

PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2.^a edición actualizada y ampliada

**FERNANDO
GARCÍA PULLÉS**

Abeledo Perrot



García Pullés, Fernando
Principios del derecho administrativo sancionador / Fernando García Pullés - 2a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2025.
400 p.; 24 x 17 cm.

ISBN 978-950-20-3148-4

1. Derecho Administrativo. I. Título.
CDD 342

© Fernando García Pullés, 2025
© de esta edición, Thomson Reuters, 2025
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.

Publicado por Thomson Reuters.
La Ley - Abeledo Perrot • Buenos Aires, Argentina.

ISBN 978-950-20-3148-4

SAP 43480782

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

ARGENTINA

ÍNDICE GENERAL

Prólogo a la segunda edición	XIX
Introducción	XXV

CAPÍTULO I

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

I. La obligación de cumplir la ley	1
II. La formulación de la norma como instrumento para lograr su cumplimiento	7
III. Las sanciones jurídicas. Prevención, reparación o retribución. Las sanciones administrativas.....	9

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.....	15
II. Contenidos de la potestad sancionadora. Las diferencias entre sus especies. Recaudos para su examen adecuado	21
III. Clasificaciones de la potestad sancionadora de las administraciones públicas	29

IV. Potestades de supremacía general y de supremacía especial. Una nueva interpretación	32
--	----

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.....	39
II. Los presupuestos	43
III. La titularidad de la potestad sancionadora en los distintos centros de poder	51
IV. La sustantividad del derecho administrativo sancionador	60

CAPÍTULO IV

LOS TERRITORIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. Rama del derecho penal, del derecho administrativo o autó- noma	63
II. Las materias que deben abordarse en la potestad sanciona- toria de las administraciones públicas.....	71

CAPÍTULO V

EL TERRITORIO DE LA CREACIÓN DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

I. La distinción entre delitos, contravenciones administrativas y faltas	75
II. Consecuencias de la inexistencia de una diferenciación ontológica. El papel del legislador.....	84

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.....	86
IV. Los principios limitantes de las competencias legislativas en materia infraccional.....	96
4.1. El principio de la dignidad humana y el <i>pro homine</i>	97
4.2. El principio de reserva y sus expresiones	100
4.3. El principio de legalidad en la creación de infracciones y sanciones	102
4.3.1. La función del principio de legalidad en la organización de los sistemas constitucionales	102
4.3.2. Los contenidos del principio de legalidad en el ámbito de la potestad sancionatoria del Estado en el ordenamiento jurídico argentino.....	107
4.3.3. El mandato de tipificación	111
4.3.3.1. El principio de legalidad y su concreción en la tipificación de la infracción	111
4.3.3.2. El contexto de los tratados de derechos humanos incorporados a la Constitución argentina	119
4.3.4. Integración de la ley formal por la norma reglamentaria y su interpretación	124
4.3.5. La prohibición de analogía como integrante del principio de legalidad	134
4.3.6. Principios de aplicación espacial de la potestad sancionatoria de las administraciones públicas...	136
4.3.6.1. El principio de territorialidad	136
4.3.6.2. El principio real, de defensa o de protección de intereses	140
4.3.6.3. Los restantes principios de la aplicación espacial	142

4.3.6.4. La vigencia temporal de las leyes y reglamentos infraccionales. Las leyes interpretativas y el principio de la ley más benigna.....	143
4.3.7. El principio de culpabilidad	153

CAPÍTULO VI

EL TERRITORIO DE LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

I. El recorrido racional del aplicador de la potestad sancionadora administrativa	157
II. Una potestad sancionadora de las administraciones públicas destinada a conductas disvaliosas (activas u omisivas)	160
III. La tipicidad	163
3.1. Los elementos objetivos de la tipicidad	163
3.2. Los elementos subjetivos de la tipicidad	181
3.2.1. La caracterización de los elementos subjetivos en la potestad sancionadora de las administraciones públicas.....	181
3.2.2. Los presupuestos y las especies del dolo	184
3.2.3. La imprudencia	186
IV. La antijuridicidad	187
4.1. Caracterización y distinciones necesarias	187
4.2. El sustento normativo de las causales de justificación...	189
4.3. El estado de necesidad justificante	191
4.4. La colisión de deberes	192
4.5. El ejercicio legítimo de un derecho, autoridad o cargo....	193
4.6. La legítima defensa	194
V. La reprochabilidad del injusto al sujeto	195

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	197
II. Algunos de los principios que deben encauzar la sanción administrativa.....	200
III. La razonabilidad de la sanción como recaudo de juridicidad. El exceso de punición como vicio de nulidad del acto administrativo sancionatorio.....	203

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 ...	211
II. Titularidad de la potestad para establecer causas de extinción de las acciones y de las sanciones.....	213
III. Las causales de extinción de la acción y la sanción en caso de ausencia de normas legales que las establezcan.....	216
IV. Las causas de extinción de la acción establecidas en el Código Penal y en otras legislaciones de faltas o contravenciones vigentes.....	219
V. Las causas de extinción de la sanción	228

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	231
II. Regulación de la potestad sancionadora por las normas generales de procedimiento administrativo o creación de normas especiales.....	242
III. La situación actual del procedimiento en el ejercicio de las potestades sancionadoras de las Administraciones Públicas ...	246
IV. La injerencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	252
V. Principios y garantías que califican el procedimiento para la concreción del ejercicio de las potestades sancionadoras de las administraciones públicas.....	257
5.1. Las garantías concretas que corresponde aplicar	259
5.1.1. La garantía de “juez natural” en el procedimiento administrativo sancionador	260
5.1.1.1. Órgano establecido con anterioridad a la infracción	260
5.1.1.2. Órgano atribuido de competencia con base en norma anterior a la infracción ...	262
5.1.1.3. Órgano imparcial	263
5.1.1.4. Órgano con limitadas facultades discrecionales	266
5.1.2. La garantía de la tutela administrativa efectiva...	267
5.1.2.1. El principio de la dignidad humana. Los derechos humanos y el <i>pro homine</i> . Su impacto sobre el procedimiento administrativo.....	268

5.2. Los principios explícitos e implícitos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.....	271
5.2.1. El debido proceso adjetivo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	271
5.2.2. El principio de oficialidad y sus derivados. El principio de verdad material	277
5.2.2.1. La actividad probatoria oficiosa. El principio de verdad material o la verdad jurídica objetiva.....	279
5.2.3. El principio de gratuidad	280
5.2.4. El principio de celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites	281
5.2.5. El principio de informalismo a favor del administrado	281
5.3. Los demás principios del derecho penal que, mientras no exista una ley general regulatoria de las garantías en el procedimiento sancionador, deben entenderse aplicables.....	283
5.3.1. La publicidad del proceso para el infractor	283
5.3.2. La prohibición de forzar o presumir la declaración autoincriminatoria	284
5.3.3. El respeto a la defensa en juicio	285
5.3.4. 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.....	291
5.3.5. Estado de inocencia	294
5.3.6. 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.....	295

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	306
II. Justificación de la diversidad. La regulación normativa	309
III. Las causas justificadas de distinción	313
IV. Las consecuencias de la pertenencia a uno u otro ámbito	315
V. Facultad correctiva y sancionatoria no prevista en el contrato....	317
VI. El procedimiento en la aplicación de facultades correctivas y potestades sancionadoras.....	319
VII. Discrecionalidad en la aplicación de sanciones	321

CAPÍTULO XI

EL SISTEMA DISCIPLINARIO EN EL EMPLEO PÚBLICO. ¿FACULTAD INHERENTE A LA POTESTAD DOMÉSTICA O VERDADERA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN?

I. Caracterización jurídica de la relación de empleo público. Su importancia en la materia que nos ocupa	325
II. El régimen disciplinario del empleo público. Facultad inherente, potestad correctiva o potestad sancionatoria de la administración	328
III. El doble orden sancionatorio en el empleo público. Sus alcances	339
IV. La finalidad del régimen disciplinario en las sanciones correctivas	342
Bibliografía	347