

Principios del Derecho Administrativo Sancionador

FERNANDO GARCÍA PULLÉS

ABELEDOPERROT

García Pullés, Fernando
Principios del derecho administrativo sancionador /
Fernando Raúl García Pullés. - 1a ed. - Ciudad
Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2020.
288 p.; 24x17 cm.
ISBN 978-950-20-2981-8
1. Derecho Administrativo. I. Título.
CDD 342

© García Pullés, Fernando, 2020
© de esta edición, AbeledoPerrot S.A., 2020
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved
No part of this work may be reproduced
or transmitted in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada: 390 ejemplares
ISBN 978-950-20-2981-8
SAP 42818922

Las opiniones personales vertidas en los capítulos de esta obra son privativas de quienes las emiten.

ÍNDICE GENERAL

Prólogo	XVII
Introducción. Pasado, presente y futuro de la sociedad abierta. Rol de las sanciones administrativas.....	1

CAPÍTULO I

LA OBLIGACIÓN DE CUMPLIR LA LEY. REACCIÓN LEGAL ANTE EL INCUMPLIMIENTO

I. La obligación de cumplir la ley	7
II. La formulación de la norma como instrumento para lograr su cumplimiento	10
III. Las sanciones jurídicas. Prevención, reparación o retribución. Las sanciones administrativas.....	11

CAPÍTULO II

LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO. CONTENIDOS Y ESPECIES

I. La técnica de las potestades como conciliación entre el principio de vinculación positiva a la legalidad y las necesidades prácticas de la administración.....	17
II. Contenidos de la potestad sancionadora. Las diferencias entre sus especies. Reaundos para su examen adecuado	22
III. Clasificaciones de la potestad sancionadora de las administraciones públicas	27

IV. Potestades de supremacía general y de supremacía especial. Una nueva interpretación	30
---	----

CAPÍTULO III

TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA ESTATAL Y LA DE SUS ESPECIES: JURISDICCIONAL Y ADMINISTRATIVA

I. El encuadramiento institucional de la potestad sancionadora del Estado según sus especies e integración	35
II. Los presupuestos	37
III. La titularidad de la potestad sancionadora en los distintos centros de poder	44

CAPÍTULO IV

LOS TERRITORIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. Rama del derecho penal, del derecho administrativo o autónoma.....	53
II. Las materias que deben abordarse en la potestad sancionatoria de las administraciones públicas	60

CAPÍTULO V

EL TERRITORIO DE LA CREACIÓN DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

I. La distinción entre delitos, contravenciones administrativas y faltas	63
II. Consecuencias de la inexistencia de una diferenciación ontológica. El papel del legislador	70
III. La reacción jurídica debida frente a la amplitud y discrecionalidad de la competencia legislativa. La cuestión del “régimen jurídico circundante”. Los principios y garantías de la potestad sancionadora del Estado recogidos por el derecho penal.....	72
IV. Los principios limitantes de las competencias legislativas en materia infraccional.....	81
4.1. El principio de la dignidad humana y el <i>pro homine</i>	81

4.2. El principio de reserva y sus expresiones	83
4.3. El principio de legalidad en la creación de infracciones y sanciones	85
4.3.1. La función del principio de legalidad en la organización de los sistemas constitucionales	85
4.3.2. Los contenidos del principio de legalidad en el ámbito de la potestad sancionatoria del Estado en el ordenamiento jurídico argentino.....	89
4.3.3. El mandato de tipificación	93
4.3.3.1. El principio de legalidad y su concreción en la tipificación de la infracción.....	93
4.3.3.2. El contexto de los Tratados de Derechos Humanos incorporados a la Constitución argentina.....	99
4.3.4. Integración de la ley formal por la norma reglamentaria y su interpretación	102
4.3.5. Principios de aplicación espacial de la potestad sancionatoria de las administraciones públicas	110
4.3.5.1. El principio de territorialidad.....	111
4.3.5.2. El principio real, de defensa o de protección de intereses	114
4.3.5.3. Los restantes principios de la aplicación espacial...	115
4.3.6. La vigencia temporal de las leyes y reglamentos infraccionales. Las leyes interpretativas y el principio de la ley más benigna	116
4.3.6.1. Las leyes interpretativas. Un concepto riesgoso para las garantías en juego	117
4.3.6.2. El principio de la ultraactividad o la retroactividad de la ley penal más benigna	120

CAPÍTULO VI

EL TERRITORIO DE LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

I. El recorrido racional del aplicador de la potestad sancionadora administrativa	125
II. Una potestad sancionadora de las administraciones públicas destinada a conductas disvaliosas (activas u omisivas).....	127
III. La tipicidad	128
3.1. Sus elementos objetivos.....	128
3.2. Elementos subjetivos de la tipicidad	141
3.2.1. La caracterización de los elementos subjetivos en la potestad sancionadora de las administraciones públicas.....	141

3.2.2. Los presupuestos y las especies del dolo.....	144
3.2.3. La culpa.....	146
IV. La antijuridicidad	148
4.1. Caracterización y distinciones necesarias.....	148
4.2. El sustento normativo de las causales de justificación.....	150
4.3. El estado de necesidad justificante.....	151
4.4. La colisión de deberes	152
4.5. El ejercicio legítimo de un derecho, autoridad o cargo	153
4.6. La legítima defensa.....	153
V. La reprochabilidad del injusto al sujeto	154

CAPÍTULO VII

EL TERRITORIO DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

I. El concepto y los límites de la sanción en la potestad sancionadora de las administraciones públicas.....	157
II. Algunos de los principios que deben encauzar la sanción administrativa...	159
III. La razonabilidad de la sanción como recaudo de juridicidad. El exceso de punición como vicio de nulidad del acto administrativo sancionatorio ...	162

CAPÍTULO VIII

EXTINCIÓN DE LAS ACCIONES Y DE LAS SANCIONES EN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. Fundamento de la extinción de las acciones y las sanciones	167
II. Titularidad de la potestad para establecer causas de extinción de las acciones y de las sanciones.....	169
III. Las causales de extinción de la acción y la sanción en caso de ausencia de normas legales que las establezcan	171
IV. Las causas de extinción de la acción establecidas en el Código Penal y en otras legislaciones de faltas o contravenciones vigentes	174
V. Las causas de extinción de la sanción	181

CAPÍTULO IX

**EL TERRITORIO DEL PROCEDIMIENTO EN LA POTESTAD
SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

I. El régimen exorbitante del derecho administrativo. Su impacto en la regulación del procedimiento como garantía contra la arbitrariedad y el abuso de poder.....	183
II. Regulación de la potestad sancionadora por las normas generales de procedimiento administrativo o creación de normas especiales.....	191
III. La situación actual del procedimiento en el ejercicio de las potestades sancionadoras de las Administraciones Públicas	194
IV. La injerencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.....	197
V. Principios y garantías que califican el procedimiento para la concreción del ejercicio de las potestades sancionadoras de las administraciones públicas	200
5.1. Las garantías constitucionales concretas que corresponde aplicar ...	202
5.1.1. Garantía de juez natural	202
5.1.2. El debido proceso	205
5.1.2.1. El principio de la dignidad humana. Los derechos humanos y el <i>pro homine</i>	205
5.1.2.2. Los principios implícitos y explícitos en la Ley de Procedimientos Administrativos	207
5.1.2.3. Los demás principios del derecho penal que deben entenderse aplicables	214
5.1.2.4. La interdicción de la doble sanción por la misma falta o la proscripción del <i>double jeopardy</i> , o doble persecución sancionatoria por la misma falta. Las consecuencias de la absolución en sede penal	220
5.1.2.5. Estado de inocencia.....	223
5.1.2.6. Supresión de la ejecutoriedad prevista en el art. 12 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. La desnaturalización del principio <i>solve et repete</i> y el agravio de derechos constitucionales	224

CAPÍTULO X

**LA FACULTAD CORRECTIVA Y LA POTESTAD SANCIONATORIA.
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS**

I. Facultades y potestades de la administración pública en la contratación administrativa.....	234
--	-----

II. Justificación de la diversidad. La regulación normativa.....	236
III. Las causas justificadas de distinción.....	240
IV. Las consecuencias de la pertenencia a uno u otro ámbito	241
V. Facultad correctiva y sancionatoria no prevista en el contrato.....	243
VI. El procedimiento en la aplicación de facultades correctivas y potestades sancionadoras.....	245
VII. Discrecionalidad en la aplicación de sanciones	246
Bibliografía	249