

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ANÁLISIS INTEGRAL DE LA LEGALIDAD, DISCRECIONALIDAD Y CONTROL JUDICIAL

THE ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCEDURE: A COMPREHENSIVE ANALYSIS OF LEGALITY, DISCRETION, AND JUDICIAL REVIEW

Tipo de Publicación: Artículo Científico

Recibido: 17/02/2026

Aceptado: 20/03/2026

Publicado: 26/03/2026

Código Único AV: e695

Páginas: 1(420-441)

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.19235573>

Autores:

Doris Estela Jacinto-Reyes

Derecho

Maestría en Derecho Penal

Doctora en Derecho y Gestión Pública y
Gobernabilidad

 <https://orcid.org/0009-0004-0076-3865>

E-mail: dejacintoj@ucvvirtual.edu.pe

Afiliación: Universidad César Vallejo

País: República del Perú

Adriana Sofia Revoredo Peña

Licenciada en Periodismo

Maestría en Relaciones Públicas, Eventos y
Protocolo

 <https://orcid.org/0000-0003-0182-7061>

E-mail: arevoredo@cientifica.edu.pe

Afiliación: Universidad Científica del Sur (Perú)

País: República del Perú

Resumen

Este estudio se enfocó en analizar investigaciones vinculadas con el procedimiento administrativo sancionador, considerando aspectos como la legalidad, discrecionalidad y control judicial. Se llevó a cabo un análisis descriptivo de publicaciones científicas, tanto de ámbito internacional como nacional, recogidas en la base de datos Scopus desde 2019 hasta 2023. De un total de 1572 investigaciones identificadas, 33 fueron seleccionadas para este estudio basándose en su relevancia, unicidad y pertinencia. La conclusión del estudio subraya que el Derecho Administrativo Sancionador juega un papel vital en el Estado de Derecho, equilibrando la protección de intereses colectivos y los derechos individuales. Es esencial que las sanciones administrativas se fundamenten en principios de legalidad y justicia. La discrecionalidad debe ser ejercida con prudencia y siempre bajo supervisión judicial para garantizar equidad y evitar arbitrariedades.

Palabras Clave Derecho administrativo, procedimiento administrativo, sanción administrativa, legalidad.

Abstract

This study focused on analyzing investigations linked to the administrative sanctioning procedure, considering aspects such as legality, discretion and judicial control. A descriptive analysis of scientific publications, both international and national, collected in the Scopus database from 2019 to 2023 was carried out. Of a total of 1,572 identified investigations, 33 were selected for this study based on their relevance, uniqueness, and relevance. The conclusion of the study highlights that Administrative Sanction Law plays a vital role in the Rule of Law, balancing the protection of collective interests and individual rights. It is essential that administrative sanctions are based on principles of legality and justice. Discretion must be exercised prudently and always under judicial supervision to guarantee equity and avoid arbitrariness.

Keywords Administrative law, administrative procedure, administrative sanction, legality.

Introducción

A medida que las sociedades evolucionaron, se hizo cada vez más importante que la Administración Pública desempeñara un papel activo en la resolución de conflictos y en la protección de los derechos y libertades de sus ciudadanos. Esto llevó al desarrollo de nuevas formas de actividad administrativa, tales como la regulación, la planificación, la gestión de recursos, entre otras. Estas nuevas formas de actividad administrativa permitieron a la Administración Pública tener un impacto más amplio y significativo en la vida social, y se convirtieron en una parte esencial del funcionamiento de las sociedades modernas.

La actividad administrativa, se puede describir como aquella en la que la Administración y otros organismos con autoridad jurídica pública establecen limitaciones, obligaciones o de alguna manera regulan las acciones privadas con el propósito de asegurar un interés público, supervisando su cumplimiento y tomando medidas en caso de incumplimiento para restaurar la legalidad (Rojas et al., 2021).

Al respecto, la correcta aplicación de sanciones administrativas desempeña un papel positivo en la eficiencia del servicio público, al corregir conductas perjudiciales para la prestación del servicio y el interés público, además de cumplir una función educativa. No obstante, las sanciones

públicas mal aplicadas, derivadas de mala fe o errores por parte de la autoridad administrativa, pueden obstaculizar o incluso poner fin a actividades privadas, sin corregir los errores de conducta, convirtiéndose en un error en sí mismas y obstaculizando así la mejora del funcionamiento social (Ezan & Carmona, 2021).

La discrecionalidad administrativa es un tema de gran complejidad en el Derecho administrativo, especialmente en lo que respecta al ejercicio de las potestades administrativas sancionadoras. Hay quienes niegan la existencia de áreas de discrecionalidad en la aplicación de sanciones, mientras que otros abogan por su reducción. Esta controversia se debe, en parte, a la naturaleza desfavorable de las sanciones, que son similares a las penas penales y, por lo tanto, requieren una regulación estricta en todos sus aspectos. Esta rigurosidad en la regulación explica, en cierta medida, la resistencia o el rechazo a la discrecionalidad en este ámbito (Gómez, 2020a).

Por lo tanto, el proceso administrativo se rige por un conjunto de normas, principios y costumbres legales que establecen un nivel mínimo de garantía de los derechos individuales en el proceso y las formas de ejercer dichos derechos. Estas normas y principios son una parte integral del Estado de derecho y garantizan el equilibrio entre los intereses públicos y privados en la administración pública. El cumplimiento del Estado de derecho es una

prioridad tanto en el ámbito internacional como europeo en la administración de justicia (Rastorhuiev et al., 2021). En ese contexto, la Constitución española ha consolidado de manera definitiva el concepto de ejercicio del poder punitivo estatal y se descompone en dos categorías, ambas sujetas al principio de conformidad con la ley: el ámbito penal y el ámbito de las sanciones administrativas (Gómez, 2020b). Lo propio ha sucedido en Chile, país que a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia del *ius puniendi* (Cordero, 2020).

En relación con esto, el principio de legalidad se considera una de las mayores expresiones del Estado de Derecho, ya que representa un avance en términos de limitación del poder. Antes de su establecimiento, aquellos que ostentaban el poder no encontraban límites más allá de su propia voluntad (Orbegoso, 2020). Sin embargo, el principio de legalidad, que implica el pleno sometimiento del poder a la ley, ya no puede aplicarse en su forma clásica debido a la función actual de la Administración Pública de garantizar la igualdad material. Esta función requiere actitudes más flexibles y una discrecionalidad administrativa que sigue los lineamientos de la ley, pero que otorga un campo de actuación más amplio (Villacreses, 2019).

Considerando la problemática presentada, se plantea como objetivo general el estudio de las investigaciones relacionadas con el procedimiento administrativo sancionador, en el contexto de la legalidad, discrecionalidad, límites y control judicial. La relevancia de abordar este tema radica en su importancia para garantizar un equilibrio adecuado entre los poderes públicos y los derechos individuales de los ciudadanos en el ámbito de las sanciones administrativas.

A pesar de los avances en la regulación de los procedimientos administrativos sancionadores, persisten desafíos que obstaculizan la correcta aplicación de la legalidad, la discrecionalidad y el control judicial en este ámbito. La comprensión profunda de las investigaciones existentes busca no solo ampliar nuestro conocimiento sobre la situación actual, sino también identificar áreas en las que se han logrado avances sustanciales y, al mismo tiempo, identificar los desafíos pendientes de superar.

El estudio del procedimiento administrativo sancionador y su aplicación efectiva puede contribuir a informar políticas y acciones más efectivas, promoviendo la protección de los derechos individuales y el cumplimiento de los principios del Estado de derecho en todas las esferas de la administración pública. Al analizar y reflexionar sobre las investigaciones disponibles, se fortalecerá el camino hacia un procedimiento

administrativo sancionador que garantice la legalidad, reduzca la discrecionalidad injustificada y promueva un control judicial eficaz, en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Metodología

En el curso de esta investigación, se examinaron artículos relativos al proceso administrativo sancionador, los cuales fueron extraídos de revistas indexadas en la base de datos

Scopus y correspondientes al mes de octubre de 2023. La estrategia de búsqueda se enfocó en los temas relacionados con el proceso administrativo sancionador y la legalidad presentes en la literatura académica. Se reunió un conjunto total de 1572 artículos mediante la aplicación de los criterios de búsqueda especificados en la Tabla 1 adjunta.

Temática	Criterio de búsqueda	Base de datos	Número de artículos
Sanctioning power	"TITLE. (sanctioning AND power) AND (LIMIT. - TO (OA, "all")) AND (LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2023) OR LIMIT - TO (PUBYEAR, 2022) OR LIMIT - TO (PUBYEAR, 2021) OR LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2020) OR LIMIT - TO (PUBYEAR, 2019)"	Scopus	95
Administrative legality	"TITLE. (Administrative AND legality) AND (LIMIT. - TO (OA, "all")) AND (LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2023) OR LIMIT - TO (PUBYEAR, 2022) OR LIMIT - TO (PUBYEAR, 2021) OR LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2020) OR LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2019)"	Scopus	537
Administrative sanctions	"TITLE. (administrative AND sanctions) AND (LIMIT. - TO (OA, "all")) AND (LIMIT - TO (PUBYEAR, 2023) OR LIMIT - TO (PUBYEAR, 2022) OR LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2021) OR LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2020) OR LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2019)"	Scopus	334
Administrative power	"TITLE. (administrative AND power) AND (LIMIT. - TO (OA, "all")) AND (LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2023) OR LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2022) OR LIMIT - TO (PUBYEAR, 2021) OR LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2020) OR LIMIT. - TO (PUBYEAR, 2019)"	Scopus	606

Tabla 1. Criterio de búsqueda por temática de artículos originales en base de datos Scopus

Se eligieron 33 artículos de entre los que se examinaron, considerando su relevancia y su correspondencia con el objetivo establecido. A continuación, se muestra el flujo de trabajo del

diagrama Prisma empleado como la táctica para seleccionar los artículos (Ver Figura 1).

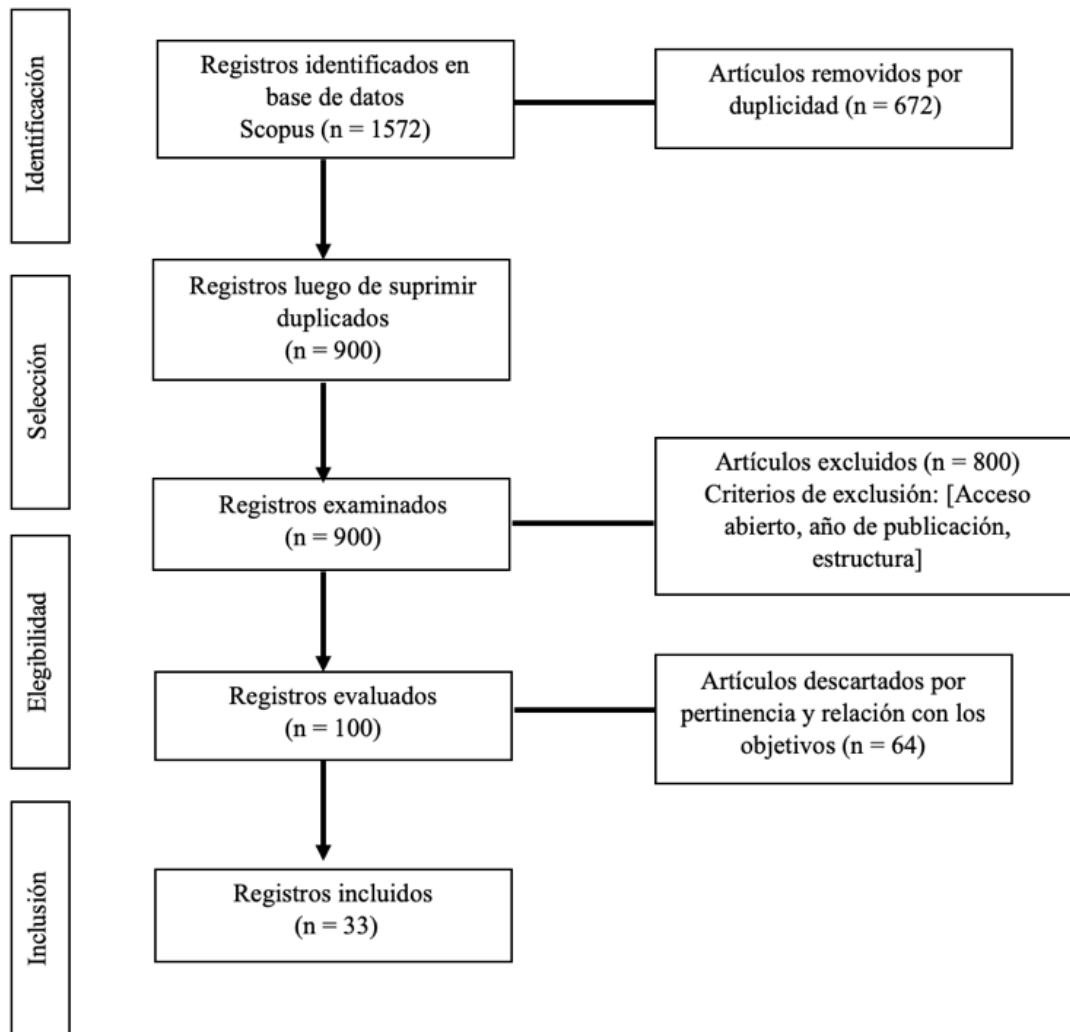


Figura 1. Diagrama de flujo Prisma

La Figura 1 presenta una síntesis del proceso llevado a cabo en este estudio. En un primer paso, se accedió a la base de datos Scopus, donde se identificaron un total de 1572 artículos. Luego, se procedió a eliminar 672 artículos duplicados, lo que resultó en un conjunto de 900 artículos. A continuación, se aplicaron criterios de exclusión, incluyendo la disponibilidad en acceso abierto, el

año de publicación y la estructura, lo que condujo a la eliminación de 800 artículos. Finalmente, se descartaron 64 artículos debido a su falta de relevancia y su falta de conexión con el objetivo de la investigación.

Aspectos Generales

El procedimiento sancionador se caracteriza por tener una naturaleza represiva, lo que significa

que constituye una respuesta a la comisión de una infracción que afecta intereses colectivos o supraindividuales, en lugar de intereses individuales. La imposición de una sanción implica la aplicación de una medida punitiva al infractor, sin la intención primordial de beneficiar a terceros (al menos no de manera directa). En otras palabras, el procedimiento sancionador sigue una estructura unidireccional, con el propósito de determinar si ha ocurrido una infracción administrativa y, en su caso, aplicar una sanción correspondiente (Gómez, 2020c).

El Derecho Administrativo Sancionador ha evolucionado gracias a las contribuciones de varios sectores de influencia, específicamente a través de regulaciones sectoriales que han dado forma a distintos procedimientos sancionadores (Lepe, 2022). En contraste con otros procedimientos administrativos, el procedimiento administrativo sancionador debe contar con un nivel más elevado de garantías en beneficio de los individuos (Scheuermann, 2021).

La potestad sancionadora, al igual que cualquier otro poder público, es una herramienta otorgada con el propósito de permitir que la autoridad administre de manera efectiva la satisfacción de los intereses generales. Establecer sanciones de manera absoluta o extremadamente rígida la mayoría de las veces entraría en conflicto con principios fundamentales como el de

proporcionalidad, así como con los requisitos necesarios para el funcionamiento administrativo, como eficacia, eficiencia y economía procesal. En otras palabras, una estructura rígida de este tipo obstaculizaría el desempeño de las autoridades públicas en la búsqueda de sus objetivos y perjudicaría a los individuos (Gómez, 2020a).

Como podemos advertir, una sanción administrativa se deriva de una acción u omisión de un individuo que conduce al incumplimiento de una obligación legal y a la falta de ejecución de la acción requerida por la norma. Esto confiere a la sanción la naturaleza de una medida punitiva, lo que da lugar a la imputación de consecuencias jurídicas específicas de carácter administrativo (Da Costa, 2021). Al respecto, cada vez que se impone una sanción administrativa, es necesario llevar a cabo un procedimiento administrativo previo. Desde una perspectiva constitucional, no es aceptable que las sanciones administrativas se apliquen de manera inmediata o "de plano" (Cordero & Gómez, 2023).

Por ello, es crucial destacar que el propósito preventivo de las sanciones no justifica de ninguna manera la reducción de las garantías sustanciales y procesales cuando se lleva a cabo la facultad de imponer sanciones. Además, es fundamental comprender que los objetivos de prevención pueden lograrse a través de medidas alternativas que no involucran la imposición de sanciones; en otras palabras, es posible alcanzar los mismos resultados

sin la necesidad de recurrir a la potestad sancionadora y sancionar a los administrados (Alejos, 2021).

En tal sentido, los principios del debido proceso y el derecho de defensa constituyen garantías consagradas a nivel constitucional, legal, reglamentaria y específicamente en los procedimientos administrativos, en particular, aquellos relacionados con sanciones (Aguirrezabal & Flores, 2021). Por tanto, los principios que rigen la potestad sancionadora no solo establecen las pautas generales que todas las entidades públicas deben seguir al ejercer esta atribución, sino que también incluyen directrices que orientan el proceso de los procedimientos administrativos sancionadores. La relevancia de estos principios radica en que no solo proporcionan una hoja de ruta para la creación de normativas por parte de las entidades públicas para regular el ejercicio de la potestad sancionadora, sino que también orientan la aplicación de estas normas, asegurando que las decisiones tomadas no impliquen un uso excesivo o abusivo de esta facultad (García, 2022).

Finalmente, se puede colegir que, el procedimiento sancionador, con su enfoque represivo hacia infracciones que afectan intereses colectivos, ha evolucionado gracias a influencias de regulaciones sectoriales y se diferencia de otros procedimientos administrativos por la necesidad de mayores garantías para los individuos involucrados.

La potestad sancionadora busca gestionar intereses generales y aplica sanciones después de un procedimiento previo en lugar de manera inmediata.

Mantener un equilibrio entre prevención y protección de garantías es esencial, ya que los objetivos de prevención pueden alcanzarse mediante alternativas a la sanción. Los principios del debido proceso y el derecho de defensa desempeñan un papel crucial al proporcionar directrices para la creación de normativas y su aplicación, lo que garantiza un proceso más justo y equitativo en el ámbito de los procedimientos sancionadores.

Legalidad

En un Estado constitucional y de derecho, es fundamental que todas las acciones gubernamentales se fundamenten en el principio de legalidad. Esto implica que deben estar respaldadas por disposiciones legales o normativas estatutarias para que esas acciones tengan una base jurídica legítima y sean válidas desde una perspectiva legal. Estas normas legales o regulaciones se crean en el contexto de proteger los intereses y derechos de todas las partes involucradas (Rixer, 2023).

La concepción de un principio de legalidad en el ejercicio de la potestad sancionadora se origina en una perspectiva histórica que considera la sanción como un medio de disuasión y concibe al Derecho

Administrativo Sancionador como un modelo de supervisión y sanción de carácter confrontacional.

En otras palabras, si la estrategia sancionadora que se adopta es confrontativa y se basa principalmente en la aplicación de sanciones, entonces tiene sentido que el principio de legalidad inste a la Administración a imponer una sanción tan pronto como detecte una infracción (Rojas et al., 2021).

En la perspectiva del siglo XIX, el principio de legalidad implica que la ley tiene prioridad en la formación del Derecho. En otras palabras, el principio de legalidad, en su sentido más amplio, implica que la Administración Pública está completamente sujeta a la ley (Orbegoso, 2020). Este se basa en la noción de que cada acto emitido por la Administración Pública debe tener un fundamento jurídico previo. En otras palabras, no se permite que exista una actividad administrativa válida cuando no hay una base legal que la respalde; en otras palabras, no hay margen para la actividad administrativa en un vacío legal (Eite de Resende & Molinaro, 2019).

El principio de legalidad requiere que todas las sanciones se ejecuten de acuerdo con las condiciones especificadas en el acto administrativo que las establece. Sin embargo, en nuestro sistema legal se han implementado diversas vías que permiten a la entidad administrativa examinar un acto administrativo de sanción sin necesidad de

aplicar la penalización. En primer lugar, la entidad puede emplear procedimientos generales de revisión para invalidar actos sancionatorios que contravengan la legislación vigente. Además, la autoridad tiene la facultad de revocar la sanción, siempre y cuando tome precauciones para evitar abusos o violaciones de la igualdad ante la ley. Asimismo, la autoridad puede declarar la extinción del acto sancionatorio (Gómez, 2020d).

Es por ello que, la capacidad de la Administración para aplicar sanciones no penales se encuentra restringida por el principio de legalidad. Según este principio, solo la ley tiene la autoridad para definir lo que puede ser objeto de sanción. Esto garantiza que las sanciones sean anticipadas por los individuos y que las determinaciones de la entidad administrativa no sean arbitrarias ni vulneren el principio de división de poderes (Couso, 2018). Las sanciones administrativas se basan en la autoridad de la legalidad, es decir, en la Constitución, leyes y reglamentos.

Para que estas sanciones sean válidas y efectivas, deben estar en conformidad con estas disposiciones legales. Si un acto administrativo que incluye una sanción viola estas disposiciones, surge la cuestión de la invalidez del acto y sus efectos. En términos más amplios, cualquier acto administrativo que sea ilegal, en el sentido de que infringe el conjunto de leyes y regulaciones, resultará inválido

y podría ser declarado nulo (Cordero & Gómez, 2023).

Los principios fundamentales del derecho administrativo, incluyen el principio de legalidad, que requiere que las autoridades administrativas respeten el Derecho comunitario dentro de los límites de sus atribuciones; el principio del debido procedimiento, que garantiza que las autoridades deben llevar a cabo el proceso de manera justa; el principio de impulso de oficio, que obliga a las autoridades a dirigir y promover el proceso de oficio y tomar medidas necesarias para esclarecer y resolver las cuestiones en cuestión; el principio de imparcialidad, que exige que las autoridades administrativas actúen sin discriminación y resuelvan de acuerdo con el ordenamiento jurídico comunitario; y el principio de verdad material, que requiere que las autoridades verifiquen completamente los hechos que fundamentan sus decisiones y tomen todas las medidas necesarias para hacerlo (Diez Canseco & Sasaki, 2021). Principios que se encuentran comprendidos en el principio de legalidad, es así que, en esta perspectiva, la proporcionalidad se incluiría en el marco de la legalidad administrativa, que abarca no solo las fuentes escritas formales, sino también las no escritas (Harris, 2020).

En síntesis, el principio de legalidad es un pilar fundamental en el derecho administrativo y en la aplicación de sanciones no penales. Este principio

garantiza que todas las acciones gubernamentales estén respaldadas por leyes y regulaciones, proporcionando una base jurídica sólida y asegurando que las sanciones sean previsibles y justas para los individuos. Además, establece mecanismos de revisión y control para garantizar que las sanciones sean aplicadas de manera adecuada y en conformidad con la legalidad. Estos principios, junto con otros fundamentales del derecho administrativo, contribuyen a un sistema de administración de justicia más equitativo y transparente.

Relación con el Derecho Penal

El fenómeno administrativo sancionador es visto como una manifestación de una función estatal unificada conocida como "ius puniendi" o como la facultad del poder público de sancionar ciertos comportamientos contrarios a la ley por parte de individuos. Dentro de esta función estatal única de imponer sanciones, entran tanto el Derecho Penal como el Derecho Administrativo Sancionador (Bordalí, 2023). En ese sentido, la potestad sancionadora se deriva de la función de policía u ordenación, y, al igual que la potestad penal ejercida por los jueces y tribunales, se considera una manifestación del amplio ius puniendi del Estado (Rojas et al., 2021).

Tradicionalmente, se ha argumentado que las mayores garantías otorgadas a los particulares en procedimientos sancionadores se basan en la idea

del "ius puniendi" único. Esta noción sostiene que las penas y las sanciones administrativas comparten una naturaleza similar y, por lo tanto, deben estar sujetas a un conjunto de garantías similares. En el contexto de esta perspectiva, existen dos enfoques principales: uno aboga por la aplicación completa de las garantías penales en el Derecho Administrativo Sancionador, mientras que el enfoque mayoritario defiende una aplicación más matizada de estas garantías (Scheuermann, 2021).

Una tesis inicial sostiene que existe una similitud sustancial entre el poder sancionador de la administración y el poder sancionador de los tribunales, ya que ambos emanan de un único ius puniendi estatal. Desde esta perspectiva, se argumenta que los dos poderes deben estar sujetos a los mismos principios y garantías. Sin embargo, a pesar de esta tesis, parece que las posturas que abogan por distinguir entre sanciones penales y administrativas han ganado terreno, al punto de que la promulgación de esta Ley ofreció una oportunidad para reformar el procedimiento sancionatorio, al menos en lo que respecta al mercado financiero (Villablanca, 2020).

Las sanciones administrativas, en primer lugar, están vinculadas a las funciones que cumple la administración. La supuesta relación con el derecho penal se basa en preferencias por explicaciones abstractas relacionadas con el poder estatal en general, descuidando por completo los

aspectos funcionales. Es importante destacar que las sanciones administrativas no constituyen penas, sino acciones tomadas por la autoridad para gestionar un área particular de interés público bajo la supervisión de la administración (Valdivia & Izquierdo, 2023).

Por otro lado, el principio de legalidad es aplicable tanto en el ámbito penal como en el administrativo, empero, es importante destacar que no se le brinda el mismo tratamiento en ambos casos. En el ámbito penal, debido a la gravedad de las sanciones y su profunda influencia en los derechos de las personas, se requieren mayores garantías en la definición de los delitos, la imposición de las penas y el proceso judicial en sí. Por otro lado, en el ámbito administrativo, se permite un grado mayor de discrecionalidad, que se justifica por los objetivos y métodos propios de esta área, aunque esta discrecionalidad está sujeta a una serie de restricciones y controles establecidos en el marco constitucional, lo que lo distingue del antiguo régimen basado en el poder de policía (Gómez, 2020a).

Además, en el ámbito penal, el principio de legalidad se rige de manera más estricta en comparación con el ámbito administrativo. Esto se debe a que las medidas punitivas en el ámbito penal son más severas y tienen un impacto significativo en los derechos individuales, lo que requiere un mayor nivel de garantías en la definición de los delitos, la

determinación de las penas y la conducta de los procesos judiciales. En contraste, en el ámbito administrativo, se concede un mayor grado de discrecionalidad, justificado por los objetivos y métodos propios de este campo. Sin embargo, esta discrecionalidad está sujeta a restricciones y controles establecidos en el orden constitucional, lo que lo diferencia del antiguo régimen de poder de policía (Gómez, 2019).

Es importante señalar que, los principios como la tipicidad, la culpabilidad, la no duplicación de sanciones (non bis in ídem), el debido proceso y otros, que derivan del derecho penal se han aplicado de manera general, aunque con ciertas adaptaciones, en el derecho administrativo sancionador. Esta situación, según la perspectiva de Huergo, ha creado una mayor cantidad de dudas que de certezas en lo que respecta a la eficacia de esta teoría para salvaguardar los derechos de las personas en sus relaciones con el Gobierno, lo que presenta desafíos para alcanzar un nivel de anticipación en las resoluciones judiciales (Sánchez, 2022).

Como se puede inferir, la conexión entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador es compleja y se basa en la noción de "ius puniendi" del Estado. Si bien existe un debate sobre si las garantías penales deben aplicarse de manera completa o matizada en el ámbito administrativo, es fundamental reconocer que las sanciones administrativas no son penas, sino

medidas regulatorias adoptadas en el interés público. El principio de legalidad se aplica en ambos ámbitos, pero con diferencias en su rigurosidad debido a la gravedad de las sanciones y los objetivos propios de cada campo. Aunque se han adaptado los fundamentos del Derecho Penal en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, su efectividad para proteger los derechos de los particulares sigue siendo objeto de debate y desafíos, lo que destaca la importancia de seguir explorando y refinando esta relación para garantizar la justicia y la predictibilidad en las decisiones judiciales

Discrecionalidad Administrativa

La Administración Pública y otros sujetos con poderes administrativos tienen ciertas prerrogativas y privilegios que les permiten cumplir su principal objetivo de proteger el interés público y satisfacer las necesidades de la población. Sin embargo, no es suficiente con reconocer estas prerrogativas si no se les da la capacidad de hacerlas cumplir. Esto implica la necesidad de empoderar a la Administración Pública para hacer cumplir sus decisiones, incluso a través de medidas represivas, si es necesario, contra aquellos comportamientos que se opongan a sus determinaciones (Rojas et al., 2021). En tal sentido, las autoridades administrativas poseen ciertas facultades que son intrínsecas a la Administración Pública y esenciales para el desempeño eficaz de sus funciones. Estas facultades incluyen el poder

jerárquico y el poder disciplinario (Eite de Resende & Molinaro, 2019).

Las potestades administrativas se pueden describir como los derechos exclusivos otorgados a la Administración Pública para cumplir sus objetivos. Estas potestades le permiten a la Administración llevar a cabo sus responsabilidades desde una posición de autoridad legal. Esto se traduce en la obligación, que puede ser general o específica, de los ciudadanos de obedecer los actos emitidos por la Administración en el ejercicio de estas potestades. En su esencia, la potestad administrativa representa una manifestación en un campo particular de las relaciones jurídicas del poder general que posee la Administración. Este concepto es fundamental para definir el estatus de la Administración como sujeto del Derecho administrativo (Huamán, 2022).

Al respecto, la discrecionalidad se refiere a un amplio rango de situaciones en las que se otorga cierto margen de decisión a los órganos de la Administración en el marco del proceso administrativo sancionador. Esto no se limita únicamente a los casos en que el legislador establece la discrecionalidad de manera directa o a través de fórmulas que permiten su ejercicio. También abarca situaciones en las que el cuerpo legislativo emplea términos legales ambiguos, requiriendo que la autoridad precise, en un rango de discreción, el área de indefinición o falta de precisión de estas

nociones. En la actualidad, la existencia de discrecionalidad en el ejercicio de las potestades sancionadoras se ha centrado en cuestiones relacionadas con el momento y la determinación de la sanción específica a imponer en cada caso, aunque sin un consenso absoluto al respecto. La discrecionalidad en el ejercicio de los poderes punitivos permite a la Administración dirigir su acción represiva para lograr los objetivos públicos, considerando las circunstancias particulares de cada caso y adecuándola a ciertas opciones de política pública, como el uso eficiente de los recursos públicos, la eficacia en la gestión, la disuasión, entre otros (Gómez, 2020a).

Es por ello que, la tradicional aplicación del principio de legalidad, de acuerdo con el Estado de Derecho, que demandaba una adhesión rigurosa del poder a la legislación, ya no puede ser sostenido con idénticos requerimientos. La actual función desempeñada por la Administración Pública, que implica, en última instancia, garantizar la igualdad sustantiva, requiere actuaciones más flexibles. Estas actuaciones, si bien siguen las directrices legales, disponen de un margen de discrecionalidad que no escapa a las directrices legales, pero que permite una mayor flexibilidad en su ejecución (Orbegoso, 2020).

En el contexto de la discrecionalidad administrativa, es esencial destacar que, si bien se reconoce la necesidad de otorgar cierto margen de

decisión a la Administración para adaptarse a las circunstancias específicas de cada caso, esto debe ir de la mano con un control efectivo y transparente. La discrecionalidad no debe convertirse en arbitrariedad. La exigencia de que la Administración actúe de manera razonable y proporcional es fundamental para mantener un equilibrio entre la flexibilidad necesaria y la protección de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, la revisión judicial de las decisiones administrativas se convierte en un elemento clave para garantizar que la discrecionalidad se ejerza de manera justa y en consonancia con los fundamentos de la democracia y del Estado de Derecho. La adecuada delimitación de los márgenes de actuación discrecional y el control judicial contribuyen a fortalecer la confianza de los ciudadanos en la Administración y a salvaguardar sus derechos en un contexto en constante evolución.

Límites a la Potestad Sancionadora

El derecho administrativo juega un papel esencial en la delimitación de los límites legales, bases y procesos que regulan las acciones de las entidades y funcionarios del aparato estatal. Asimismo, establece los mecanismos para salvaguardar los derechos de los individuos que podrían verse afectados por las decisiones administrativas, ya sean decisiones concretas o la falta de acción por parte de la administración (Rastorhuiev et al., 2021). Dentro del ámbito

administrativo, la centralidad otorgada al debido proceso legal, tanto en sus aspectos procedimentales como sustantivos, implica que la imposición de sanciones administrativas debe llevarse a cabo a través de un proceso formal, evitando cualquier tipo de arbitrariedad, improvisación o desviación. Este proceso debe ser diseñado de manera que garantice la previsibilidad y la racionalidad de las decisiones tomadas (Da Costa, 2021).

En los procedimientos administrativos sancionadores, es esencial llevar a cabo una fase de pruebas, ya que es común que surjan disputas relacionadas con los hechos o acciones descritos en los cargos presentados por la Administración. Además, se pueden generar desacuerdos en torno a la magnitud de la sanción y la veracidad de los hechos debatidos en la defensa del acusado, junto con la invocación de circunstancias que puedan eximir o reducir la sanción administrativa (Alejos, 2021).

Al respecto, es importante destacar que el Tribunal Constitucional de Chile ha ajustado su posición con respecto a las sanciones administrativas. Aunque ha afirmado que la facultad para imponer, reducir o condonar sanciones no constituye una función jurisdiccional, ha subrayado que debe estar sujeta a los estándares de un debido proceso. Esto significa que el debido proceso es aplicable en asuntos administrativos como un medio para limitar la arbitrariedad estatal y garantizar el

bien común. En consecuencia, la Administración debe cumplir con un debido proceso sustantivo al ejercer sus facultades, lo que implica garantizar ciertas protecciones mínimas para la emisión de actos administrativos justos (Scheuermann, 2021).

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español destaca que su Constitución ha reconocido la facultad de imposición de sanciones por parte de la entidad administrativa y ha establecido ciertos límites para su ejercicio. Estos límites incluyen: a) la obligación de que la potestad sancionadora esté respaldada por una norma de rango legal, debido a la naturaleza excepcional de las competencias para imponer sanciones en manos de la entidad administrativa; b) la prohibición de imponer penas privativas de libertad; c) el respeto de los derechos de defensa, que se aplican a los procedimientos que la Administración sigue al imponer sanciones; y d) la sujeción a la autoridad judicial (Gómez, 2020b).

Asimismo, a través de la legislación, jurisprudencia y orientaciones de expertos en derecho administrativo, se han establecido principios y pautas destinadas a garantizar una aplicación apropiada del principio de tipicidad durante la ejecución de la facultad para imponer sanciones por parte de las entidades gubernamentales. Esto se refleja tanto en las normativas como en la realización de procedimientos administrativos sancionadores. Uno

de estos lineamientos sostiene que las infracciones deben estar claramente definidas, y su tipificación debe basarse en obligaciones o prohibiciones previamente establecidas en leyes o reglamentos, evitando de esta manera la tipificación de conductas como infracciones administrativas si no han sido explícitamente designadas como tales en la normativa vigente (García, 2022).

Por último, es fundamental recordar que el procedimiento sancionador busca lograr el propósito de sancionar por parte de la Administración, pero debe hacerlo respetando rigurosamente los derechos y garantías del individuo bajo investigación. Esto incluye el derecho a un proceso justo y razonable, el derecho a ser escuchado, la posibilidad de presentar sus defensas y pruebas, y el derecho a impugnar las acciones de la Administración. Sin una regulación adecuada, estos derechos podrían verse amenazados por la participación ocasional de terceros interesados (Gómez, 2020c).

En síntesis, los límites a la potestad sancionadora en el ámbito administrativo son esenciales para garantizar que las decisiones de la Administración se tomen de manera justa, respetando los derechos de los individuos y evitando la arbitrariedad. El debido proceso, la tipicidad de las infracciones, el respaldo legal de las sanciones y la supervisión judicial son elementos clave para

asegurar que las sanciones administrativas cumplan con los estándares de legalidad y justicia.

Estos límites no solo protegen los derechos de los ciudadanos, sino que también contribuyen a fortalecer la confianza en el sistema administrativo y a promover el bien común. La evolución de la jurisprudencia y las orientaciones legales continúan refinando estos límites, buscando un equilibrio adecuado entre la autoridad de la Administración y la protección de los derechos individuales en un entorno administrativo en constante evolución.

Control Judicial de las Actuaciones Administrativas

El mecanismo de supervisión judicial de las determinaciones administrativas, en su forma general, es plenamente aplicable en el entorno de las penalizaciones administrativas. Esto implica la revisión de los aspectos subjetivos, objetivos y formales del acto, permitiendo identificar posibles irregularidades desde una perspectiva de conformidad con la legalidad o la constitución. No obstante, este enfoque requiere la incorporación de los métodos convencionales de supervisión judicial de la discrecionalidad administrativa. A diferencia de lo expresado en la jurisprudencia y literatura especializada, la ejecución de las competencias administrativas sancionadoras también debe estar sujeto a una evaluación crítica por parte de los tribunales (Cordero & Gómez, 2023).

Así por ejemplo en Colombia, la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene la responsabilidad de ejercer la función judicial en la resolución de disputas en las que al menos una de las partes involucradas es una entidad gubernamental o que desempeña funciones administrativas (Martínez & Agudelo, 2023). Al respecto, si consideramos que el contencioso administrativo es un componente del principio de legalidad, podemos afirmar que la efectividad de los recursos contenciosos juega un papel fundamental en la función del ámbito legal gubernamental en el Estado de Derecho. Sin embargo, históricamente, la efectividad de estos recursos judiciales se ha visto restringida por varias normas que limitan las posibilidades de impugnar los actos y acciones llevadas a cabo por la Administración (Harris, 2022).

El control ejercido por los tribunales sobre las sanciones administrativas es esencial en todos los contextos, pero en algunos sectores, presenta particularidades distintivas que hacen que dicho control sea especialmente relevante. En lo que respecta a los tribunales, es importante destacar que su propósito fundamental no radica en supervisar de manera amplia al poder ejecutivo. Su función se orienta hacia la asistencia de individuos y otras entidades que poseen derechos legales, garantizando que puedan hacer valer esos derechos de manera eficaz. En el cumplimiento de este deber,

los tribunales deben examinar la legalidad de las actuaciones administrativas (Mehde, 2021). No obstante, al examinar un recurso judicial contra un acto administrativo, nuestros tribunales se enfrentan a restricciones significativas debido a la prohibición de la desviación procesal y el principio de congruencia. Estos elementos impiden que se presenten nuevas demandas o reclamaciones que no hayan sido previamente consideradas en el proceso administrativo (Flores & Aguirrezabal, 2022).

Finalmente, es importante destacar lo señalado por la Corte Suprema de Chile que ha establecido que la revisión de la legalidad de las determinaciones administrativas por parte del magistrado, es esencial para el Estado de derecho y comprende la revisión de diversos aspectos del acto, como su forma, competencia, propósito, contenido y justificación.

Sin embargo, el control más característico y distintivo es aquel relacionado con los motivos del acto, que implica evaluar si existen fundamentos sólidos para el acto, verificar la interpretación legal de esos fundamentos si es relevante y, en raras ocasiones, cuestionar la apreciación de los hechos, ya que esto último generalmente se reserva a la discrecionalidad administrativa (Huepe, 2021).

En definitiva, el control judicial de las actuaciones administrativas, especialmente en el contexto de las sanciones administrativas, juega un papel crucial en la preservación del Estado de

Derecho y en la protección de los derechos de los ciudadanos. Los tribunales tienen la responsabilidad de examinar minuciosamente la legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos, asegurando que se ajusten a las normas y principios establecidos.

Este control no solo se trata de supervisar la legalidad formal de las actuaciones, sino también de evaluar la justificación y fundamentos de dichos actos, garantizando que la discrecionalidad administrativa no se convierta en arbitrariedad. En un sistema democrático y basado en el Estado de Derecho, el control judicial es esencial para equilibrar el poder del Estado y garantizar que las decisiones administrativas sean justas, razonables y respetuosas de los derechos individuales.

Conclusiones

En el presente artículo de revisión, se han abordado diversos aspectos cruciales relacionados con el Derecho Administrativo Sancionador, con el objetivo de arrojar luz sobre su legalidad y su importancia en el contexto del Estado de Derecho. A continuación, se presentan cinco conclusiones clave:

1. La potestad sancionadora en el Derecho Administrativo tiene una naturaleza represiva y busca proteger intereses colectivos. El procedimiento sancionador se caracteriza por seguir una estructura unidireccional y la

- imposición de una sanción implica la aplicación de una medida punitiva al infractor.
2. El principio de legalidad es un pilar fundamental en el Derecho Administrativo y en la aplicación de sanciones no penales. Este principio garantiza que todas las acciones gubernamentales estén respaldadas por leyes y regulaciones, proporcionando una base jurídica sólida y asegurando que las sanciones sean previsibles y justas para los individuos.
 3. La relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador es compleja y se basa en la noción de "ius puniendi" del Estado. Si bien existe un debate sobre si las garantías penales deben aplicarse de manera completa o matizada en el ámbito administrativo, es fundamental reconocer que las sanciones administrativas no son penas, sino medidas regulatorias adoptadas en el interés público.
 4. La discrecionalidad administrativa es esencial para adaptarse a las circunstancias específicas de cada caso, pero debe ir de la mano con un control efectivo y transparente. La discrecionalidad no debe convertirse en arbitrariedad. La revisión judicial de las decisiones administrativas se convierte en un elemento clave para garantizar que la discrecionalidad se ejerza de manera justa y en consonancia con los principios democráticos y de Estado de Derecho.
 5. Los límites a la potestad sancionadora en el ámbito administrativo son esenciales para garantizar que las decisiones de la Administración se tomen de manera justa, respetando los derechos de los individuos y evitando la arbitrariedad. El debido proceso, la tipicidad de las infracciones, el respaldo legal de las sanciones y la supervisión judicial son elementos clave para asegurar que las sanciones administrativas cumplan con los estándares de legalidad y justicia.
 6. El control judicial de las actuaciones administrativas es un mecanismo importante para garantizar que la administración pública actúe de acuerdo con la ley y los principios de justicia y equidad. A través del control judicial, los tribunales administrativos tienen la tarea de revisar las decisiones y acciones de la administración pública para determinar si han sido tomadas de acuerdo con la ley y los principios de justicia y equidad. Además, el control judicial también ayuda a resolver conflictos entre particulares y la administración pública.

Referencias

- Aguirrezabal Grunstein, M., & Flores Rivas, J. C. (2021). Evidence as an essential element of administrative due procedure. *Revista de Derecho Público*, (53), 67–94. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5354/0717-4888.2021.65321>

- Alejos Guzmán, O. (2021). Defense of the presumption of innocence as an essential guarantee in the sanctioning administrative law. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 8(2), 73–101. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.18601/2362583X.v8n2.04>
- Bordalí Salamanca, A. (2023). Due administrative sanctioning procedure. *Revista de Derecho Público*, (37), 45–72. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5354/0717-4888.2023.71385>
- Cordero Vega, L. (2020). Regulation of administrative sanctions and reference areas in the Chilean institutional system. *Ius et Praxis*, 26(1), 123–150. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.4067/S0718-00122020000100123>
- Cordero Quinzacara, E., & Gómez González, R. F. (2023). Criteria and standards for judicial control of administrative sanctions. *Revista de Derecho Público*, (37), 89–118. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5354/0717-4888.2023.71392>
- Couso, J. (2018). Principals and accessories in administrative sanctions law: Towards a topography of the problem. *Ius et Praxis*, 24(1), 45–78. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.4067/S0718-00122018000100045>
- Da Costa Moura, E. A. (2021). Administrative offense in light of due administrative legal process: Perspectives on the application of administrative sanctions from the provisions of the “Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law”. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 21(85), 155–182. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2021v85p155>
- Diez Canseco Núñez, L. J., & Sasaki Otani, M. A. (2021). Administrative law in the framework of the Andean Community: The extension of the locus standi to request preliminary rulings. *Derecho PUCP*, (87), 115–142. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202102.005>
- Eite de Resende, A. C., & Molinaro, C. A. (2019). The inter-Americanization of Brazilian administrative sanctioning law: Reflections on the principle of typicality of disciplinary administrative infraction from the international judicial dialogue. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 19(76), 201–228. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2019v76p201>
- Ezan, S. L. D., & Carmona, P. A. C. (2021). Who is afraid of the subjective responsibility? Conduct and imputation theories for a constitutionalized sanctioning administrative law. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 11(1). Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.7346>
- Flores Rivas, J. C., & Aguirrezabal Grunstein, M. (2022). Challenge of administrative acts and the contentious-administrative claim. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (35), 59–92. <https://doi.org/10.7764/redae.35.3>
- García Cerrón, E. L. (2022). Limitations of the typification of infractions in wildlife matters: Administrative sanctioning procedure against La Pampilla refinery. *Revista de Derecho Ambiental*, (10), 143–170. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2022.66241>
- Gómez González, R. F. (2019). Antecedentes históricos de la potestad sancionadora de la Administración en Chile. *Revista Derecho del Estado*, (44), 361–384. <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.13>
- Gómez González, R. F. (2020a). Discretionality and sanctioning powers of the administration. *Ius et Praxis*, 26(2), 193–218. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.4067/S0718-00122020000200193>

- Gómez González, R. F. (2020b). Administrative sanctioning power: The convenience of its constitutional recognition. *Revista de Derecho Público*, (32), 45–68. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5354/0717-4888.2020.56515>
- Gómez González, R. F. (2020c). The interested party in administrative sanctioning procedures. *Revista de Derecho (Universidad Católica del Norte)*, 47(3), 95–122. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.4067/S0718-97532020000300095>
- Gómez González, R. (2020d). General and special mechanisms of administrative review of sanctions. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 33(1), 85–112. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5354/0716-9132.2020.57012>
- Harris Moya, P. (2020). Contentious-administrative techniques that reinforce the rule of law. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (31), 13–44. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.7764/redae.31.2>
- Harris Moya, P. (2022). The administrative litigation of sanitary fines in Chilean law: Is it compatible with the principle of proportionality? *Universitas*, (53), e203. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj53.alsf>
- Huamán Ordóñez, L. A. (2022). Practical problems in the execution of administrative sanctions: How to adequately deal with the administrative punitive power? *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 9(1), 45–67. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.30554/rfdcp.v9i1.2362>
- Huepe Artigas, F. (2021). Techniques and methodological proposal for the control of legality of regulated and discretionary administrative acts. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (33), 83–118. Discretionality <https://doi.org/10.7764/redae.33.4>
- Lepe Vergara, J. (2022). Formulation of charges: An institution of due sanctioning administrative procedure. *Revista de Derecho Público*, (36), 123–150. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5354/0717-4888.2022.68542>
- Martínez Ureña, F., & Agudelo Mejía, D. A. (2023). Activismo o garantismo en el proceso contencioso administrativo colombiano. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (19), 1–28. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.18601/23176172.n19.05>
- Mehde, V. (2021). Control and accountability: Administrative courts and courts of audit. *Revista de Derecho Público*, (89), 45–68. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2021.58945>
- Orbegoso Silva, M. (2020). The principle of legality: An approximation from the social state of law. *Derecho PUCP*, (85), 233–262. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.18800/derechopucp.202002.010>
- Rastorhuiev, O., Makushev, P., Pukhtetska, A., Hridochkin, A., & Smaznova, I. (2021). Protection of human rights and freedoms in the administrative proceedings of the European Union. *Hasanuddin Law Review*, 7(3), 210–225. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.20956/halrev.v7i3.3215>
- Rixer, Á. (2023). Court mediation within administrative court proceedings in Hungary. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 15(2), 155–178. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.1556/2052.2023.00456>
- Rojas Calderón, C. G., Ferrada Bórquez, J. C., & Méndez Ortiz, P. (2021). The theoretical reconfiguration of the sanctioning power of the Public Administration: From the traditional state ius puniendi to the responsive function. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (34), 97–130. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.7764/redae.34.4>

- Sánchez Engaña, A. (2022). The transfer of evidence between the criminal process and the administrative sanctioning procedure: Analysis of the Chilean case from the Spanish system. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (35), 95–128. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.7764/redae.35.4>
- Scheuermann, E. B. (2021). Due process and presumption of innocence: A proposal for administrative law sanctions. *Revista de Derecho Público*, (34), 201–228. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.5354/0717-4888.2021.64789>
- Valdivia Olivares, J. M., & Izquierdo Serrano, T. P. (2023). Towards an objectification of the proportionality principle in the judicial review of administrative sanctions. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (37). Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.7764/redae.37.8>
- Villacreses Valle, J. A. (2019). Procedure for executing administrative sanctions. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 6(2), 145–172. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.18601/2362583X.v6n2.06>
- Villablanca Cerda, L. (2020). The impartiality guarantees of the regulator in Law No. 21,000, which created the Commission for the Financial Market. *Ius et Praxis*, 26(2), 255–284. Documento en línea. Disponible <https://doi.org/10.4067/S0718-00122020000200255>