

Por:

Gianpierre Valverde Encarnación *

Estefany Carrera Espinoza **

*LA APLICACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE
RESPONSABILIDAD EN LA REGULACIÓN
SECTORIAL DEL OSIPTEL ¿ES VÁLIDA LA
LIMITACIÓN DEL BENEFICIO AL 10 % DE
REDUCCIÓN?*

Resumen

La presente investigación está enfocada en evaluar si la regulación reglamentaria de la condición atenuante por reconocimiento de responsabilidad configurada por el organismo regulador de telecomunicaciones peruano constituye una condición menos favorable a la estipulada en la ley general de procedimiento administrativo peruano. A través de un análisis dogmático, se ha hecho una evaluación sobre la limitación del porcentaje de reducción del 10% aplicado por el organismo regulador que contrasta con el umbral del 50% de reducción establecido por el marco legislativo general, la misma que ha llevado a concluir que el tratamiento brindado por la agencia reguladora no tiene conformidad con el ordenamiento jurídico, ya que, establece una restricción que vacía de contenido la disposición estipulada en la ley general de procedimiento administrativo peruano que permite reducir hasta el 50% de la sanción cuando el infractor reconozca su responsabilidad de manera expresa y escrita.

* Abogado summa cum laude por la Pontificia Universidad Católica de Perú. Maestrando del Máster de Regulación de Servicios Públicos de la Universitat de Barcelona. Miembro honorario de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo. Project Leader en la Secretaría General y Asuntos Públicos de Telefónica del Perú S.A.A. Árbitro del Centro Internacional de Arbitraje de la Cámara de Bélgica y Luxemburgo en el Perú. Co-fundador de la Consultora Especializada RegulaTech.pe. ORCID: 0000-0002-3872-9601. gvalverde@pucp.edu.pe

** Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú con una Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno y una especialización en Contrataciones con el Estado por la ESAN Graduate School of Business. Abogada Líder en Licitaciones de Classis Corp. ORCID: 0009-0004-9301-0730. estefanny.carreraes@gmail.com

*** El presente trabajo forma parte de la investigación auto financiada denominada “Las figuras eximentes y atenuantes de responsabilidad en el ordenamiento jurídico administrativo peruano y sus efectos en el cumplimiento de obligaciones regulatorias”, el mismo que dio como primer resultado la tesina titulada: “La regulación del reconocimiento de responsabilidad como condición atenuante regulado en la metodología de cálculo para la determinación de multas del OSIPTEL: un análisis de su compatibilidad con la regulación prevista en la legislación peruana” sustentada con éxito en el Programa de Segunda Especialidad de Derecho Público y Buen Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Recibido: 15 de abril de 2025

Aceptado: 02 de noviembre de 2025

Abstract

The present investigation is focused on evaluating whether the regulatory regulation of the mitigating condition for recognition of responsibility configured by the Peruvian telecommunications regulatory body constitutes a less favorable condition than that stipulated in the general law of Peruvian administrative procedure. Through a dogmatic analysis, an evaluation has been made on the limitation of the 10% reduction percentage applied by the regulatory body that contrasts with the 50% reduction threshold established by the general legislative framework, which has led to conclude that the treatment provided by the regulatory agency is not in accordance with the legal system, since it establishes a restriction that empties of content the provision stipulated in the general law of Peruvian administrative procedure that allows a reduction of up to 50% of the sanction when the offender recognizes his responsibility expressly and in writing.

Palabras clave: Derecho Administrativo Sancionador, procedimiento administrativo, responsabilidad administrativa, atenuantes de responsabilidad, reconocimiento de responsabilidad

Keywords: Sanctioning Administrative Law, administrative procedure, administrative responsibility, mitigating responsibility, recognition of responsibility

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. LA FIGURA DE LA ATENUANTE DE RESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO. 1. DEFINICIÓN. 2. NATURALEZA JURÍDICA. 3. FUNDAMENTOS DE LA ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD. 4. LAS CONDICIONES DE LA ATENUACIÓN DE RESPONSABILIDAD. 5. FINALIDAD DE LA ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD. **III. EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL INFRACTOR COMO CONDICIÓN ATENUANTE DE RESPONSABILIDAD.** 1. PRESUPUESTOS DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD. 2. NATURALEZA JURÍDICA Y DEFINICIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD. 3. CARACTERÍSTICAS DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD. A) Oportunidad. B) Forma. C) Ámbito de aplicación. 4. EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD. A) En general: las sanciones. B) En específico: las multas pecuniarias. **IV. EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA ATENUACIÓN DE MULTA POR RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO PERUANO.** 1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA REGULACIÓN DE LA ATENUACIÓN DE MULTA POR RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO PERUANO. 2. LA REGULACIÓN DE LA ATENUACIÓN DE MULTA POR RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EN EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY 27444. 3. LA REGULACIÓN DE LA ATENUACIÓN DE MULTA POR RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EN LA RESOLUCIÓN N° 229-2021-CD/OSIPTel, METODOLOGÍA DE CÁLCULO PARA LA DETERMINACIÓN DE MULTAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES TRAMITADOS ANTE EL OSIPTel. **V. LA LIMITACIÓN AL PORCENTAJE MÁXIMO DE REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA POR EL OSIPTel COMO CONDICIÓN MENOS FAVORABLE A LA ESTABLECIDA EN EL TUO DE LA LPAG.** 1. EL TUO DE LA LPAG COMO NORMA COMÚN. 2. LA PROHIBICIÓN DE IMPONER CONDICIONES MENOS FAVORABLES. 3. ¿EL OSIPTel PUEDE LIMITAR AL 10% COMO MÁXIMO DE REDUCCIÓN DE LA MULTA CUANDO EL INFRACTOR RECONOCE SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA? **VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.**

I. INTRODUCCIÓN

A fines de 2016 se publicó el Decreto Legislativo N° 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo (Presidencia de la República, 2019) que incorporó la figura del reconocimiento de responsabilidad del infractor como una condición para atenuar la sanción administrativa. Dicha figura introdujo importantes cambios tanto en el tratamiento de la cuantificación como de la imposición de la sanción que ha sido aplicada de manera individualizada por cada una de las entidades con potestad sancionadora; lo que ha generado una dispersión en cuanto al criterio para su adecuada aplicación que, además, sea compatible con la regulación de esta figura prevista en el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, “TUO de la LPAG”) (MINJUS, 2019).

Sin embargo, a pesar de representar una reforma importante, la introducción del reconocimiento de responsabilidad como condición para reducir la cuantía de las multas ha sido la figura que menos atención capturó de la doctrina administrativa especializada; motivo por el que no ha sido estudiada con la misma amplitud y profundidad que tuvieron otras figuras jurídicas incorporadas por el Decreto Legislativo N° 1272; como la caducidad, los eximentes de responsabilidad, los principios de confianza legítima, etc.

Así, la doctrina administrativa peruana no ha enfocado su atención en estudiar los alcances del reconocimiento de responsabilidad y su efecto de reducción de multas. Hemos tenido que virar hacia la doctrina extranjera para encontrar fuentes de información en calidad de artículos, monografías, comentarios para revisar las investigaciones que se han producido acerca de esta figura. En el plano

jurisprudencial local, ni el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional han evaluado los alcances del reconocimiento de responsabilidad como condición atenuante. Sin embargo, sí hemos encontrado jurisprudencia administrativa, principalmente, de los tribunales administrativos de los organismos reguladores en los que se ha realizado una labor hermenéutica para interpretar la correcta aplicación de la reducción de la sanción luego de que el administrado haya reconocido su responsabilidad.

Finalmente, a nivel normativo, el régimen general de los atenuantes de responsabilidad se encuentra regulado en el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG en el que se establece que la reducción de la sanción se produce si el administrado reconoce su responsabilidad luego de iniciado el procedimiento sancionador y, de modo especial, se abre la posibilidad de disminuir la cuantía de la sanción hasta la mitad si es que se trata de una multa.

Ahora bien, esta regulación, por ser común, ha sido reproducida y adoptada de manera íntegra por la mayoría de las entidades públicas con competencia sancionadora¹. Sin embargo, el OSIPTEL, a través de su Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTEL prevé que la reducción de las multas por efecto del reconocimiento de responsabilidad únicamente puede alcanzar el 10% siempre que se realice antes de agotado el plazo inicial de 5 días hábiles.

En tal sentido, en el presente trabajo académico se ha planteado como pregunta de investigación si la regulación de la condición atenuante por reconocimiento de responsabilidad previsto por el OSIPTEL en el ítem 3 de la Resolución N° 229-2021-

¹ Por ejemplo, en la Resolución N° 027-2017-OEFA/CD del OEFA, en la Resolución N° 009-2018-CD/OSITRAN de OSITRAN, en la Resolución N° 208-2020-OS/CD de OSINERGMIN y en la Resolución N° 064-2023-SUNASS/CD de SUNASS se estipula que el reconocimiento expreso del administrado puede alcanzar a reducir hasta la mitad de la multa a aplicar.

CD/OSIPTEL constituye o no una condición menos favorable a la estipulada en el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG.

En respuesta a dicho planteamiento, nuestra hipótesis parte de la premisa que la regulación prevista por el OSIPTEL sí constituye una condición menos favorable, dado que, a través del ítem 3 de la Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTEL solo se habilita la reducción de la cuantía de la multa hasta el 10%, a pesar de que el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG ofrece la posibilidad de reducir la multa hasta un 50% si se presenta el reconocimiento de responsabilidad de manera expresa y por escrito.

De ahí que para desarrollar nuestra investigación nos hemos propuesto como objetivo; en primer lugar, definir la delimitación conceptual de la multa por reconocimiento de responsabilidad. En segundo lugar, evaluar si existe diferencia en el tratamiento jurídico de la atenuación de la multa por reconocimiento de responsabilidad en el régimen sancionador regulado por la Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTEL y en el TUO de la LPAG. Finalmente, comprobar si la Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTEL impone condiciones menos favorables a las establecidas en el TUO de la LPAG al limitar la reducción de las multas solo hasta el 10% como máximo.

En ese sentido, nuestra investigación estará dividida en cuatro secciones. La primera estará dedicada a conceptualizar los alcances teóricos de la atenuante de responsabilidad en el ámbito administrativo. En la segunda sección, acotaremos más el estudio de esta atenuante y nos centraremos en estudiar los aspectos teóricos del reconocimiento de responsabilidad. La tercera sección contendrá la descripción del tratamiento jurídico del reconocimiento de responsabilidad administrativa en el ordenamiento jurídico peruano. Y, finalmente, en la cuarta sección presentaremos el resultado de nuestra investigación y la comprobación o no de nuestra hipótesis que

plantea que el tratamiento jurídico de la responsabilidad administrativa efectuada por el OSIPTEL constituye una condición menos favorable.

II. LA FIGURA DE LA ATENUANTE DE RESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO

El término “atenuar” es un verbo que refiere a la disminución de una situación o estado. Su efecto produce la reducción de un estado o designación de un hecho que afecta la situación de un individuo o colectivo. Justamente ese efecto descrito es acogido por el Derecho administrativo para instituirlo como una figura jurídica que le permitirá denotar la disminución de una situación jurídicamente relevante como, por ejemplo, la responsabilidad administrativa del infractor.

Para ubicarnos en materia, es importante, en primer lugar, aproximarnos conceptualmente a la responsabilidad administrativa. Esta es entendida como el estado en el que incurre un administrado al demostrarse su incumplimiento de una obligación, deber o prohibición impuesta por el ordenamiento jurídico. Es decir, es la determinación a la que arriba la Administración pública, luego de haber realizado una investigación en la que identifica la contravención producida al ordenamiento jurídico que tendrá consecuencias en el ámbito jurídico del administrado infractor bajo la modalidad de la imposición de un castigo o aflicción que termina configurándose en una sanción administrativa (Ossa, 2009).

Ahora bien, la acción de atenuar la responsabilidad administrativa se explica como la disminución o reducción del castigo, esto es, de la sanción administrativa que puede configurarse en una tipología extensa de modalidades de sanción como la multa pecuniaria (Huergo, 1998). Dicho de otro modo, significa aminorar el castigo impuesto en la medida que el infractor realice determinadas acciones que son valoradas positivamente por el ordenamiento jurídico.

Hasta este punto, hemos desarrollado una descripción preliminar de la institucionalización de la atenuación en el Derecho administrativo como factor de reducción, debido a que, nuestra investigación abordará la disminución en la multa administrativa que detona el reconocimiento de la responsabilidad administrativa hecha por el infractor. Por esa razón, metodológicamente centraremos nuestro análisis en este tipo de atenuación, a pesar de que también tiene existencia en otras disciplinas jurídicas como el Derecho penal, disciplinario, etc.

1. DEFINICIÓN

Es una condición o circunstancias reguladas normativamente y que necesitan ser accionadas por el infractor para recibir una menor sanción a la que originariamente hubiera correspondido de no haber ejecutado ninguna de estas condiciones.

2. NATURALEZA JURÍDICA

Es una técnica administrativa intraprocedimental cuya aplicación se efectúa en el trámite de un procedimiento sancionador. Lo que nos lleva a interpretar que su utilización solo cobra entidad desde que la Administración pública inicia un procedimiento sancionador contra un administrado y le notifica la imputación de cargos hasta que la misma entidad pública emite la resolución que pone fin al procedimiento con la determinación de responsabilidad².

Además, como señala Sanz, también es una técnica de graduación de la sanción que habilita a la autoridad administrativa a ofrecer al imputado la posibilidad de reducir la sanción que probablemente reciba siempre que cumpla con las condiciones

² En la doctrina y legislación española, el atenuante de responsabilidad no solo es una técnica procedimental sino, también, es un mecanismo de terminación anormal del procedimiento administrativo sancionador (Sanz, 2022, p. 19). Sin embargo, en el ordenamiento jurídico peruano, la utilización de la atenuación no pone fin al procedimiento sancionador, ya que, solo tiene efectos reductivos en la sanción administrativa.

para activar la atenuación de responsabilidad (2022, p. 19). Sin embargo, esta calificación brindada a esta figura no es pacífica en la doctrina. Como advierte Izquierdo, existen posiciones académicas contrapuestas que defienden, por un lado, que los atenuantes de responsabilidad son elementos que alteran la naturaleza de la infracción porque inciden en el juicio de antijuridicidad y culpabilidad; y, por otro lado, están aquellos que se abonan a la teoría de la técnica procedimental y de determinación de la sanción (2010, p. 826).

No obstante, en el ordenamiento jurídico peruano, expresado en el TUO de la LPAG, se ha adoptado la tesis de considerar a los atenuantes de responsabilidad como condiciones que inciden en la determinación de la sanción, es decir, en la gradualidad de la sanción a aplica (Morón, 2019, p. 524)

A partir de la observación hecha sobre la naturaleza procedimental de la atenuante de responsabilidad, es posible advertir que esta figura instala un deber sobre la Administración pública y reconoce un derecho a favor del administrado. Con relación al primer aspecto, indefectiblemente el ordenamiento jurídico impone un mandato, una orden que la autoridad administrativa debe cumplir siempre que las condiciones sean alcanzadas por el infractor³. De no hacerlo, se configuraría una contravención a las garantías del procedimiento sancionador que contaminaría el acto final con visos de invalidez (García, 2022).

En cuanto al reconocimiento de un derecho a favor del administrado se consagra a nivel normativo el derecho a recibir una “reducción cuantificada de la

³ Sin embargo, el profesor Tornos Más se posiciona en una postura contraria, ya que, para él, la reducción de la sanción encaja dentro de la actividad discrecional de la Administración pública: “no se especifica si esta forma de finalización debe adoptarse a instancia de parte o de oficio, pero la jurisprudencia ha establecido que la opción por esta forma de finalización corresponde en todo caso a la Administración” (2021, p. 606.)

sanción pecuniaria” en la medida que concede una ventaja o beneficio para el infractor que activó alguna de las condiciones atenuantes de responsabilidad (Sanz, 2022, p. 22).

3. *FUNDAMENTOS DE LA ATENUACIÓN DE RESPONSABILIDAD*

El fundamento para la configuración de la atenuación de responsabilidad en el Derecho administrativo reside en el principio de eficiencia y eficacia de la Administración pública y en el principio de proporcionalidad o razonabilidad.

Sobre los dos primeros, el razonamiento esbozado por la teoría jurídica sostiene que existe un constante incremento de las sanciones impuesta por las autoridades públicas que representan un reflejo de la incapacidad que tienen para cumplir con su *enforcement of law*. En la búsqueda de una solución a esta deficiente labor, surge esta técnica con la que se busca disminuir la disposición de recursos de la Administración relacionados a las actuaciones procedimentales para satisfacer el mandato dictado a la Administración pública de ser alcanzar la eficiencia en sus actuaciones (Sanz, 2022, p. 25). Por otro lado, el efecto de la reducción de las sanciones está alineado a la intención de que estas sean proporcionadas y que ello suponga un equilibrio entre la función disuasoria de la sanción y la proscripción del exceso de punición. Sobre este particular, Rodríguez sostiene que la disminución del castigo debe diseñarse y emplearse dentro de los márgenes que supongan una aceptación interesante para el infractor sin que rebalse la línea de proporcionalidad (2009, p. 163).

4. *LAS CONDICIONES DE ATENUACIÓN DE RESPONSABILIDAD*

A nivel de la doctrina especializada⁴, el reconocimiento de responsabilidad y el pago anticipado son las condiciones de atenuación por antonomasia sin que ello sea

⁴ Véase La reducción de sanciones por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad (Sanz, 2022), La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o

limitativo de encontrar en otros ordenamientos jurídicos o regímenes especiales otras condiciones de atenuación de responsabilidad⁵.

Así, el reconocimiento de responsabilidad es el acto voluntario del infractor de expresar de manera clara e incuestionable su aceptación de haber contravenido el ordenamiento jurídico en cualquier momento del procedimiento sancionador. Evidentemente, la oportunidad desempeñará un rol importante porque en función a la etapa del procedimiento en que se realice la declaración se podrá optar a una mayor o menor reducción de la sanción (Santamaría, 2010).

En cuanto al pago anticipado, Rodríguez la define como una condición atenuante que le permite al infractor reducir su sanción siempre que ejecute voluntariamente la sanción antes que finalice el procedimiento administrativo (2009). Observamos que, a diferencia del reconocimiento de responsabilidad, no se requiere ni obliga al infractor a expresa su reconocimiento, pero ello se sobrentiende tácitamente si este decide ejecutar el pago de la multa.

No obstante, en el ordenamiento jurídico peruano solamente se le da reconocimiento jurídico de condición atenuante al reconocimiento de responsabilidad; mientras que el pago anticipado es una figura que se ubica como un beneficio posterior a la emisión del acto administrativo sancionador para que el infractor disminuya en un determinado porcentaje si decide pagar la multa en lugar de optar por la interposición de un recurso impugnatorio.

pago voluntario (García, 2022), Terminación del procedimiento por reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado (Puigmulé, 2022), La extensión de la sanción procedente en cada caso. Proporcionalidad e individualización de las sanciones (Izquierdo, 2010), entre otros.

⁵ Por ejemplo, en el numeral i) del artículo 18 del Reglamento General de Infracciones y Sanciones del OSIPTEL se estipula como factor atenuante de responsabilidad, además del reconocimiento de responsabilidad, al cese de los actos y la reversión de los efectos.

Ahora bien, esto no obsta, como veremos más adelante, que un régimen especial incorpore el pago anticipado como una condición atenuante de responsabilidad, ya que, nuestra legislación administrativa general abre el espectro para que sean las leyes especiales quienes aumenten el listado de condiciones atenuantes.

5. FINALIDAD DE LA ATENUACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Tiene por objetivo la valoración del comportamiento del administrado después de haber incurrido en la conducta infractora para determinar si se han presentado factores que permitan hacer un uso eficiente de los recursos a disposición de las entidades públicas durante el trámite de sus investigaciones (Morón, 2019, p. 524).

III. EL RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DEL INFRACTOR COMO CONDICIÓN ATENUANTE DE RESPONSABILIDAD

1. PRESUPUESTOS DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

El reconocimiento de responsabilidad descansa en presupuestos que explican su identidad y su propósito. El primero de ellos es ser reconocidos es su carácter voluntario y consentido. Debe ser un acto libre de condicionamientos. La autoridad no puede obligar al imputado a reconocer su responsabilidad porque esta sería viciada, ya que, enervaría el carácter voluntario y libre de esta figura. Por ello, el reconocimiento debe nacer de una valoración interna del sujeto imputado sin ningún tipo de coacción (Morón, 2019, p. 526).

No obstante, la autoridad tiene autorización de poner en conocimiento al imputado de que puede acogerse al beneficio de reducir su responsabilidad, si es que reconoce completamente haber cometido la infracción imputada. Ello no vicia la voluntad ni el consentimiento, ya que, únicamente se está haciendo público la

existencia de un beneficio que adquiere ribetes de derecho en cuanto el imputado decida confesar su responsabilidad.

Otro presupuesto que está vinculado al primero es que el reconocimiento es compatible con el derecho a la no autoincriminación. De acuerdo con Rebollo, este derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable permite al imputado conservar su silencio y definir libremente el contenido de sus declaraciones; por lo que, ninguna normativa ni autoridad pueden interpretar que el silencio es sinónimo de reconocimiento de responsabilidad (2019, p. 545).

Así, el reconocimiento de responsabilidad no colisiona con el derecho a la no autoinculpación, ya que, la decisión de admitir la responsabilidad es voluntaria, cognitiva y libre; ya que, no se coacciona al imputado para que lo haga ni se instituye una amenaza de considerar su silencio como sinónimo de reconocimiento⁶.

Y, por último, otro presupuesto del reconocimiento es su función de colaboración con la investigación. Líneas arriba hemos descrito que el fundamento que sostiene a la atenuación de responsabilidad es su finalidad de premiar al imputado con una reducción de su sanción si es que realiza determinadas acciones que ayuden a promover ciertos comportamientos después de la infracción que implican cooperar con la Administración Pública y simplificar su penalización (Cano, 2019).

De tal modo que, el reconocimiento coadyuva a la investigación de la autoridad en tanto ya no será necesario continuar recabando medios probatorios ni

⁶ Para Morón, es crucial destacar que no se debe confundir la condición atenuante del reconocimiento de la comisión de la infracción con una negación del derecho esencial a no declarar contra sí mismo, que surge del principio de debido proceso y está “reconocido en instrumentos internacionales como en el literal g) del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos” (2019, p. 526).

construyendo una teoría del caso para demostrar la responsabilidad porque ésta ya fue admitida por el imputado; lo que acelera la finalización del procedimiento.

2. NATURALEZA JURÍDICA Y DEFINICIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

Es una declaración emitida por el administrado que se encuentra imputado de haber cometido u omitido una conducta infractora que le amerita ser castigado con una sanción administrativa en tanto se demuestre su responsabilidad (Fuentes, 2009; Garberí, 2008).

Su naturaleza jurídica se sitúa dentro de los actos de admisión de responsabilidad producida por el administrado que, de manera libre, consciente, coherente y uniforme, manifiesta, sin mediar coacción alguna, su participación inmediata en la comisión de un hecho ilícito; por lo que representa una aceptación completa de la acusación presentada incluyendo la sanción establecida (Rebollo, 2016, p. 531).

3. CARACTERÍSTICAS DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

A) Oportunidad

El momento para aceptar la responsabilidad de las imputaciones conferidas es desde que el administrado toma conocimiento de la imputación de cargos. Antes de ese acto, el reconocimiento no tendrá efecto alguno en la graduación de la sanción, ya que, no tendrá la suficiente dimensión para constituir el derecho a favor del administrado a que se le reduzca la sanción. Asimismo, se neutraliza la posibilidad de reducir la sanción si es que el reconocimiento se realiza una vez finalizado el procedimiento administrativo (Sanz, 2022, p. 21).

No obstante, no existe ninguna restricción para que el administrado admita su responsabilidad momentos antes de la resolución de sanción, ya que, esta decisión si cumple con los requisitos característico de esta figura: por un lado, que exista un procedimiento iniciado; y, por otro lado, que este procedimiento siga en marcha. Por ello, la autoridad debe admitir el reconocimiento en cualquier momento del procedimiento sancionador, así este se haya dado un poco antes de la emisión de la resolución de sanción (Alarcón, 2018).

Sin embargo, el momento de la decisión tendrá un impacto en la reducción, ya que, a medida que el procedimiento avance, la autoridad podrá evaluar si la reducción por reconocimiento será menor a la que se hubiera obtenido si este llegase inmediatamente después de la notificación de imputación de cargos.

Hechas estas precisiones, pueden surgir las siguientes interrogantes: ¿puede hacerse alegaciones posteriores al reconocimiento de responsabilidad? ¿surte el mismo efecto si el reconocimiento se realiza después de que el imputado haya presentado sus alegaciones?

En relación a la primera pregunta, al igual que Sanz, consideramos que ello no es posible, ya que, el reconocimiento debe ser invariable y, por ende, debe marcar un hito del que posteriormente el imputado infractor no puede presentar ninguna alegación si su objetivo es conservar el beneficio de la reducción (2022, p. 44).

En la medida que el infractor postula argumentos de defensa luego de admitir su responsabilidad, anula por completo el efecto que hubiera podido obtener de este acto, debido a que, la investigación continuará y la autoridad deberá seguir disponiendo recursos; lo que desnaturaliza la esencia de la atenuante por reconocimiento: acelerar la finalización del procedimiento y evitar el uso de recursos públicos.

En cuanto a la segunda pregunta, nuestra postura es que sí es posible reconocer la responsabilidad de modo posterior a la presentación de alegaciones. Negar esta opción al imputado no es razonable, a pesar de que podría argumentarse que los beneficios para la autoridad no serían los mismos, en tanto que ha tenido que conducir una investigación y agotar diferentes actuaciones en el marco del trámite. En esencia, aún subsistiría el beneficio a favor de la Administración, ya que, este reconocimiento le ahorraría continuar con la instrucción del procedimiento.

No obstante, el monto de reducción no sería el mismo al que hubiese obtenido si su reconocimiento se hubiera dado desde el inicio y sin alegaciones de defensa de por medio.

B) Forma

El reconocimiento debe manifestarse de modo expreso, total e inequívoco para que sea admitido por la autoridad y se confiera el derecho a favor del imputado a reducir su sanción.

Cuando hacemos referencia a que debe ser expreso implica que el imputado tiene que emitir esta declaración directamente a la autoridad dentro del marco de la investigación, a través de una carta, contenida en un escrito de alegaciones o durante el desarrollo de una audiencia concedida por el órgano instructor o el resolutor.

Asimismo, debe ser total en tanto no es admisible que lo haga parcialmente. Es decir, no califica como válido el reconocimiento que se haga de un componente de la infracción o un hecho que configura el acto infractor, ya que, lo que se busca es que se reconozca la responsabilidad. Sin embargo, eso no impide que, ante 2 o más infracciones imputadas, el administrado decida reconocer una de ellas y continuar su defensa contra las demás. Y, por último, el reconocimiento debe ser inequívoco. Toda

declaración de reconocimiento que sea ambigua o vaga no será calificada como válida para que la autoridad aplique el atenuante de responsabilidad.

C) Ámbito de aplicación

La configuración del reconocimiento de responsabilidad está ideada para tener aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores. ¿Cuál es la razón? Al tratarse de un acto donde el imputado confiesa su responsabilidad sobre una imputación proferida por la autoridad competente, el único cauce que ofrece esta plataforma es el procedimiento administrativo sancionador.

No tendría utilidad alguna que un administrado reconozca la responsabilidad de la comisión u omisión de una conducta infractora si es que la entidad competente no le acusa absolutamente de nada. Es decir, no existiría la necesidad de hacerlo, ya que, no habría conocimiento alguno por parte del administrado de que la autoridad tiene intención de convertirlo en imputado.

Por ello, es que solo tiene cabida el reconocimiento en el marco de un procedimiento sancionador, porque, ya existe una imputación y el imputado (que dejó de ser un simple administrado) empieza a evaluar su estrategia de defensa, dentro de las que conoce que existe la opción de admitir haber cometido la infracción para conseguir una reducción en su sanción administrativa.

Ahora bien, también surge la pregunta de si se puede reconocer posteriormente a la finalización del procedimiento sancionador. La doctrina especializada no ha tenido oportunidad de analizar este supuesto, por lo que, la apreciación que manifestaremos es un ensayo para intentar responder a esta duda. Es necesario partir de los fundamentos de la atenuación de responsabilidad y de la propia figura del reconocimiento para entender hasta qué extremo de la investigación puede efectuarse su aplicación. Así, cabe recordar que el trasfondo de reconocer la responsabilidad

reside en satisfacer el principio de eficiencia y eficacia en la medida que se busca evitar el gasto innecesario de recursos para la investigación y determinación de responsabilidad de uno o más imputados. En otras palabras, se otorga un beneficio a favor del imputado a cambio de que este acepte su responsabilidad y evite que la autoridad disponga de recurso para investigar, ya que, ya no es necesario hacerlo en vista de que el mismo imputado decidió convertirse en infractor por decisión propia.

Con base en ello, no adquiere sentido que el imputado reconozca su responsabilidad luego de que la propia autoridad haya demostrado su responsabilidad con la imposición de una sanción administrativa, ya que, los recursos públicos ya fueron erogados; y, además, no es importante para la investigación que el imputado admita su responsabilidad. Por ello, no es posible gatillar el beneficio si el acto de confesión se da posteriormente a la resolución de primera instancia.

4. EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD

A) *En general: Las sanciones*

El efecto del reconocimiento se irradia exclusivamente en las sanciones administrativas. Se descarta, por ende, cualquier intento de extender sus aplicaciones a otras medidas de gravamen que guarden similitudes con la sanción administrativa como una medida correctiva, una multa coercitiva, etc. (Gómez y Sanz, 2017).

El fundamento de esta delimitación del ámbito de aplicación del efecto se debe a que el imputado busca aminorar el impacto de su castigo. Detrás de ello, existe un interés particular de evitar soportar una aflicción mayor que se va a materializar únicamente a través de una sanción administrativa.

Por ello, no hay ningún incentivo a favor del imputado en que la reducción sirva para disminuir el impacto de un acto diferente a la sanción.

Con todo, sirve de mucho hacer una demarcación del límite conceptual de la sanción administrativa. Para Rebollo, “(...) las sanciones administrativas son castigos previstos por el ordenamiento para ser impuestos por la Administración” (2021, p. 45) y su caracterización se facilita con la identificación de tres elementos esenciales: a) su vocación de generar un perjuicio b) su aparición como consecuencia de un ilícito administrativo; c) su carácter retributivo o aflictivo (Rebollo, 2021, p. 54).

Estos 3 aspectos son necesarios que estén presentes en una medida de gravamen para que sea calificada como sanción, pero, principalmente, la última característica: la función retributiva.

Este aspecto es el diferencial porque individualiza a la sanción como una entidad jurídica distinta a las otras medidas de gravamen que limitan derechos personales con otros propósitos (coerción y estímulo para la observancia de las leyes, disuasión frente a posibles infracciones; o compensación por incumplimientos efectivamente llevados a cabo (Nieto, 2012, p. 157); a diferencia de la sanción administrativa cuya única finalidad es provocar un daño, una aflicción en el infractor y no le interesa en nada buscar otro propósito más que el de castigar.

Así, el reconocimiento de responsabilidad le permite al infractor disminuir su castigo, ya sea, que este sea una sanción personal (p. ej., inhabilitación, suspensión, pérdida de derechos) y sanciones reales (p. ej., multas pecuniarias, clausuras de establecimientos, etc.) (Huergo, 1998).

B) En específico: Las multas pecuniarias

Las multas pecuniarias son sanciones administrativas reales que buscan afligir un daño en el patrimonio del imputado. Por lo general, son sanciones dinerarias que el infractor responsable debe pagar a favor de la Administración por haber infringido un deber legal perteneciente al ordenamiento jurídico administrativo, “previa

sustanciación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador y bajo apercibimiento de ejecución coactiva por la propia autoridad gubernativa” (Morón, 2023, p. 44).

La fórmula que utiliza el ordenamiento jurídico para explicitar el potencial beneficio que obtendría el imputado si decide acogerse a admitir su responsabilidad es establecer umbrales de reducción basados en porcentajes. Así, por ejemplo, el legislador podría establecer una reducción de hasta el 50% de la multa pecuniaria si el imputado decide reconocer su responsabilidad, como es el caso del ordenamiento jurídico peruano.

IV. EL TRATAMIENTO JURÍDICO DE LA ATENUACIÓN DE MULTA POR RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO PERUANO

La regulación general del procedimiento administrativo y, en específico, del procedimiento administrativo sancionador se encuentra prevista en el TUO de la LPAG. Dicho cuerpo normativo dispone los preceptos legales que serán de aplicación obligatoria y transversal por todas las regulaciones sectoriales, especiales comandadas por sus respectivas autoridades.

No obstante, puede surgir voces que aboguen por degradar la vocación del TUO de la LPAG a una norma de aplicación suplementaria a las normativas especiales en virtud del principio de especialidad de la norma. Sin embargo, dicha aplicación no es desacatada por el TUO de la LPAG.

Al contrario, esa esencia la conserva y la ofrece como soporte permanente. Pero, también, como señala Danós, (de ahí su particularidad) que, a pesar de su carácter de norma general, el TUO de la LPAG tiene como objetivo determinar de manera explícita la preferencia de los principios de la potestad sancionadora administrativa, junto con

la estructura y garantías fundamentales establecidas para regular el procedimiento administrativo, en contraposición a cualquier otra norma legal especial que pudiera no incluirlos o limitar sus efectos, o que intente imponer condiciones menos favorables a los administrados, como ha ocurrido frecuentemente en nuestro sistema legal. Desafortunadamente, no son pocas las leyes que especifican explícitamente la no aplicación de estos principios a la luz de una justificación basada en la particularidad de la materia regulada, lo cual genera situaciones de grave arbitrariedad e inseguridad jurídica (2019, pp. 500-501).

De modo tal que, si bien el TUO de la LPAG funciona como una norma suplementaria, también ordena la observancia de los principios y garantías mínimas del procedimiento administrativo sancionador y que deben ser cumplida sin distinción por todas las instituciones públicas dotadas de competencia sancionadora (Alarcón, 2007)

En tal sentido, en esta sección describiremos, en primer lugar, la regulación general, en vista de observar cuáles son las garantías mínimas que se atribuyen a la atenuación de responsabilidad por reconocimiento; y, en segundo lugar, el tratamiento legal brindado a esta misma figura en la regulación sectorial de las telecomunicaciones.

5. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA REGULACIÓN DE LA ATENUACIÓN DE MULTA POR RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO PERUANO

De manera anterior a la publicación del Decreto Legislativo N° 1272, la legislación general no contemplaba dentro de su régimen de atenuantes al reconocimiento de responsabilidad. Ni siquiera con las reformas del 2008 ni con la propuesta formulada a través del Anteproyecto de la Ley que propone la modificación

de la Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General se contempló al reconocimiento de responsabilidad como una condición atenuante de responsabilidad.

En ese sentido, el anteproyecto postuló como condiciones a la subsanación voluntaria, que, dicho sea de paso, en la actual redacción legislativa constituye una condición eximente de responsabilidad; también al error inducido por la administración por actos o disposiciones administrativas confusas.

De modo que, recién con el Decreto Legislativo citado, aparece el reconocimiento de responsabilidad como una condición atenuante, seguramente, inspirada en la regulación española positivizada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que reguló en su artículo 85 esta figura como causal de terminación de los procedimientos sancionadores⁷.

6. *LA REGULACIÓN DE LA ATENUACIÓN DE MULTA POR RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EN EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, LEY 27444*

El reconocimiento de responsabilidad está regulado como condición atenuante de responsabilidad en el literal a, del inciso 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG en el que se estipula en la siguiente redacción (MINJUS, 2019):

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones, (...)

2. Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el

⁷ Artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores

1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe. b) Otros que se establezcan por norma especial

La redacción prevista en el glosado artículo recoge muchos de los aspectos conceptuales y funcionales de esta figura jurídica. En primer lugar, delimita su ámbito de aplicación única y exclusivamente a los procedimientos administrativos sancionadores. La redacción del artículo 257 del TUO de la LPAG es indubitable, porque, expresa que el efecto del reconocimiento solo opera luego de iniciado el procedimiento administrativo sancionador. Es decir, el infractor confeso puede admitir su responsabilidad luego de que se le haya notificado la imputación de cargos.

Esta delimitación restringe cualquier posibilidad de que el reconocimiento se realice antes o después de duración del procedimiento sancionador. Por un lado, la ley no concede ningún beneficio o privilegio a favor del infractor si es que este realiza su confesión antes de iniciado el procedimiento. Incluso, no existe ninguna mención sobre cuál sería el efecto en caso el administrado se anime a realizarlo, ya sea, que la autoridad competente considere su confesión como si “hubiese” sucedido después del inicio de la investigación o si no la considerará de plano.

Por otro lado, también se confina el acto de reconocimiento a efectuarlo antes de que el procedimiento sancionador finalice. Con ello, elimina cualquier opción de que el infractor postule su reconocimiento en las instancias posteriores, tanto en la vía de reconsideración como en la de apelación, ya que, estas son calificadas como procedimientos recursivos; categoría que está fuera del ámbito de aplicación del reconocimiento. Con todo, es plausible que la ley previó límites espaciales y temporales al uso del reconocimiento de responsabilidad, ya que, solo tendrá efecto si

se realiza dentro del trámite del procedimiento sancionador, por lo que se descarta su utilidad si el reconocimiento se hace antes o después de la duración del trámite procedimental.

En segundo lugar, la regulación no especifica si existe un orden de prelación fijado para que el imputado admita su responsabilidad. Es decir, el dispositivo legal no restringe el reconocimiento a un determinado momento o etapa del procedimiento, por lo que, desde una visión garantista y finalista de esta figura, es posible concebir que allí donde la norma no ha determinado un tratamiento, las regulaciones especiales o sectoriales deben incorporar su aplicación respetando su naturaleza y evitando imponer condiciones menos favorables.

En tal sentido, en la línea de lo formulado por Morón, se debe entender que el administrado tiene la facultad de declarar la responsabilidad por las acciones infractoras que se le atribuyen y estos efectos se producirán desde el momento de la sanción hasta el instante en que se emite la resolución de sanción (2019, p. 525)

Ahora bien, lo cierto es que, el hecho de que no exista una delimitación precisa y específica sobre el tratamiento legal de esta figura, permite interpretar que la legislación ha optado por conceder un cierto margen de discrecionalidad a favor de la Administración a fin de que esta pueda modular el efecto de la reducción en tanto si el reconocimiento se realiza instantes posteriores a la imputación de cargos, luego de que el imputado presente alegaciones o días antes del vencimiento del plazo de duración del procedimiento sancionador.

Sin embargo, como se ha recitado previamente, esta discrecionalidad no puede ni debe contradecir la finalidad del reconocimiento ni regularse en condiciones menos favorables a las que han sido estipuladas por la norma común que es el TUO de la LPAG.

Por otro lado, el precepto legal impone la exigencia de que el reconocimiento debe hacerse en una determinada formalidad: expresa y escrita. Ello implica que la declaración del imputado debe evitar ser vago o ambiguo, al tiempo que debe realizarse a través de un documento donde se trasmita la comunicación de manera escrita e indubitable sin que pueda generarse ninguna duda sobre el sentido del reconocimiento (Morón, 2019, p. 526).

Asimismo, el efecto atenuante opera en la disminución de la sanción, ya sea esta personal o real, ya que, la disposición legal no diferencia entre ninguna de ellas: su aplicación es total. De hecho, especifica que, para el caso de las multas pecuniarias, la atenuación se realizará sobre la graduación de la multa, pudiendo la autoridad valorar una reducción de hasta el 50% del monto original.

Finalmente, deja abierta la opción de que se formulen otras condiciones de atenuación diferentes al reconocimiento en las normas sectoriales. Sin embargo, la única interrogante que surge de esta redacción reside en determinar si el TUO de la LPAG contempla la terminología “norma especial” para referirse a una norma con rango de ley o, desde una acepción amplia, para referirse a cualquier norma, sin importar su alcance jurídico: ley o reglamento.

En este punto, nos abonamos a la tesis de que la norma hace referencia a la acepción amplia de norma especial, ya que, en nuestro ordenamiento jurídico se privilegia la colaboración reglamentaria y existe abundante desarrollo reglamentario que regula la aplicación de la potestas sancionadora. No obstante, el único límite jurídico que no debe sobrepasar el dispositivo elegido es que contradiga o imponga condiciones menos favorables a las contempladas en el TUO de la LPAG.

7. *LA REGULACIÓN DE LA ATENUACIÓN DE MULTA POR RECONOCIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD EN LA RESOLUCIÓN N° 229-2021-CD/OSIPTEL, METODOLOGÍA DE CÁLCULO PARA LA DETERMINACIÓN DE MULTAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES TRAMITADOS ANTE OSIPTEL*⁸

El reconocimiento de responsabilidad se encuentra previsto como un factor atenuante que incide en la graduación de la sanción en el inciso i) del artículo 18 del Reglamento General de Infracciones y Sanciones del OSIPTEL, aprobado mediante Resolución N° 087-2013-CD/OSIPTEL. La redacción acogida por el regulador fue la siguiente:

Artículo 18.- Graduación de las sanciones y beneficios por pronto pago, (...), i) Son factores atenuantes, en atención a su oportunidad, el reconocimiento de responsabilidad formulado por el infractor de forma expresa y por escrito, el cese de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa y la reversión de los efectos derivados de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa (OSIPTEL, 2013).

Como se puede apreciar, la técnica normativa escogida por el OSIPTEL es bastante amplia, pero, en esencia, es coherente con la regulación prevista en el TUO de la LPAG. La distinción entre una y otra disposición va más en la línea de que en el precepto sectorial el OSIPTEL añade otras condiciones atenuantes de responsabilidad como el cese y la reversión de los efectos, lo cual es completamente válido si atendemos la fórmula de “cajón de sastre” que se instaló en la norma general.

⁸ Para la fecha de la elaboración del presente trabajo, aún no se había publicado la Resolución N° 102-2025-CD/OSIPTEL, “Norma que modifica el Reglamento General de Infracciones y Sanciones”, que reformó la regulación del atenuante por responsabilidad y eliminó la limitación hecha por el OSIPTEL al tope de 50% de reducción de la multa.

Sin embargo, el OSIPTEL desarrolla aún más el tratamiento jurídico brindado al reconocimiento de responsabilidad como condición atenuante y este se puede observar en la Metodología de Cálculo para la determinación de multas en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OSIPTEL, aprobada mediante Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTEL (en adelante, la Metodología)

De acuerdo a esta reglamentación adicional, el OSIPTEL añade disposiciones para delimitar el alcance del efecto del reconocimiento en virtud de la oportunidad de su realización. Así, se estableció que, debido a la inexistencia de un monto fijo determinado por la norma, se deberían configurar valores de ponderación “para aplicar una cuantía mayor o menor de reducción de multa” (OSIPTEL, 2021).

En ese sentido, en el numeral (i) del literal A de la Metodología, se dispuso un límite máximo de reducción del 10% de la multa siempre que el reconocimiento se haya dado dentro del quinto día posterior a la fecha de notificación de inicio del procedimiento administrativo sancionador; mientras que la reducción será de 5% si el reconocimiento se realiza luego de transcurridos los 5 días hábiles desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta antes de la imposición de la sanción.

Este tratamiento marca una distinción notable de la regulación prevista en el TUO de la LPAG, ya que, en esta norma, se abre la posibilidad de que la reducción pueda llegar a alcanzar hasta la mitad de la multa propuesta siempre que la evaluación de la autoridad llegue a la conclusión de que el imputado merece dicha máxima cuantía de reducción.

Esta posición asumida y positivizada por el OSIPTEL se fundamenta en el propósito de evitar comportamientos oportunistas que “buscarían maximizar el beneficio ilícito que obtenga el imputado y que desvirtúe la finalidad del castigo” (Jiménez, 2020, p. 98); lo cual, en buena cuenta, guarda asidero jurídico. Sin embargo,

resulta llamativa la limitación adicional impuesta en esta regulación sectorial al efecto de atenuación que disminuye la reducción de la multa a un máximo de 10% cuando la normativa común y general la permite hasta un 50%.

Veremos, en la siguiente sección, si esta restricción adicional es compatible con la regulación general y común dispuesta en el TUO de la LPAG o, si, por el contrario, constituye una condición menos favorable que debe ser removida de la regulación sectorial a efectos de no vaciar de contenido el derecho de los administrados a verse beneficiado por reconocer su responsabilidad.

V. LA LIMITACIÓN AL PORCENTAJE MÁXIMO DE REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN IMPUESTA POR OSIPTEL COMO CONDICIÓN MENOS FAVORABLE A LA ESTABLECIDA EN EL TUO DE LA LPAG

Luego de haber desarrollado el marco conceptual y jurídico de la figura del reconocimiento de responsabilidad en donde explicamos su naturaleza jurídica, su funcionamiento y el propósito de su operatividad, corresponde evaluar en esta sección si el tratamiento jurídico de esta figura prevista en la Metodología compatibiliza con los alcances regulatorios estipulados en el literal a), del inciso 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG.

Como ha sido expresado, en la Metodología, se impone un umbral máximo del 10% de atenuación de la responsabilidad siempre que el infractor admita su responsabilidad dentro de los 5 días hábiles posteriores al inicio del procedimiento sancionador; a diferencia de la disposición del TUO de la LPAG que dispone la posibilidad de atenuar hasta, como máximo, el 50% de la multa.

De tal manera, de inicio observamos que existe una diferencia en los tratamientos jurídicos tanto de la norma general como de la normativa específica. Concretamente, se trata de una limitación impuesta por el OSIPTEL que se operativiza

en los procedimientos sancionadores que son conducidos por sus órganos resolutores (Gerencia General y TRASU).

En tal sentido, lo importante en este punto es definir si esta limitación en la aplicación del atenuante es válida o no, desde el punto de vista de los márgenes constitucionales y legales que tiene el OSIPTEL para modular las disposiciones comunes y generales de la potestad sancionadora.

1. EL TUO DE LA LPAG COMO NORMA COMÚN

La ley general del procedimiento administrativo regulada en el TUO de la LPAG tiene como una de sus principales características ser una norma con vocación unificadora. Eso significa que alberga disposiciones obligatorias que disciplinan la aplicación de la potestad sancionadora de todas las entidades públicas que gocen de esta competencia sin excepción alguna, con independencia de las leyes sectoriales que regulen procedimientos especiales (Danós, 2019b, p. 30).

Esta particularidad que nuestro ordenamiento jurídico le ha concedido a esta normativa general implica una inversión de la regla del principio de especialidad de las normas jurídicas, ya que, canónicamente, las disposiciones dictadas en el seno del TUO de la LPAG siempre se privilegiarán a cualquier regulación dictada bajo la cobertura de una legislación especial; de modo tal que, el brocardo jurídico de ley especial prima sobre ley general no se aplica en el caso de las disposiciones del TUO de la LPAG (Danós, 2019a; Huapaya, Shimabukuro y Alejos, p. 14).

Los presupuestos jurídicos que sostienen esta excepción principista se fundan en dos aspectos esenciales. El primero de ellos estriba en que los principios, garantías y condiciones recogidas en el TUO de la LPAG tienen un origen constitucional. Es decir, su acatamiento tiene una fuente de la más alta jerarquía normativa; por lo que no puede ser soslayada por ninguna autoridad administrativa. Digamos, en todo caso, que

el TUO de la LPAG solamente reconoce y positiviza estas garantías y mandatos constitucionales favorables a los administrados más no las constituye ni configura. De ahí que, las leyes especiales no pueden inaplicar estas disposiciones estipuladas en la norma común; ya que, de lo contrario, se configuraría una infracción constitucional.

El otro aspecto que sostiene la prevalencia de los principios generales de la potestad sancionadora y de las normas garantistas del procedimiento administrativo sancionador establecido en el TUO de la LPAG en comparación con las leyes especiales sobre el tema estriba en que en el ámbito sancionador, el principio de especialidad normativa resulta extremadamente complicado de aplicar (Danós, 2019a, p. 501).

En toda regla, el TUO de la LPAG ordena y disciplina la actividad de configuración normativa de las entidades pública con el propósito de que sus reglamentos respeten y sean compatibles con la estructura legal de aplicación común y transversal, de modo tal que las Administraciones públicas, debido a su facultad sancionadora, tendrán que poner en práctica lo establecido en la ley que desplazará, en cualquier circunstancia, la normativa previa que no sea completamente compatible con la misma (Rams, 2019, pp. 149-150).

2. LA PROHIBICIÓN DE IMPONER CONDICIONES MENOS FAVORABLES

En el artículo II, inciso 2 del TUO de la LPAG se prevé que las leyes especiales que dispongan la creación de procedimientos especiales, entre ellos, los sancionadores, no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en esta ley (MINJUS, 2019).

El significado de este precepto normativa es de una importancia capital porque instaura una proscripción inquebrantable para las entidades públicas, quienes no pueden desnaturalizar o desvirtuar el contenido garantista del TUO de la LPAG por efecto de su potestad normativa. Si hacemos la lectura sistemática y volvemos sobre

la vocación unificadora de la ley, encontramos un cóctel jurídico y normativo contundente que establece dos condiciones sine qua non para las Administraciones pública. Por un lado, tienes a la ley que prohíbe la imposición de condiciones menos favorables a las contenidas en este cuerpo legislativo; y, por otro lado, tienes la vocación unificadora que vincula a las entidades públicas a obedecer esta disposición.

De tal modo, que se erigen dos candados que no pueden ser abiertos por ninguna entidad en tanto la finalidad es asegurar el “principio de unidad como criterio rector de los procedimientos sancionadores y establecer un núcleo de aplicación general e ineludible a todos los procedimientos independientemente de su especialidad” (MINJUS, 2022, p. 4).

En primer lugar, ninguna norma, independientemente de su fuerza normativa, puede establecer condiciones menos favorables a las dictadas en la propia ley común. Por lo que se colige que si la prohibición aplica para las leyes, por añadidura, también opera para los reglamentos. En segundo lugar, tan rigurosa es la protección jurídica de esta proscripción que, inclusive, si se pretendiese establecer una condición más beneficiosa al administrado o al interés público, el instrumento normativo debe tener fuerza de ley (MINJUS, 2024, p. 10).

Con todo, queda establecido que no existe posibilidad de que ninguna ley pueda contradecir las disposiciones, garantías y derechos a favor del administrado y mucho menos una norma reglamentaria puede imponer condiciones menos favorables justamente, debido a que, esta configuraría una infracción.

3. *¿EL OSIPTEL PUEDE LIMITAR AL 10% COMO MÁXIMO DE REDUCCIÓN DE LA MULTA CUANDO EL INFRACTOR RECONOCE SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA?*

El punto de partida de esta última sección fue determinar si la limitación impuesta por el OSIPTEL al porcentaje de reducción de la multa es legalmente válida y está en consonancia con los principios y garantías del TUO de la LPAG en tanto norma común que proscribe la instauración de condiciones menos favorables para los administrados en la producción normativa de los regímenes de aplicación de la potestad sancionadora, llámese legislativa y reglamentaria, de las entidades públicas.

Habíamos arribado a la conclusión que nos permitió identificar la existencia de una diferencia sustancial en los tratamientos jurídicos que se le concedía al reconocimiento de responsabilidad en el ámbito del TUO de la LPAG y en la Metodología de Cálculo del OSIPTEL y el objetivo era definir si esta diferencia era compatible con la base normativa vigente o si, por el contrario, representaba una vulneración a las garantías de los administrados.

Para alcanzar una respuesta fue necesario advertir que el TUO de la LPAG era una norma común y de aplicación preferente a todas las legislaciones especiales que dicten normas sobre el régimen sancionador sectorial o especial; y, seguidamente, fue importante reconocer que también, como extensión de su influencia, se prohíbe estrictamente cualquier intento de establecer condiciones inferiores a las consagradas o reconocidas en el TUO de la LPAG.

Y fue importante realizar este ejercicio, debido a que, el objeto de nuestra investigación se resume en determinar si la limitación impuesta por el OSIPTEL al porcentaje de reducción es una condición menos favorable. Si la respuesta es positiva,

entonces, su disposición será inválida y, por ende, configuradora de una infracción al contenido esencial de la norma general.

Hechas estas precisiones, iniciaremos con el análisis. La lectura estricta del literal a, del inciso 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG nos permite reconocer que la disposición permite a las entidades públicas a favorecer al infractor una atenuación de su multa “hasta” un 50% del monto definido.

La palabra “hasta” es una preposición que indica el límite máximo de una cantidad variable o determinable. De ahí que concede un margen a la entidad pública para que evalúe, según criterios objetivos y motivados, si el infractor puede ser favorecido con una reducción máxima de la mitad de la multa.

Sin embargo, en el numeral (i) del literal A de la Metodología el límite máximo es de 10% de la multa; con lo cual, los límites en uno y otro régimen son distintos: mientras que en el TUO de la LPAG se estima hasta el 50%, en la Metodología de Cálculo se permite la reducción hasta el 10%.

La comparativa entre los dos regímenes se sistematiza en el siguiente cuadro:

Tabla 1

Topes máximos en ambos regímenes jurídicos

	TUO de la LPAG	Metodología de Cálculo de OSIPTEL
Tope máximo	Hasta el 50%	Hasta el 10%
Criterio de asignación de porcentaje	Sujeto a discrecionalidad de las administraciones	Reconocimiento expreso y escrito dentro de los 5 días hábiles de iniciado el procedimiento administrativo sancionador

Nota. Elaboración propia

Como puede apreciarse, a diferencia del régimen legal común, el OSIPTEL impone un máximo de 10% de reducción. Es decir, lo máximo a lo que el infractor puede aspirar a obtener un beneficio de reducción por reconocimiento de su

responsabilidad es del 10% de la multa base, lo cual constituye una condición menos favorable para el administrado, debido a que, en el TUO de la LPAG se dispone expresamente que el tope máximo debe ser el 50%.

En esa línea, por ejemplo, el Tribunal de Apelaciones de OSIPTEL sustentó la validez de la aplicación del porcentaje del 5% está sujeta a lo dispuesto en la Metodología. De acuerdo a este órgano, que viene a ser la máxima instancia administrativa del OSIPTEL en materia de procedimientos administrativos sancionadores, esta disposición es una norma reglamentaria que es vigente y válidamente publicada (Tribunal de Apelaciones, 2024).

Ahora bien, eso no implica desconocer que el OSIPTEL, a través de su potestad normativa puede definir criterios para asignar cuotas de porcentaje de la reducción que le permitan al infractor tener predictibilidad para alcanzar el 50%. Es decir, es válido que se fije como condición para el infractor que si desea alcanzar el 50%, por ejemplo, realice su reconocimiento dentro de un determinado periodo de tiempo luego de iniciado el procedimiento sancionador, que no sea reincidente en la comisión de la conducta infractora, que haya realizado acciones para no repetir dicha comisión de la conducta infractora, etc. Sin embargo, no es válido que se desconozca la existencia de un tope máximo que, a criterio nuestro, representa una garantía, un derecho, un beneficio y una condición más favorable para el administrado.

Así, en la normativa comparada sectorial, podemos observar que otras entidades públicas han seguido el patrón normativo dispuesto en el TUO de la LPAG sin alterar su contenido esencial. Por ejemplo, el OSINFOR estableció, a través de la Resolución N° 064-2019-OSINFOR-TFFS-I, que procederá la aplicación de la condición atenuante de responsabilidad estipulada en el literal a) del numeral 2 del artículo 257 y se reducirá el 50% de la multa a imponer:

Artículo 1°.- Establecer como criterio interpretativo de carácter general que procederá la aplicación de la condición atenuante de responsabilidad administrativa estipulada en el literal a) del numeral 2 del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, reduciéndose el cincuenta por ciento (50%) de la multa a imponer, en aquellos casos en que el administrado mediante una manifestación inequívoca, indubitable y expresa que deberá cumplir con los presupuestos de voluntad, oportunidad e incondicionalidad (...). (OSINFOR, 2019)

Lo mismo se observa en el artículo 13° de la Resolución N° 027-2017-OEFA-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, en el que se concede el 50% de reducción de la multa si el infractor reconoce su responsabilidad desde el “inicio del procedimiento sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos” (OEFA, 2017). De la misma manera, el régimen general de la atenuación de responsabilidad es aplicado de forma estricta por otras entidades como OSITRAN, OSINERGMIN, SUNASS, etc. Por lo que, la única entidad administrativa que estableció esta limitación inválida fue el OSIPTEL.

Sin embargo, el OSIPTEL sustenta la limitación del 10% en tanto considera que una reducción del 50% como está establecido en el TUO de la LPAG vaciaría de contenido el alcance del principio de razonabilidad en la medida que ello configuraría un incentivo ventajoso para cualquier administrado de preferir incumplir y luego reconocer su responsabilidad para acogerse a una reducción de la mitad de la sanción (Tribunal de Apelaciones, 2024, p. 10). No obstante, la aplicación o inaplicación de una norma no es una potestad que tenga el OSIPTEL. Como entidad administrativa, su propósito debe ser acogerse a la literalidad de la normativa y evitar realizar interpretaciones de vacíen de contenido los mandatos legales. Ello implica justamente

evitar contravenir la prohibición de imponer condiciones menos favorables; situación que el OSIPTEL ha cometido en este asunto. Por todo ello, queda evidenciado que la limitación del 10% impuesta por el OSIPTEL es ilegal y contradice las garantías establecidas en el TUO de la LAPG e impone una condición menos favorable que debe ser removida por el propio OSIPTEL, a través de la derogación de este extremo, o impulsada por los propios administrados, a través de una demanda de acción popular o de una defensa particular desarrollada en un proceso contencioso administrativo.

VI. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, podemos confirmar la presencia de la atenuante de responsabilidad administrativa en el Derecho administrativo y, en particular, en el ordenamiento jurídico peruano.

Asimismo, es válido afirmar que se trata de una figura procedimental que incide sobre la graduación de la sanción siempre que el infractor realice determinadas acciones calificadas como condiciones atenuantes, las mismas que pueden ser el reconocimiento de responsabilidad o el pago adelantado.

Y justamente esta conceptualización nos permite bosquejar una definición del atenuante de responsabilidad como una condición que se configura por acción voluntaria del administrado y, a través de la cual, se le brinda una herramienta a la Administración pública para que optimice los recursos que invierte en la instalación y trámite de un procedimiento administrativo sancionador al tiempo que supone un derecho a favor del administrado que podrá optar a reducir su sanción si es que admite y consiente su responsabilidad por incurrir en cometer una conducta infractora. Pero, dicho reconocimiento debe ser voluntario, consciente y libre de coacciones para que resulte válido, pero, sobre todo, para que no colisione con el derecho a la no autoinculpación.

Lo interesante de esta figura es la exclusividad de su efecto únicamente en las sanciones administrativas y, de manera más específica, en las multas pecuniarias que le permiten al infractor confeso evitarse una cuantía mayor de sanción.

Ahora bien, luego de revisado el tratamiento jurídico concedido por el TUO de la LPAG y el OSIPTEL al reconocimiento de responsabilidad, es válido colegir que existe una diferencia sustancial en cuanto al tope máximo de reducción de la multa pecuniaria, ya que, mientras la primera abre la opción de que la reducción llegue hasta el 50%, el OSIPTEL limita su efecto a solo un 10%, siempre que se cumpla con una condición temporal no prevista en la normativa general.

Esto último demuestra que la limitación del 10% de la reducción de la multa cuando se produce el reconocimiento de responsabilidad del infractor es una condición menos favorable a la dispuesta en el TUO de la LPAG. Este hecho configura que dicha regulación de rango reglamentario sea ilegal por contravenir las disposiciones expresadas en la legislación general que es de aplicación obligatoria por todas las entidades administrativas y prohíbe que las producciones normativas especiales impongan condiciones que sean menos favorables.

Ello ha sido demostrado luego de advertir que el régimen general permite la reducción hasta el 50% siempre que, a criterio de cada entidad pública, se cumplan determinadas condiciones; mientras que el régimen establecido por el OSIPTEL solo permite como máximo un 10%.

Advertida la imposición de una condición menos favorable por parte del OSIPTEL que se evidencia en la limitación de la reducción de responsabilidad como máximo al 10% cuando el TUO de la LPAG habilita la opción de que esta reducción pueda alcanzar hasta un máximo del 50%, recomendamos que sea la propia institución

reguladora quien derogue el numeral (i) del literal A) de la Metodología de Cálculo por los argumentos esgrimidos en la presente investigación.

A la luz de los fundamentos expuestos y la demostración de que esta restricción constituye una condición menos favorable proscrita por el ordenamiento jurídico peruano, el OSIPTEL debe dejar sin efecto esta limitación a través de una resolución de su Consejo Directivo y establecer directrices en todos sus órganos de resolución para que la atenuación se evalúe tomando en consideración que el umbral puede alcanzar hasta la mitad de la reducción de la multa.

En caso el OSIPTEL se resista a derogar esta disposición, los administrados pueden presentar una demanda de acción popular para cuestionar la legalidad y constitucionalidad de la disposición recogida en el numeral (i) del literal A) de la Metodología de Cálculo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, L. (2018). “Lección 8. Derecho administrativo sancionador: garantías formales y procedimiento administrativo sancionador”. En M. Rebollo (Coord.), *Derecho Administrativo* (225-248). Tecnos.
- Alarcón, L. (2007). *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. Civitas.
- Cano, T. (2019). *Sanciones administrativas*. Ediciones Lefebvre.
- Cobo, T. (2009). *El procedimiento administrativo sancionador tipo*. Bosch.
- Danós, J. (2019a). “Evolución del régimen administrativo sancionador en el Perú”. En D. Zegarra (Coord.), *La proyección del Derecho Administrativo peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (pp. 493-513). Palestra

- Danós, J. (2019b). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, (17), pp. 26-51
- Del Carpio, C. (2021). *El reconocimiento de responsabilidad y su vinculación con las medidas correctivas y provisionales en el marco de la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tesis de maestría. Escuela de Posgrado de Maestría en Gestión Pública de la Universidad Católica de Santa María.
- Fuentes, J. (et al.). (2009). *Manual de derecho administrativo sancionador*. Cizur Menor.
- Garberí, J. (2008). *El procedimiento administrativo sancionador*. Tirant lo Blanch.
- García Luengo, J. (2022). La reducción de las sanciones administrativas por reconocimiento de la responsabilidad o pago voluntario. *Revista General de Derecho Administrativo*, (61), pp. 1-39.
- Gómez, L. (2019). “Cuestiones prácticas sobre la aplicación de las reducciones del art. 85 de la Ley 39/2015 en materia de sanciones por reconocimiento de culpa y pronto pago”. En E. Ortega (Dir.), *Actualidad administrativa 2019* (pp. 575-592). Tirant lo Blanch.
- Gómez, M & Sanz, I. (2017). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte general*. Cizur Menor.
- Grijalba, J.C. (2017). Sobre el art. 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Actualidad administrativa*, (7), pp. 1-8.
- Huapaya, R. & Alejos, O. (2019). Los principios de la potestad sancionadora a la luz de las modificaciones del Decreto Legislativo N° 1272. *Revista de Derecho Administrativo*, (17), pp. 52-77.

- Huapaya, R., Shimabukuro, N. & Alejos, O. (2019). Cinco afrentas al régimen sancionador común de la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Actualidad jurídica*, (311), pp. 1-20.
- Huergo, A. (1998). *Las sanciones administrativas*. Iustel.
- Izquierdo, M. (2010). “La extensión de la sanción procedente en cada caso. Proporcionalidad e individualización de las sanciones”. En M. REBOLLO et al., *Derecho Administrativo Sancionador*. Lex Nova.
- Jiménez, J. (2020). La subsanación voluntaria y el reconocimiento de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador peruano: análisis crítico y propuestas para no frustrar los objetivos de la regulación. *Revista Saber Servir*, (4), pp. 77-101.
- Laverde, J.M. (2020). *La sanción administrativa*. Legis.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS). (25 de enero de 2019). *Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. En Decreto Supremo 004-2019-JUS. DO: El Peruano.
- Morón, J.C. (2023). Las multas administrativas. Estudio integral para la construcción de una dogmática unitaria. Praxis.
- Morón, J.C. (2022). *La ley del Procedimiento administrativo general en su jurisprudencia*. Gaceta jurídica.
- Morón, J.C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: texto único ordenado de la Ley N° 27444*. Gaceta Jurídica.
- Nieto, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. Tecnos.
- Ossa, J. (2009). *Derecho Administrativo Sancionador*. Legis.

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). (2 de diciembre de 2021a). *Metodología de cálculo para la determinación de multas en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OSIPTEL*. En Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTEL. DO: *El Peruano*.

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). (14 de junio de 2021b). Régimen de Calificación de Infracciones del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL. En Resolución N° 118-2021-CD/OSIPTEL. DO: *El Peruano*.

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). (20 de junio de 2013). *Reglamento General de Infracciones y Sanciones*. En Resolución N° 087-2013-CD/OSIPTEL. DO: *El Peruano*.

Presidencia de la República del Perú. (21 de diciembre de 2016). *Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo*. En Decreto Legislativo N° 1272. DO: *El Peruano*.

Puigmulé, I. (2022). “Terminación del procedimiento por reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado”. En A. Burgués & P. GARCÍA (Coord.), *Derecho Administrativo Sancionador* (471-484). Atelier.

Rams, L. (2019). De supletorio a prevalente: la incidencia de la terminación de los procedimientos sancionadores establecida por la Ley 39/2015 en la normativa sectorial. *Revista de Administración Pública*, (208), pp. 101-150.

Rebollo, M. (2021). “Definición y delimitación de las sanciones administrativas”. En A. HUERGO et al. (Dir.), *Anuario de derecho administrativo sancionador* (41-92). Thomson Reuters.

- Rebollo, M. (2019). “El procedimiento sancionador en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú”. En D. Zegarra (Coord.), *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho PUCP* (pp. 541-567). Palestra.
- Rebollo, M. (2016). *Derecho Administrativo*. Tecnos.
- Rebollo, M. (2010). “Sanciones pecuniarias”. En B. Lozano (Coord.), *Diccionario de sanciones administrativas* (985-1000). Iustel.
- Santamaría, A. (2010). *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. La Ley.
- Rodríguez, J. (2009). El pago voluntario de las multas en cuantía reducida; legalidad, eficacia, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. *Documentación Administrativa*, (284-285), pp. 153-180.
- Sanz, I. (2022). La reducción de sanciones por pago adelantado y por reconocimiento de la responsabilidad. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (58), 13-57.
- Tornos, J. (2021). “Comentario al artículo 85. Terminación en los procedimientos sancionadores”. En J.M. Baño y J.J. Rubira, *Comentarios al procedimiento administrativo*. Tirant lo Blanch.
- Tribunal de Apelaciones de OSIPTEL. (2004). Resolución N° 0021-2024-TA/OSIPTEL. Lima, 1 de agosto.