede tener peso mayor al de la posición jurídica del particular de manera que, aunque culpable, el administrado debe ver restablecida la regularidad y adecuada compostura de las potestades sancionadoras puesto 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.

4. CONCLUSIONES: 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 dado 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 rehuye 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.

⁸ ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Universidad de Buenos Aires c/ Alicia Leonor Marra de Melincoff**. Fallo 306:820.



Dicha ausencia obliga a proceder sobre la marcha en el día a día del procedimiento sancionador pues, el 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 N° 27444 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 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 la sanciones de la administración. A partir de lo señalado, en el presente 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

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. **Universidad de Buenos Aires c/ Alicia Leonor Marra de Melincoff**. Fallo 306:820.

BORDALÍ SALAMANCA, Andrés; FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos, Las facultades juzgadoras de la administración: una involución en relación al principio clásico de la división de poderes. **Revista de Derecho (Valdivia)**, v. 13, n. 1, p. 187-205, 2002. Disponible en: <<https://cutt.ly/JZBRmVi>>.

CANO CAMPOS, Tomás. La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción. **Revista de Administración Pública**, n. 212, p. 113-144, 2020. Disponible en: <<https://cutt.ly/0ZBYcKv>>.

MANTECA VALDELANDE, V. Las potestades administrativas: régimen general. **Actualidad administrativa**, n. 18, p. 5, 2011.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. **Sentencia recaída en el Expediente N° 1803-2004-AA/TC**. 2004. Disponible en: <<https://cutt.ly/kZBIWIS>>.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. **Sentencia recaída en el Expediente N° 5514-2005-PA/TC**. 2007. Disponible en: <<https://cutt.ly/uZBIP4Q>>.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. **Sentencia recaída en el Expediente N° 01768-2009-PA/TC**. 2010. Disponible en: <<https://cutt.ly/zZBIHt1>>.

TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO CENTRAL DE ESPAÑA. **Resolución N° 00/3276/2006, fundamentos segundo y tercero, sobre suspensión de sanciones no tributarias**. 07 de noviembre de 2007. Disponible en: <<https://cutt.ly/kZBOel2>>.