

SANCIONES ADMINISTRATIVAS
Fundamentos y límites de la potestad sancionadora de la
Administración pública

JOSÉ ANTONIO TIRADO BARRERA

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

FUNDAMENTOS Y LÍMITES DE LA POTESTAD
SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



343.6 T59	Tirado Barrera, José Antonio. Sanciones administrativas. Fundamentos y límites de la potestad sancionadora de la Administración pública / José Antonio Tirado Barrera; 1a ed. - Lima: Palestra Editores; Stucchi Abogados; 2024. 328 pp.; 15 x 21.5 cm. D. L. 2024-XXXXX ISBN: 978-612-325-XXX-X 1. Derecho administrativo 2. Sanciones administrativas 3. Responsabilidad administrativa 4. Aspectos legales 5. Interpretación y aplicación.
---------------------	--

SERIE DERECHO PARA LA EMPRESA

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Fundamentos y límites de la potestad sancionadora de la Administración pública
José Antonio Tirado Barrera

Primera edición, mayo 2024

© 2024: JOSÉ ANTONIO TIRADO BARRERA

© 2024: PALESTRA EDITORES S. A. C.

Plaza de la Bandera 125, Pueblo Libre, Lima, Perú

Telf. (+511) 6378902 - 6378903

palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

© 2024: S. ABOGADOS Y CONSULTORES ASOCIADOS S.A.C.

Av. Camino Real 871, Apt. 1002, San Isidro, Lima, Perú

contacto@stucchi.law / https://stucchi.law/

Impresión y encuadernación:

GRÁNDEZ GRÁFICOS S. A. C.

Mz. E, Lt. 15, Urb. Santa Rosa de Lima, Los Olivos, Lima, Perú

Mayo, 2024

Diagramación:

JOHN PAOLO MEJÍA GUEVARA

Cuidado de estilo y edición:

MANUEL RIVAS ECHARRI

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ N.º 2024-XXXXX

ISBN: 978-612-325-XXX-X

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en el Perú / Printed in Peru

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL COPYRIGHT.

A Rafaela, que llegó para sanar nuestras heridas.

Como ayer, como ahora, si amamos nuestra vocación, tendremos que seguir librando las treinta y dos guerras del coronel Aureliano Buendía, aunque como a él, nos derroten en todas.

Mario Vargas Llosa. *La literatura es fuego*

CONTENIDO

NOTA DEL AUTOR.....	15
---------------------	----

SANCIÓN, REPOSICIÓN E INDEMNIZACIÓN COMO CONSECUENCIAS AUTÓNOMAS DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

Una lectura a partir del artículo 251.1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.....	19
---	----

1. Introducción: el artículo 251.1 del TUO de la LPAG como punto de partida.....	19
2. Los fines del derecho administrativo sancionador: la sanción administrativa como parte de una estrategia de protección de los bienes jurídicos de interés general.....	23
3. La autonomía conceptual entre sanción, reposición e indemnización.....	26
4. El denunciante interesado en el procedimiento sancionador.....	44
5. Sanción, reparación e indemnización en algunos ejemplos de la legislación general y sectorial.....	53
6. Conclusiones.....	59
Lista de referencias.....	60

LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES MEDIANTE REGLAMENTO.....

Una lectura constitucional de la potestad reglamentaria en materia sancionadora prevista en el artículo 248.4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.....	65
--	----

1. Introducción.....	65
2. El principio de legalidad en materia de infracciones y sanciones administrativas en la Constitución de 1993.....	67

CONTENIDO

2.1. El principio de reserva de ley como exigencia fundamental en materia de sanciones administrativas	68
2.2. El principio de tipicidad de infracciones y sanciones administrativas.....	72
2.3. La denominada <i>reserva de ley relativa</i> en materia de sanciones administrativas según el Tribunal Constitucional.....	82
3. La potestad reglamentaria de las leyes en la Constitución de 1993.....	83
3.1. El reglamento como una norma subordinada a la ley.....	83
3.2. La cuestión en torno a la titularidad de la potestad reglamentaria de las leyes.....	86
4. Análisis del artículo 248.4 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.....	96
4.1. La colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y sanciones.....	97
4.2. La remisión reglamentaria para la tipificación de infracciones y sanciones.....	99
5. A modo de conclusión.....	101
Lista de referencias	102
LA MOTIVACIÓN DEL ACTO DE INCOACIÓN O INICIO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	
1. Introducción.....	105
2. Consideraciones generales sobre el acto de incoación del procedimiento sancionador.....	109
2.1. El acto de incoación del procedimiento sancionador como acto administrativo de trámite.....	109
2.2. La motivación del acto de trámite	116
2.3. La impugnación del acto de trámite.....	119
3. Los derechos fundamentales que pueden ser afectados por el acto de incoación del procedimiento sancionador.....	121

CONTENIDO

3.1. El acto de incoación del procedimiento sancionador y su relación con el derecho a ser informado de la acusación.....	122
3.2. El acto de incoación y el derecho del interesado a intervenir en el procedimiento sancionador.....	134
3.3. El acto de incoación del procedimiento sancionador frente a derechos que no tienen naturaleza procedimental.....	140
4. Algunos problemas específicos de la motivación del acto de incoación del procedimiento sancionador.....	146
4.1. La motivación del acto de incoación que se sustenta en actuaciones inspectoras.....	147
4.2. La motivación del acto de incoación que desestima se aparta de la denuncia presentada por un interesado.....	163
4.3. La motivación del acto de incoación en el caso de procedimientos sancionadores que pueden o deben ser publicitados por mandato legal.....	168
4.4. El acto de incoación y su relación con la apertura del trámite de terminación convencional.....	179
5. Conclusiones.....	183
Lista de referencias.....	188

EL DESISTIMIENTO DEL DENUNCIANTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (ESPECIAL ÉNFASIS EN EL CASO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR).....

197

1. Presentación.....	197
2. Denunciante e interesado en el procedimiento sancionador.....	198
3. Las características del procedimiento trilateral.....	208
4. La supuesta existencia de un procedimiento <i>trilateral sancionador</i> y la cuestión del desistimiento de la denuncia y la conciliación en el procedimiento sancionador sobre protección al consumidor.....	213
5. A modo de conclusión.....	227

CONTENIDO

Lista de referencias	229
----------------------------	-----

APUNTES SOBRE LA GARANTÍA DE LA IMPARCIALIDAD OBJETIVA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.....	233
---	-----

1. Introducción	233
2. Delimitación del alcance de la garantía de la imparcialidad en el procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas.....	233
3. La titularidad y alcance de los derechos fundamentales respecto de las personas jurídicas.....	236
4. La aplicación de las garantías del proceso penal en el procedimiento administrativo sancionador.....	239
5. Análisis del cumplimiento de la garantía de la imparcialidad objetiva respecto de ciertas actuaciones realizadas en el pro- cedimiento sancionador de conductas anticompetitivas.....	243
6. Conclusiones.....	250

Lista de referencias	251
----------------------------	-----

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y SANCIONES ADMINISTRA- TIVAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.....	253
---	-----

1. Cuestiones preliminares	253
2. Una mirada panorámica a la jurisprudencia constitucional sobre sanciones administrativas y proporcionalidad.....	260
3. A modo de conclusión	267

Lista de referencias	267
----------------------------	-----

LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE CON- DUCTAS ANTICOMPETITIVAS.....	271
--	-----

1. Introducción.....	271
2. Consideraciones generales sobre la caducidad del procedimiento sancionador.....	272

CONTENIDO

3.	Régimen legal de la caducidad del procedimiento sancionador en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.....	276
3.1.	Configuración de la caducidad del procedimiento sancionador a partir del Decreto Legislativo N.º 1272, de diciembre de 2016.....	276
3.2.	La ampliación del plazo de caducidad del procedimiento sancionador en el TUO de la LPAG.....	279
3.3.	Efectos de la caducidad del procedimiento sancionador.....	291
3.4.	La caducidad de un procedimiento sancionador y las consecuencias respecto de la prescripción de las infracciones imputadas inicialmente por aquel.....	292
3.5.	Acerca del reinicio del procedimiento caducado y la garantía del <i>non bis in idem</i>	294
3.6.	La caducidad en procedimientos donde intervienen dos o más imputados.....	296
3.7.	La caducidad del procedimiento sancionador donde interviene un denunciante interesado.....	298
4.	La caducidad del procedimiento sancionador de conductas anticompetitivas.....	302
4.1.	¿Cómo han interpretado los órganos resolutivos en defensa de la competencia las normas sobre caducidad del procedimiento sancionador?.....	302
4.2.	¿De verdad existe un plazo de caducidad del procedimiento sancionador en la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas?.....	315
5.	A modo de conclusión.....	320
	Lista de referencias.....	321

NOTA DEL AUTOR

El presente volumen recoge siete artículos, que he elaborado en los últimos diez años, que se encuentran referidos a la potestad sancionadora de la Administración pública.

La sanción acompaña a la actuación de la Administración pública desde hace mucho tiempo y, en ocasiones, parece entenderse como un elemento consustancial a ella. Nada más alejado de la realidad. La configuración de las potestades administrativas no es el resultado de un aséptico análisis de laboratorio, sino de decisiones políticas, conscientes o inconscientes, respecto de la forma en que la Administración pública ejerce auténticos poderes respecto de los ciudadanos para la protección y satisfacción de los intereses de la sociedad en su conjunto.

La potestad sancionadora es una categoría que acompaña a la Administración pública a pesar de los cambios políticos que influyen, sin duda alguna, en la intensidad con que es aplicada. Por lo tanto, cada cierto tiempo nos encontramos ante la necesidad de enfrentarnos ante problemas clásicos que ya han sido estudiados, pero que reclaman nuevas respuestas jurídicas ante las siempre cambiantes coordinadas políticas y sociales. Las páginas que siguen ofrecen nuestra mirada y nuestra opinión sobre algunos de los problemas más importantes que

nos plantea la configuración de la potestad sancionadora de la Administración pública en el ordenamiento jurídico.

En este volumen reunimos siete artículos que tratan acerca de la potestad sancionadora de la Administración pública. En el primero de ellos ofrecemos un esfuerzo de esclarecimiento conceptual de la sanción, de la medida correctiva y de la indemnización, las mismas que, conforme lo dispone la Ley del Procedimiento Administrativo General, son consecuencias de una infracción administrativa. Los otros trabajos recogidos en esta parte se enfocan en aspectos específicos del régimen legal de las sanciones administrativas, como lo son la tipificación mediante reglamento de infracciones y sanciones, la motivación del acto de imputación de cargos, entre otros.

La mayoría de estos trabajos estudian la forma en que el derecho administrativo peruano aborda la configuración de las potestades de inspección y sancionadora de la Administración pública. Hay, sin embargo, un trabajo (el más extenso de todos) que ha sido redactado exclusivamente a la luz del derecho español. Se trata de la monografía elaborada para optar el grado de máster en Derecho de las Administraciones Públicas en la Universidad Rey Juan Carlos.

La influencia del derecho español en nuestro derecho administrativo es innegable. No solo nuestras leyes se inspiran en el ordenamiento español (que se configura, a su vez, en un vaso comunicante con el derecho de la Unión Europea), sino que nuestra formación universitaria está influenciada, de forma muy decidida, por el derecho administrativo español: libros, revistas, cursos, seminarios, sentencias y profesores españoles tienen una presencia habitual en nuestras universidades, en nuestros trabajos académicos, en nuestras leyes y, poco a poco, también en nuestra jurisprudencia. Creemos que esto justifica incorporar en este volumen este trabajo que, aun cuando no se refiera específicamente al ordenamiento jurídico peruano, sin duda alguna será de utilidad para comprenderlo mejor.

La aprobación, hace más de veinte años, de la Ley del Procedimiento Administrativo General renovó el interés por el derecho administrativo, tanto en sus aspectos teóricos como en su aplicación práctica. Las muchas monografías y artículos académicos que se publican en nuestro medio, la amplia oferta

de cursos universitarios, la actividad de difusión a través de eventos, seminarios y congresos (que la pandemia apenas pudo debilitar) son ejemplos de la importancia que se le reconoce al derecho administrativo en nuestro país. Es nuestra intención colaborar con ello a través de esta publicación.

Algunos de los trabajos que se ponen a disposición de los lectores son monografías académicas y otros son reelaboración de informes profesionales. En cualquier caso, la actividad académica no puede vivir, a plenitud, sin tener en cuenta los problemas reales que los ciudadanos y la Administración deben afrontar, del mismo modo que el ejercicio profesional resultará anémico si no se alimenta de las discusiones teóricas sobre sus quehaceres cotidianos.

Cada uno de los artículos que forman parte de esta recopilación fue escrito de forma independiente, sin que hayan estado previstos como parte de un proyecto más amplio. Por esta razón se podrán encontrar temas que han sido tratados en más de una oportunidad. Hemos preferido mantenerlos tal y como fueron escritos para ofrecer, en cada uno de ellos, el tratamiento unitario que pretendíamos alcanzar en su redacción. Salvo la corrección de erratas, se ha mantenido la redacción original de cada trabajo. Las referencias normativas se corresponden con la fecha de publicación inicial de cada uno de los artículos que aquí se recogen.

Noviembre, 2023