

# Principios del derecho sancionador

Carlos Reverón Boulton\*

## Sumario

### Introducción

#### 1. Potestad sancionadora de la Administración Pública

#### 2. Principios del derecho sancionador. Límites del *ius puniendi*

*2.1. Legalidad 2.2. Tipicidad 2.3. Irretroactividad 2.4. Culpa-  
bilidad 2.5. Proporcionalidad 2.6. Prescripción 2.7. Non bis  
in idem 2.8. Presunción de inocencia 2.9. Aplicación de las  
garantías procedimentales de defensa*

### Conclusiones

## Introducción

Cada vez es más común que las leyes le otorguen a la Administración Pública en Venezuela facultades de fiscalización, inspección e incluso para sancionar las conductas de los ciudadanos cuando incurran en un ilícito administrativo, regulado y descrito exhaustivamente en la Ley.

Ejemplo de ello, lo encontramos en la reciente Ley Orgánica de Precios Justos<sup>1</sup> en la que la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE) tiene plenas facultades de iniciar procedimientos

---

\* **Universidad Católica Andrés Bello**, Abogado, Especialista en Derecho Administrativo.

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.340 del 23 de enero de 2014.

de inspección y fiscalización en materia de precios y márgenes de ganancias (artículo 34)<sup>2</sup>.

Como explica Hernández<sup>3</sup>, la actividad de inspección y fiscalización puede ser comprendida como aquella en que la Administración recaba información, con el objeto de verificar que los ciudadanos cumplan con los deberes que le han sido impuestos. Las inspecciones y fiscalizaciones si están vinculadas a un procedimiento administrativo sancionador los sujetos investigados no pueden ser compelidos a declararse culpables, conforme al derecho constitucional a la presunción de inocencia (artículo 49 N° 5), el cual es uno de los tantos principios que se desarrollarán.

Como se observará, limitar la potestad sancionadora de la Administración Pública que es ejercida a través de la potestad de policía administrativa, tiene relevante importancia por la función que ella ejerce en favor de los ciudadanos, sirviendo como una verdadera cortapisa que impide que la Administración actúe contrario a derecho y convierta su actuación, además de ilegal, en injusta. Es por ello, que los principios que se desarrollarán en la presente investigación se constituyen en verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos.

El estudio de los principios que rigen al derecho sancionador no debe hacerse de manera aislada, pues es importante que, en primer lugar, se identifique su función y ver bajo qué potestad del Estado se ejerce ésta; para luego, en segundo lugar, entrar a conocer cuáles son los principios desarrollados por el derecho sancionador según la clasificación que se considera más acertada.

Así pues, el presente estudio tiene por objeto convertirse en una corta guía que sirva al lector para conocer cuáles son estos principios y cuál ha sido el tratamiento que le ha dado el Tribunal Supremo de Justicia a los mismos.

<sup>2</sup> Aunque propiamente se trata de una regulación económica en los términos suficientemente descritos por Hernández, José Ignacio: **Derecho Administrativo y regulación económica**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006, pp. 124 y ss.

<sup>3</sup> Hernández, José Ignacio: “Introducción General a las Inspecciones y Fiscalizaciones Administrativas”. En: **Manual de prácticas forenses en inspecciones y procedimientos administrativos especiales**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2010, pp. 7-9.

## 1. Potestad sancionadora de la Administración Pública

El análisis de los límites de la potestad sancionadora no se trata de un simple examen de principios o características que son propias a esa potestad de la Administración. Por el contrario, ese estudio persigue evidenciar, bajo el principio de legalidad administrativa<sup>4</sup>, cómo se debe limitar esa potestad que incide de forma directa en la esfera jurídica del ciudadano, y no simplemente de delimitar de qué forma la Administración ejerce el *ius puniendi*.

Bien es sabido que tradicionalmente la actividad administrativa se manifiesta en: la actividad de servicio público (actividad prestacional); actividad de policía administrativa para el mantenimiento del orden público y social, y la actividad de fomento para estimular determinadas acciones de los particulares. Estas son las tres formas de actividad administrativa en que la doctrina tradicionalmente ha dividido la función administrativa. Sin embargo, algunos autores, como Villar Palasí, agregan a esa tradicional clasificación las actividades de planificación y de gestión económica<sup>5</sup>.

La potestad sancionadora de la Administración se inscribe dentro de la actividad de policía administrativa, que es aquella por medio de la cual se imponen limitaciones eventualmente coactivas de la actividad privada, limitando así el ejercicio de ciertos derechos de los ciudadanos, o, como la define el profesor Lares Martínez: “la actividad del Estado mediante la cual, con el objeto de asegurar el mantenimiento del orden público, se imponen las restricciones necesarias a la libertad personal y a la propiedad de los ciudadanos”<sup>6</sup>.

Tal actividad se desarrolla con el fin de asegurar la libertad y la seguridad, teniendo por objeto garantizar el desarrollo armónico del ejercicio de los

<sup>4</sup> Es propicio indicar: “El principio de legalidad aplicado a la Administración expresa, pues, la regla según la cual la Administración debe actuar conforme al Derecho” (Vedel, Georges: **Derecho Administrativo**. 6ª, Editorial Aguilar. Madrid, 1980, p. 219).

<sup>5</sup> Vid. Peña Solís, José: **Manual de Derecho Administrativo**. Vol. III. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2006, pp. 105-106.

<sup>6</sup> Lares Martínez, Eloy: **Manual de Derecho Administrativo**. 12ª, Editorial Exilibris. Caracas, 2001, p. 231.

derechos subjetivos de todos los ciudadanos. Así pues, “La policía administrativa, como se ha visto, consiste en la intervención de la Administración en las actividades de los particulares, mediante reglamentaciones, órdenes, prohibiciones o autorizaciones”<sup>7</sup>.

La potestad sancionadora de la Administración se inscribe dentro de la actividad de policía administrativa, entendida ésta como la potestad de imponer sanciones por la comisión de infracciones administrativas<sup>8</sup>. En un principio, para la doctrina –García de Enterría y Fernández Rodríguez<sup>9</sup>, y Parejo Alfonso<sup>10</sup>–, esa potestad sancionadora (Derecho administrativo sancionador) contenía los mismos principios que los del Derecho Penal, por lo que se sostenía que se trataba de una única potestad punitiva a cargo del Estado<sup>11</sup>.

Modernamente, la doctrina, principalmente en Alejandro Nieto, ha sostenido que el Derecho administrativo sancionador se rige por principios diferentes al Derecho Penal y, por tanto, se trata de una disciplina autónoma<sup>12</sup>, que en la actualidad es considerada y estudiada sin la necesidad de una vinculación íntima con el Derecho Penal.

Téngase en cuenta que la Sala Constitucional en sentencia N° 307 del 06 de marzo de 2001, sostiene que aun cuando exista la discusión en cuanto a que el *ius puniendi* forma parte del Derecho administrativo sancionador o del

<sup>7</sup> Lares Martínez: ob. cit., p. 235.

<sup>8</sup> Vid. Parejo Alfonso, Luciano: “La actividad administrativa represiva y el régimen de las sanciones administrativas en el derecho penal”. En: **Las formas de la actividad administrativa, II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”**. FUNEDA. Caracas, 1996, pp. 147 y ss.

<sup>9</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón: **Curso de Derecho Administrativo**. Tomo II. Civitas. Madrid, 1992, p. 164.

<sup>10</sup> Parejo Alfonso: ob. cit., pp. 163-164.

<sup>11</sup> Vid. Badell Madrid, Rafael *et alter*: **Régimen de control fiscal**. Cuadernos Jurídicos Badell & Grau. N° 4. Caracas, 1998, pp. 203-204.

<sup>12</sup> Vid. Sosa Gómez, Cecilia: “La naturaleza de la potestad sancionadora”. En: **Las formas de la actividad administrativa, II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”**. FUNEDA. Caracas, 1996, *passim*.

Derecho Penal<sup>13</sup>, ambas coinciden en que “se trata de una forma de manifestación del poder superior del Estado de castigar conductas antijurídicas”.

A juicio de la Sala –en la referida sentencia– el elemento identificador para saber cuándo se trata de una u otra rama del Derecho (administrativo sancionador o Penal) es el Poder Estatal que ejerce el *ius puniendi*; pues si la potestad la ejerce el Poder Judicial, estaremos en presencia del Derecho Penal; mientras que si la sanción es castigada por el Poder Ejecutivo, estaremos en presencia de la aplicación del Derecho administrativo sancionador.

En el mismo sentido encontramos en el Derecho comparado una decisión del Tribunal Constitucional español, identificada bajo el N° 18/81, la cual afirma que “Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución artículo 25, principio de legalidad”.

## **2. Principios del Derecho sancionador.**

### **Límites del *ius puniendi***

En el presente capítulo, se estudiarán los principios que rigen el Derecho sancionador, tomando en cuenta la clasificación hecha por Parejo Alfonso<sup>14</sup>. Se reitera que esos principios cobran importancia toda vez que la imposición de sanciones es una potestad de la Administración por medio de la cual se interviene en la esfera jurídica de los ciudadanos, mediante la imposición de una sanción que afecta el ámbito de los derechos subjetivos del destinatario. Estos principios

<sup>13</sup> “Ahora bien, aun existiendo total consenso en cuanto al origen (*ius puniendi* del Estado) de la potestad sancionadora –ya sea penal o administrativa–, existe una gran dificultad para delimitar sistemáticamente las diferencias argumentadas por un gran sector de la doctrina, entre el derecho penal y el derecho administrativo Sancionador. Una de las razones que imposibilitan esa definitiva delimitación, se debe a carencias técnicas en las manifestaciones normativas del Estado, que tratan indistintamente los conceptos de delitos, faltas e infracciones por una parte, y el de penas y sanciones, por la otra”.

<sup>14</sup> Parejo Alfonso: ob. cit., pp. 165-184.

son verdaderos derechos subjetivos de los ciudadanos, ya que están destinados a evitar que la Administración actúe de manera arbitraria o ilegítima<sup>15</sup>.

A continuación, se pasa a analizar cuáles son esos límites de la potestad (principios) que forman parte del Derecho administrativo sancionador. Como se observará, no se trata de principios diseñados para llenar de contenido esa potestad del Estado, sino, por el contrario, se trata principalmente de derechos subjetivos de los particulares. De allí que se afirme que esos principios no delimitan cómo debe ejercerse esa potestad, sino que más bien limitan su ejercicio. Los referidos principios son los siguientes:

### 2.1. *Legalidad*

Esa garantía, contemplada en el numeral 6 del artículo 49 Constitucional<sup>16</sup>, establece de una parte, que toda sanción esté contenida en una norma de rango legal, como también, que el ejercicio de toda potestad administrativa debe contar con una norma que otorgue de manera concreta esa competencia. Al respecto, la doctrina ha expresado lo siguiente:

El principio de legalidad de la Administración, con el contenido explicado se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación a la Administración para su acción, confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como el ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar simplemente<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> *Vid.* Badell Madrid: ob. cit. (**Régimen de control fiscal**), pp. 203 y ss; y Badell Madrid, Rafael *et alter*. **Comentarios a la nueva Ley de Protección al Consumidor y al Usuario**. 3ª, Cuadernos Jurídicos Badell & Grau. N° 9. Caracas 2007, pp. 135 y ss.

<sup>16</sup> “Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes”.

<sup>17</sup> García de Enterría y Fernández Rodríguez: ob. cit., p. 320.

En ese sentido, no podrá la Administración ejercer competencias que no estén previstas por el legislador expresamente. En concreto, la Administración está sometida a la Ley<sup>18</sup> y debe actuar conforme a Derecho<sup>19</sup>, lo que hace que todas sus actuaciones estén previstas de forma previa en la Ley. Así fue interpretado también por la Sala Político Administrativa, entre otras, en sentencia N° 957 del primero de julio de 2009, por medio de la cual se confirmó que:

De conformidad con dicho principio toda la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público se encuentra sujeta al Derecho en el más amplio sentido, es decir a la Constitución y a la Ley, que involucra el sistema de valores y principios desarrollados por el Constituyente venezolano en el Título I (Principios Fundamentales), de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Con base en este principio, la Administración no deberá o podrá aplicar una sanción sin que esté contenida –previamente– en una norma de rango legal, sin perjuicio de que a través de un reglamento pueda desarrollarse un ilícito administrativo<sup>20</sup>.

La Sala Constitucional, en fallo N° 2338 del 21 de noviembre de 2001, con respecto al alcance y contenido de la garantía de la reserva legal, afirmó que se

---

<sup>18</sup> “Genéricamente, la legalidad administrativa implica sometimiento de la Administración a la regla de derecho preexistente, tanto exógena, esto es, la que le es impuesta desde afuera por la Constitución y la Ley, como endógena, constituida por la que emana de su propio seno” (Rondón de Sanso, Hildegard: **Teoría general de la actividad administrativa**. Ediciones Liber. Caracas, 2000, p. 47).

<sup>19</sup> Lares Martínez: ob. cit., p. 165, “El principio de la legalidad puede ser enunciado así: todos los actos emanados de los órganos del Poder Público deben realizarse en completa armonía con las reglas del derecho”. Para Brewer-Carías, Allan: **Principios fundamentales del Derecho público**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2005, p. 35, “Por tanto, conforme a este principio de sumisión del Estado a la ley y al derecho, es decir, al principio de la legalidad, todas las actividades de los órganos del Estado y de sus autoridades y funcionarios, deben realizarse conforme a la ley y dentro de los límites establecidos por la misma”.

<sup>20</sup> *Vid.* Parejo Alfonso: ob. cit., p. 165.

puede remitir al reglamentista únicamente la posibilidad de establecer los detalles de la ejecución de los aspectos previstos por la Ley; explicando, desarrollando, complementando e interpretando a ésta, para su mejor ejecución. Por lo que quedan expresamente prohibidas las remisiones genéricas que pudieran originar reglamentos independientes o dar lugar a los reglamentos delegados.

Los reglamentos delegados, como indica esa sentencia, siguiendo a García de Enterría y Fernández Rodríguez, son aquellos cuyo origen proviene: “De manera que, las normas legales que prevén la posibilidad de ser desarrolladas mediante reglamentos ‘delegados’, son calificadas como normas en blanco, toda vez que en algunos casos, se encuentran vacías de todo contenido material y solo establecen remisiones vagas, al no tener conocimiento sus destinatarios de los hechos que se pretenden sancionar, y en otros, solo establecen las sanciones y los delitos, pero la incursión en éstos dependerá de que se configure el supuesto previsto no en la disposición legal, sino en el instrumento reglamentario”.

De otra parte, la Sala Constitucional estableció en la sentencia N° 488 del 30 de marzo de 2004, que la Contraloría General de la República puede aplicar sanciones aunque no estén previstas en la Ley, lo cual es absolutamente contrario a lo que la Constitución y la doctrina ha señalado respecto al principio de legalidad. Criterio que podría ser aplicado de manera extensiva por parte del resto de la Administración que ostente competencia para ejercer el *ius puniendi*. Véase qué se estableció con respecto a ello:

Vistas las argumentaciones precedentemente expuestas, debe la Sala recordar que la actividad administrativa, por su propia naturaleza, se encuentra en un constante movimiento y evolución, suscitándose con frecuencia nuevas situaciones y necesidades que no pueden ser en su totalidad previstas por el legislador, estimándose por tanto que el sujetar la actuación de las autoridades administrativas, a lo que prescriba exclusivamente un texto de carácter legal, conllevaría indefectiblemente a que la gestión pública se torne ineficiente e incapaz de darle respuesta a las nuevas necesidades del colectivo.



Por ello se ha venido aceptando que es viable que el legislador, en la misma ley, faculte a la Administración para que dicte reglas y normas reguladoras de la función administrativa, que le permita tener cierta libertad de acción en el cumplimiento de sus funciones propias, lo cual de modo alguno puede estimarse como una transgresión de los principios de legalidad y de reserva legal.

En conclusión, el principio de legalidad exige que tanto la potestad, como la sanción que pretenda imponer debe estar previamente establecida en la Ley y, no constituirá violación a este principio que un reglamento desarrolle lo establecido en una Ley en sentido material<sup>21</sup>. En la decisión N° 488, la Sala Constitucional contradice lo que se ha entendido tradicionalmente por principio de legalidad, al permitir que la Administración pueda crear sanciones.

## *2.2. Tipicidad*

Este principio está previsto en el artículo 49 N° 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según el cual ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes. Así, la norma legal debe describir con detalle el hecho ilícito y la sanción que se impondrá, lo que hace de suyo que sean inconstitucionales las normas sancionadoras en blanco que no prevén alguna pena.

Es por ello que la Sala Político-Administrativa en sentencia N° 1386 del 30 de septiembre de 2009, afirmó que el principio de tipicidad está estrechamente vinculado al de legalidad y exige la predeterminación normativa de las conductas ilícitas, requiriendo una adecuada y descripción suficiente, así como sus consecuencias jurídicas.

---

<sup>21</sup> Solo se habla de la Ley en sentido material y no se incluye el formal, visto que cada vez es más común que el Ejecutivo Nacional dicte Decretos con rango, valor y fuerza de ley.

El principio de legalidad y de tipicidad consiguen su fundamento en palabras de Rondón de Sansó, en cuanto que la actividad administrativa (entre ellas la de policía en la que se inscribe el *ius puniendi*): “1) Es una actividad que no implica la ejecución inmediata de la Constitución, por lo cual tiene rango sub-legal. A través de ella no se crea la ley sino que se ejecuta; 2) Está destinada a dar satisfacción a los intereses fundamentales de un grupo organizado; 3) Ha de atender a la globalidad de los intereses tutelados; su ejercicio presupone una estructura orgánica necesaria”<sup>22</sup>.

En concreto, de ese principio se desprende que: i. las penas deben estar recogidas previamente en leyes, y ii. los hechos que serán sancionados estén exhaustivamente explicados en la norma, tal y como lo ha interpretado la Sala Político-Administrativa en sentencia N° 1386, en la que se determinó que la tipicidad tiene su origen en el principio de seguridad jurídica que es fundamental en todo Estado de Derecho, dado que la definición normativa de los ilícitos administrativos debe satisfacer la seguridad y certeza de los potenciales destinatarios de la norma.

En consecuencia, interpretar las disposiciones legales en materia sancionadora con fundamento en consideraciones analógicas, amplias o no previstas será inconstitucional. Paradójicamente, aun cuando son inconstitucionales las normas sancionadoras en blanco, o las normas legales de remisión, el numeral 29 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal<sup>23</sup> contiene una norma de este tipo, la cual la Sala Constitucional se inclinó en sostener que dicha

<sup>22</sup> Rondón de Sansó: ob. cit., p. 19.

<sup>23</sup> Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010: “**Artículo 91.-** Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación: (...) 29. Cualquier otro acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno”. Esta disposición es idéntica a la Ley derogada (Gaceta Oficial N° 37.347, de fecha 17 de diciembre de 2001).

norma es constitucional. A tal efecto, en la sentencia N° 488 del 30 de marzo de 2004, de la Sala Constitucional afirmó lo siguiente:

Así las cosas, estima la Sala que el numeral 29 del artículo 91 de la normativa impugnada, se ajusta a las tendencias más recientes que ha asumido la doctrina respecto al principio de la legalidad de las penas y las infracciones, por cuanto el ilícito administrativo que da lugar a la responsabilidad ha sido especificado por el legislador de manera clara y cierta, con lo que se logra que el administrado conozca anticipadamente el hecho prohibido y las consecuencias de sus actos, a los fines de evitar aquellas conductas que pudieran ser objeto de sanción, y por la otra que no quede a la discrecionalidad de la autoridad contralora de que se trate la determinación arbitraria de la correspondiente figura delictual y la potestad irrestricta para imponer sanciones. En realidad lo que se sanciona es la violación de normas, así como de formas de proceder establecidos, como son las que recogen los manuales de sistemas y procedimientos.

Obsérvese entonces, que la Sala se refiere a una doctrina desconocida, y sin mencionar qué autores en concreto sirven para conocer ese sorprendente nuevo criterio, según el cual una norma penal en blanco favorece a la Administración y a los ciudadanos en virtud de que al no haberse tipificado un ilícito, cualquier conducta que juzgue la Administración como contraria a sus intereses permitirá que ésta ejerza el *ius puniendi*.

De ese modo, salvo el criterio anteriormente mencionado, en Venezuela se ha acogido de manera reiterada la prohibición de que puedan aplicarse sanciones que no estén exhaustivamente descritas en la Ley o que no contengan cuál es la sanción que una determinada conducta recibiría como consecuencia jurídica.

### 2.3. *Irretroactividad*

El principio de irretroactividad –de la aplicación de la Ley– se encuentra previsto en el artículo 24 Constitucional, según el cual ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena.

Ese principio ha sido analizado por parte de la Sala Político-Administrativa en sentencia N° 1015 del 08 de julio de 2009. En esa decisión, la Sala afirmó lo siguiente:

Ciertamente esta Sala, en múltiples oportunidades ha reiterado el criterio según el cual el Principio de Irretroactividad de la Ley está referido a la prohibición de aplicar una normativa nueva a situaciones de hecho nacidas con anterioridad a su vigencia, de forma que la disposición novedosa resulta ineficaz para regular situaciones fácticas consolidadas en el pasado (*vid.* entre otras, sentencias Nos. 0276, 0551 y 01351 del 23 de marzo de 2004, 30 de abril y 5 de noviembre de 2008, respectivamente).

Por otra parte, cabe mencionar el artículo 2 del Código Penal el cual establece la excepción legal a ese principio general de Irretroactividad de la Ley, al disponer que “las leyes penales tienen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al reo, aunque al publicarse hubiere ya sentencia firme y el reo estuviere cumpliendo la condena”.

Aun cuando la referida norma del Código Penal fue consagrada inicialmente para su aplicación en el campo del derecho penal, la excepción al Principio de Irretroactividad de la Ley no está restringida expresamente a ese ámbito en el artículo 24 de la Constitución vigente, sino que encuentra una nueva dimensión y plena utilidad en la actividad sancionatoria de la Administración, donde es de obligatorio acatamiento en el caso de sanciones aplicadas por ilícitos administrativos. (*Vid.* sentencia N° 01351 del 5 de noviembre de 2008).

Así pues, según lo establecido por esa decisión que interpreta la norma Constitucional ya transcrita, la aplicación de ese principio significa que: i. la norma sancionadora solo es válida para situaciones posteriores a su vigencia, y ii. se prohíbe la aplicación de normas retroactivas desfavorables, postulados que deberán ser aplicados dentro de la actividad sancionadora de la Administración.

## 2.4. *Culpabilidad*

Ha de tenerse presente que el ejercicio sancionador del Estado presupone el reconocimiento del derecho a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 49 del Texto Fundamental, ya que para la imposición de toda sanción es necesario que la Administración cuente con elementos probatorios suficientes para demostrar la veracidad de los hechos, así como el nexo de causalidad entre el ilícito administrativo y la culpa del ciudadano.

Según este principio la Administración Pública solo podrá sancionar al particular por incumplimientos culpables, independientemente del grado de esa culpabilidad<sup>24</sup>. Con base en ello, no basta con que la conducta sea antijurídica y típica, sino que también es necesario que sea culpable, esto es, que se trate de una acción u omisión imputable a su autor por imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.

Por su parte, la Sala Constitucional en sentencia N° 144 del 06 de febrero de 2007, se ha pronunciado con respecto a la función que tiene el principio de culpabilidad en relación con el derecho sancionador, en tanto y en cuanto la conducta que pudiera ser sancionada debe ser producto de una acción u omisión voluntaria.

Con relación al alegato de violación del principio de culpabilidad, es preciso señalar, que de acuerdo a lo expuesto por Domínguez (ob. cit., p. 160), el mismo es un elemento esencial de las sanciones administrativas, según el cual, el ejercicio de dicha potestad no solo supone la concurrencia de circunstancias objetivas para la imposición de los efectos de un ilícito administrativo, sino que la conducta susceptible de infringir las normas, sea consecuencia de una acción u omisión voluntaria.

Así, el principio de culpabilidad es un requisito inherente a la responsabilidad administrativa y por tanto, aun ante la inobservancia del referente

---

<sup>24</sup> *Vid.* De Palma del Teso, Ángeles. **El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador**. Editorial Tecnos. Madrid, 1996, p. 58.

legislativo, el órgano encargado de imponer una determinada sanción debe verificarlo, toda vez que la reprochabilidad de la conducta de aquel que con arreglo al ordenamiento jurídico pudo haber procedido de otra manera, evitando así desplegar una actividad típicamente antijurídica, depende precisamente de su voluntariedad.

Ahora bien, en materia de derecho administrativo sancionador, dicho elemento, presenta una singularidad propia del principio de buena fe, que se refiere a la diligencia exigible (Nieto, A: **Derecho administrativo sancionador**. Editorial Tecnos. 2002, p. 348).

Dicha exigencia, deviene del hecho que el repertorio de ilícitos administrativos es tan amplio, que si se concibe la culpabilidad como la conciencia y voluntad de alcanzar un resultado ilícito y se ignora –de hecho– que es ilícito, el sistema se volvería inoperante, razón por la cual, el derecho administrativo sancionador no se atiene a la culpabilidad en el sentido penal, sino que se basa en la noción de conocimientos exigibles sobre determinada actividad, lo cual supone una diligencia debida, que es ponderable entre otros aspectos de relevancia, conforme al medio donde se verifica la trasgresión, la familiaridad del infractor con la actividad que constituye el ilícito y la profesión.

Con ello, el silencio absoluto en materia de exigencia del principio de culpabilidad, en modo alguno presenta menoscabo a su vigencia implícita, pues la imposición de las sanciones establecidas en las normas atacadas, supondrá de manera indefectible, un juicio de reproche que si bien no está referido a las nociones de dolo o culpa, sí responde a la noción administrativa de diligencia exigible en el desarrollo de la actividad altamente regulada que constituye la materia aduanera y así se decide.

Según lo anterior, la Administración solo podrá imponer sanciones al presunto infractor y por incumplimientos culpables de la Ley. De esa manera, la imposición de sanciones solo será posible de demostrarse el incumplimiento culpable por parte del organismo que pretenda llevar a cabo la actividad sancionadora, prohibiéndose así la imposición de sanciones de forma objetiva.

## 2.5. Proporcionalidad

Este principio se encuentra previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), la cual consagra en su artículo 12 en qué consiste la proporcionalidad, al establecerse que: “Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia”.

Con relación a este principio, la Sala Político-Administrativa en sentencia N° 1666 del 29 de octubre de 2003<sup>25</sup>, afirmó lo siguiente:

Por otra parte, con relación a la denuncia de falta de proporcionalidad de la sanción impuesta, la Sala observa que la aplicación, en materia sancionatoria, del artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que establece el principio de proporcionalidad y racionalidad de la actividad administrativa, determina que cuando una disposición deje la determinación de una sanción a juicio de la autoridad competente, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada<sup>26</sup>.

Conforme a ello, siempre que una norma otorgue a la Administración la facultad de valorar subjetivamente la aplicación de una norma sancionadora, la pena a imponerse debe ser equilibrada y ajustada al supuesto de hecho examinado. Con respecto a este principio la Sala Constitucional en fallo N° 144, con fundamento en la doctrina, ha precisado lo siguiente:

Ahora bien, la posibilidad de aplicar los efectos lesivos de un ilícito administrativo determinado, es una actividad que se encuentra sometida tanto

<sup>25</sup> Este criterio ha sido reiterado de manera pacífica y sin ninguna modificación hasta la actualidad.

<sup>26</sup> Esta sentencia fue reiterada por esa Sala mediante decisión N° 247 del 26 de febrero de 2009.

a límites formales, como a límites sustanciales dentro de los cuales se encuentra el principio de proporcionalidad de las sanciones, sobre el cual Domínguez A. (**Constitución y Derecho Sancionador Administrativo**. Editorial Marcial Pons. 1997, p. 292), ha señalado, que proviene del valor superior de justicia según el cual, la lesión del bien jurídico o desvalor de resultado tipificado en la norma sancionatoria, no debe conllevar una coacción desproporcionada.

De este modo, el citado principio constituye un límite de adecuación sobre los verdaderos alcances y finalidades de las sanciones, que implica para el caso de las sanciones que tienen carácter pecuniario, que la afectación patrimonial no sea distorsionada respecto del bien que sirve de medida para castigar una determinada conducta.

De este modo, el principio de proporcionalidad, encuentra su soporte axiológico en el acomodamiento que debe darse entre la sanción y su finalidad, es decir, es una garantía de equilibrio frente a lo que Comadira J. (**Derecho Administrativo**. Editorial Abeledo-Perrot. 1996, p. 73), califica como el exceso de punición que se produce cuando la pena no se ajusta a la tesis represiva que la sustenta.

En este contexto, Casado Ollero citado por Moreno J. (**La discrecionalidad en el Derecho Tributario**. Editorial Lex Nova. Madrid, 1998, p. 56) sostiene, que el juicio de proporcionalidad, permite evaluar el ajuste entre los medios empleados y los fines perseguidos y ello, para el supuesto de las multas como las de autos, conlleva a que en ningún caso se produzca una afectación de tal entidad, que implique la pérdida del patrimonio o parte sustancial del mismo, pues en tal circunstancia, se presenta una inequidad manifiesta, que es proscrita por el Texto Fundamental.

En conclusión, la proporcionalidad en la aplicación de las penas que imponga la Administración debe ser equilibrada y ajustada al caso concreto que se examina. De modo que exista una verdadera correlación entre los medios empleados y los fines perseguidos con la sanción que se pretenda imponer.



## 2.6. Prescripción

Conforme a este principio la Administración no podrá ejercer sus potestades punitivas de forma indefinida en el tiempo, sino que ello solo podrá realizarlo en un tiempo concreto y específico<sup>27</sup>.

La prescripción resulta diferente según se trate de la acción o de la sanción, pues, en el primer caso, atiende al transcurso del tiempo desde que ocurrieron los hechos imputados y hasta el momento en que tiene lugar el ejercicio de la acción respectiva; mientras que, en el segundo supuesto, ésta opera a partir del momento en que se dicta la decisión y hasta el término que fije la Ley en cada caso. Con respecto a la prescripción, González Navarro y González Pérez han afirmado lo siguiente:

Prescripciones de las infracciones: la conducta a seguir varía según el momento en que se llegue a la conclusión de que la infracción ha prescrito: –Si durante las actuaciones previas se concluye que se ha producido la prescripción de la infracción, se acordará que no hay lugar a iniciar el procedimiento. –Si se llega a esa conclusión después que el procedimiento está ya iniciado, se dictará el correspondiente acto terminal en el que así se hará constar, y se ordenará el archivo de las actuaciones.

En uno u otro caso, el acuerdo o resolución se notificará a los interesados. Prescripción de la sanción: Cuando haya transcurrido el plazo para la prescripción de la sanción, el órgano competente lo notificará a los interesados, ordenando, claro está, el archivo de las actuaciones<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Para mejor entendimiento consultar: Balasso Tejera, Caterina: **Jurisprudencia sobre los actos administrativos (1980-1993)**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1998, pp. 628 y ss.

<sup>28</sup> González Navarro, Francisco y González Pérez, Jesús: **Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común: (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)**. Tomo II. 2ª, Editorial Aranzadi. Madrid, 1999, p. 1985.

La Administración tiene dos opciones respecto a la prescripción de la infracción, la primera es constatar que no haya prescrito la acción por el transcurso del tiempo y su inactividad, antes de iniciar el procedimiento respectivo; y la segunda, después de iniciado el procedimiento, deberá dejar constancia en el acto definitivo de dicha prescripción ordenando el archivo de las actuaciones. Sobre este principio, la Sala Político-Administrativa en decisión N° 1140 del 24 de septiembre de 2002<sup>29</sup>, señaló lo siguiente:

... la prescripción, cuyo término ha sido concebido en el derecho de diversas formas, está referido, entre otras, en materia penal, a la extinción de la acción o de la pena, por virtud del transcurso del tiempo. Esto último es importante porque precisa distinguir entre uno y otro caso.

De esta forma, se entiende que la figura de la prescripción resulta diferente según se trate de la acción o la pena, pues en el primer caso, atiende al transcurso del tiempo desde que ocurrieron los hechos imputados y hasta el momento en que tiene lugar el ejercicio de la acción respectiva; mientras que, en el segundo supuesto, esto es, la prescripción de la pena, ésta opera a partir del momento en que se dicta la decisión y hasta el término que fije la ley en cada caso.

Partiendo de los argumentos señalados y en el sentido que aquí nos ocupa, a saber, la extinción de la llamada por el recurrente acción administrativa; es importante aclarar primero que no existe tal figura, pues la acción es de orden exclusivamente jurisdiccional, por lo que siempre estará referida en este último sentido. Se trata, por el contrario, de la actividad de policía que desempeña la administración con el objeto de establecer responsabilidades administrativas, a través del ejercicio de su potestad sancionatoria.

Dicho esto, se entiende que la prescripción administrativa se consumaría cuando el lapso transcurrido desde la fecha en que sucedieron los hechos

---

<sup>29</sup> Criterio reiterado en las decisiones números: 1853, 592 y 597 del 20 de julio 2006, 24 de abril de 2007 y 11 de mayo de 2011, respectivamente.

imputados y hasta el momento en que se da inicio al procedimiento administrativo correspondiente, supere el lapso establecido en la ley sin haberse ejercido la acción respectiva.

De ese modo, la prescripción se convierte en un derecho subjetivo que impide que la Administración ejerza el *ius puniendi* de manera indefinida, la cual existirá cuando se supere el lapso establecido en la Ley para que la Administración inicie el procedimiento administrativo para sancionar los hechos imputados al interesado.

### 2.7. *Non bis in idem*

El artículo 49, numeral 7 de la Constitución, consagra el principio conocido como *non bis in idem*, según el cual no se podrá imponer una doble sanción por un mismo hecho, esto es, no es posible dos sanciones a un mismo sujeto por la comisión de un mismo ilícito administrativo. Araujo-Juárez, al hacer referencia a ese principio ha señalado lo siguiente:

El fundamento de esta plural potestad administrativa sancionadora reside, según se desprende de lo dicho, del propio ordenamiento jurídico administrativo, en virtud del cual la Administración Pública no solamente tiene la potestad normativa, sino también la potestad administrativa sancionadora encaminada a reprimir las infracciones al ordenamiento del que es titular.

Si además de lo indicado recordamos que la Administración Pública constituye un poder jurídico, obtendremos un reforzamiento en favor del fundamento de la potestad administrativa sancionadora, pues, como se sostiene, la configuración de la Administración Pública como un poder jurídico (y en tal sentido autosuficiente) postula esta potestad sancionadora de las diversas esferas de la Administración Pública<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Araujo-Juárez, José: **Tratado de Derecho Administrativo formal**. Vadell Hermanos Editores. Valencia-Caracas, 2007, p. 470.

En concreto, este principio se traduce en la imposibilidad de que: i. se sancione dos veces a un mismo sujeto por la comisión de un mismo hecho (ilícito administrativo); y ii. que dos órganos administrativos sancionen a un sujeto por un mismo supuesto fáctico, tal y como lo precisó la Sala Político-Administrativa en sentencia del 31 de mayo de 2007.

Paradójicamente, el Legislador en lo que respecta a la sanción prevista en el artículo 105<sup>31</sup> de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, contempla una disposición que viola abiertamente el *non bis in idem*, pues se prevé la posibilidad de imponer por una misma infracción administrativa dos sanciones, lo cual, más allá de cualquier consideración al respecto, es abiertamente inconstitucional<sup>32</sup>.

Sin embargo, para la Sala Constitucional en la decisión N° 1265 del 05 de agosto de 2008<sup>33</sup>, al defender la validez de esa norma señaló los siguientes aspectos: i. que no se trata de una norma penal en blanco debido a que sí ha

<sup>31</sup> Artículo 105: “La declaratoria de responsabilidad administrativa de conformidad con lo previsto en los artículos 91 y 92 de esta ley será sancionada con la multa prevista en el artículo 94, de acuerdo con la gravedad de la falta y el monto de los perjuicios que se hubieren causado. Corresponderá al Contralor o Contralora General de la República de manera exclusiva y excluyente, sin que medie ningún otro procedimiento, acordar en atención a la entidad del ilícito cometido, la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro meses o la destitución del declarado responsable, cuya ejecución quedará a cargo de la máxima autoridad; e imponer, atendiendo la gravedad de la irregularidad cometida, su inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince (15) años, en cuyo caso deberá remitir la información pertinente a la dependencia responsable de la administración de los recursos humanos del ente u organismo en el que ocurrieron los hechos para que realice los trámites pertinentes”.

<sup>32</sup> Vid. Carrillo Artilles, Carlos: “La paradójica declaratoria de constitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal. Críticas y reparo frente al procedimiento de determinación de responsabilidad y sus inexplicables consecuencias sancionatorias”. En: *Anuario de Derecho Público*. Año 2. Universidad Monteávila. Caracas, 2009, pp. 357-378.

<sup>33</sup> Reiterado en decisiones N° 1266 y N° 1270 del 06 y 12 de agosto de 2008, respectivamente.

sido tipificada la conducta a ser sancionada, ya que se prevén los hechos y conductas acreedoras de sanciones; ii. que la Contraloría General de la República no debe desarrollar otro procedimiento adicional para la imposición de las sanciones allí previstas, y iii. no se viola el principio *non bis in idem* ya que no se trata de juzgar a un sujeto en más de una oportunidad para una misma conducta, sino de establecer una “pena accesoria”.

Debe tomarse en cuenta que en decisión N° 100 del 06 de febrero de 2013, la Sala Político-Administrativa afirmó que en el ámbito de las actuaciones administrativas, el principio aquí analizado supone no ser investigado y sancionado en más de una oportunidad al mismo sujeto por los idénticos hechos e igual fundamento jurídico.

Sin embargo, ese mismo año la misma Sala, mediante sentencia N° 1153 del 16 de octubre de 2013, determinó que no se viola el principio *non bis in idem* cuando el Estado sanciona dos veces a un particular por los mismos hechos, siempre y cuando se trate de procedimientos de distinta naturaleza. Téngase en cuenta que en el caso de esta última decisión se trataba de actuaciones del Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (INDEPABIS) y de la Superintendencia de la Actividad Aseguradora (SUDESEG), quienes sancionaron por los mismos hechos a un determinado sujeto.

Pareciera que la nota diferenciadora para entender cuándo –según la Sala– se está ante un supuesto de una violación de este principio, es exclusivamente cuando un solo órgano sancione dos veces por lo mismo, no así cuando sean dos órganos que sancionen (bajo la aplicación de leyes distintas) a un concreto sujeto por los mismos hechos. De ese modo, existe una evidente contradicción entre lo que establece de una parte, la Constitución y la doctrina y, por la otra, la interpretación dada a este principio por parte del máximo Tribunal.

## 2.8. Presunción de inocencia

La presunción de inocencia es un derecho consagrado en el artículo 49 N° 2 de la Constitución, según el cual la Administración en el ejercicio de la potestad sancionatoria, no puede determinar anticipadamente la culpabilidad de la

persona investigada. La potestad sancionadora de la Administración Pública no puede desarrollarse si previamente no se ha efectuado una comprobación de la culpabilidad del supuesto infractor, a través de la necesaria valoración de los elementos probatorios que reposan en el expediente administrativo. Lo anterior, ha sido ampliamente aceptado por la doctrina, en particular, Araujo-Juárez ha afirmado lo siguiente:

Por ello, la presunción de inocencia, principio general en materia de procedimiento, opera con la misma función e igual intensidad en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, por lo que se concluye, la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción o ilícito administrativo corresponde a la Administración Pública, sobre la base de una doble certeza: la de los hechos imputados y la de culpabilidad<sup>34</sup>.

En efecto, se debe recordar, que "... en el marco del procedimiento administrativo rige el principio inquisitivo, en atención al cual la Administración tiene el deber de dar impulso a la tramitación del procedimiento y, de oficio, indagar cuantas pruebas sean necesarias para el mejor conocimiento del asunto..."<sup>35</sup>. Por tanto, es obligación de la Administración indagar, investigar y probar la improcedencia de las infracciones que presume realizó determinado sujeto, y más aún, sancionar con arreglo a las investigaciones y pruebas que ésta pudiese adquirir en el marco del procedimiento administrativo, a objeto de rechazar los argumentos del presunto infractor.

Ésa ha sido la postura de la Sala Político-Administrativa, por ejemplo, en sentencia N° 1052 del 15 de julio de 2009, por medio de la cual se sostuvo que corresponde a la Administración investigar y demostrar que existen fundamentos para sancionar al sujeto investigado. De esa forma, la Sala afirmó lo siguiente:

<sup>34</sup> Araujo-Juárez: ob. cit., p. 471.

<sup>35</sup> Urosa Maggi, Daniela: "Inicio y sustanciación del procedimiento administrativo ordinario. Las garantías de los particulares durante estas fases". En: **Actualización en procedimiento administrativo**. FUNEDA. Caracas, 2007, p. 30.

Respecto a la presunción de inocencia, esta Sala, en forma reiterada (decisiones números 00051, 01369, 0975, 01102 y 00104 de fechas 15 de enero y 04 de septiembre de 2003, 05 de agosto de 2004, 31 de mayo de 2006 y 30 de enero de 2007, respectivamente), ha señalado lo siguiente:

En esos términos se consagra el derecho a la presunción de inocencia, cuyo contenido abarca tanto lo relativo a la prueba y a la carga probatoria, como lo concerniente al tratamiento general dirigido al imputado a lo largo del procedimiento. Por tal razón, la carga de la prueba sobre los hechos constitutivos de las pretensiones sancionadoras de la Administración, recae exclusivamente sobre ésta. De manera que la violación al aludido derecho se produciría cuando del acto de que se trate se desprenda una conducta que juzgue o precalifique como “culpable” al investigado, sin que tal conclusión haya sido precedida del debido procedimiento, en el cual se le permita al particular la oportunidad de desvirtuar los hechos imputados...

En idéntico sentido, la Sala de Casación Social mediante sentencia N° 805 del 08 de octubre de 2013, confirmó que la Administración cuando actúa en ejercicio de potestades sancionadoras, no puede condenar a la persona acusada sin que demuestre que ocurrieron en efecto los hechos que hacen meritoria la sanción.

Según sostiene la Sala Constitucional en decisión N° 1397 del 07 de agosto de 2001, ese derecho debe ser respetado durante cualquier fase del procedimiento administrativo, pues en palabras de la Sala, se afirmó lo siguiente:

Al respecto, esta Sala observa que, efectivamente, como fue sostenido por el *a quo*, la presunción de inocencia de la persona investigada abarca cualquier etapa del procedimiento de naturaleza sancionatoria tanto en el orden administrativo como judicial, por lo que debe darse al sometido a procedimiento sancionador la consideración y el trato de no participe o autor en los hechos que se le imputan. Así lo sostiene el catedrático español Alejandro Nieto, quien en su obra **Derecho Administrativo sancionador**, señaló lo siguiente: “(...) El contenido de la presunción de inocencia se refiere primordialmente a la prueba y a la carga probatoria, pero también

se extiende al tratamiento general que debe darse al imputado a lo largo de todo el proceso” (2ª, Editorial Tecnos. Madrid, 1994).

Así estima esta Sala acertado lo expresado al respecto por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, ya que es evidente que el derecho a la presunción de inocencia es susceptible de ser vulnerado por cualquier acto, bien sea de trámite o de mera sustanciación, o bien sea definitivo o sancionador, del cual se desprenda una conducta que juzgue o precalifique al investigado de estar incurso en irregularidades, sin que para llegar a esta conclusión se le dé a aquél la oportunidad de desvirtuar, a través de la apertura de un contradictorio, los hechos que se le imputan, y así permitiéndosele la oportunidad de utilizar todos los medios probatorios que respalden las defensas que considere pertinente esgrimir.

En conclusión, la presunción de inocencia es un derecho subjetivo de rango Constitucional, el cual debe ser respetado en toda fase del procedimiento administrativo. Por ende, la Administración tiene el deber de indagar cuantas pruebas sean necesarias sin que ésta demuestre que ocurrieron los hechos que harían meritoria la sanción a imponerse.

### *2.9. Aplicación de las garantías procedimentales de defensa*

Las garantías procedimentales a la defensa (derecho a la defensa) se encuentran previstas en el artículo 49 Constitucional. Ese principio y garantía de los ciudadanos consiste en que tienen derecho a: i. conocer de los cargos previamente<sup>36</sup>, ii. tener acceso al expediente, y iii, producir las pruebas que resulten procedentes. Así, según la Sala Político-Administrativa mediante sentencia N° 957 del 16 de julio de 2002, las garantías del debido proceso también serán aplicables a los procedimientos administrativos sustanciados por la Administración Pública<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Para el profesor Badell Madrid: ob. cit. (**Régimen de control fiscal**), p. 212 conocer de los cargos, previamente, se trata de un principio autónomo denominado “principio de los cargos previos”.

<sup>37</sup> *Vid.* sentencia N° 1312 de esa Sala del 24 de septiembre de 2009.



Esa garantía se traduce al permitir a los investigados a presentar argumentos, defensas y elementos probatorios en el marco de un procedimiento administrativo. Sobre la vigencia del derecho a la defensa en nuestro ordenamiento jurídico, la Sala Político-Administrativa en sentencia N° 1450 de fecha 12 de julio de 2001, indicó expresamente que de esa garantía Constitucional se desprende “el derecho a ser oído”. En efecto, a juicio de la Sala:

Entre otras manifestaciones, ha sido concebido como el derecho a ser oído, puesto que no podría hablarse de defensa alguna, si el administrado no cuenta con esta posibilidad; el derecho a ser notificado de la decisión administrativa a los efectos de que le sea posible al particular, presentar los alegatos que en su defensa pueda aportar al procedimiento, más aún si se trata de un procedimiento que ha sido iniciado de oficio; el derecho a tener acceso al expediente, justamente con el propósito de examinar en cualquier estado del procedimiento, las actas que lo componen, de tal manera que con ello pueda el particular obtener un real seguimiento de lo que acontece en su expediente administrativo. Asimismo, se ha sostenido doctrinariamente que la defensa tiene lugar cuando el administrado puede presentar pruebas, las cuales permitan desvirtuar los alegatos ofrecidos en su contra por la Administración y finalmente, con una gran connotación, el derecho que tiene toda persona a ser informado de los recursos y medios de defensa, a objeto de ejercer esta última frente a los actos dictados por la Administración.

Téngase en cuenta que el alcance del derecho a la defensa, no se trata de un aspecto meramente formal, sino que su núcleo esencial es permitir, en un plazo razonable, que el ciudadano presente defensas y pruebas<sup>38</sup> tendentes a alegar lo pertinente. Sobre la violación del derecho a la defensa, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo mediante decisión N° 2009-380 del 12 de marzo de 2009, destacó lo siguiente:

---

<sup>38</sup> Para Urosa Maggi: ob. cit., pp. 33-35, el derecho de presentar pruebas lleva implícito el derecho a la efectiva evacuación de éstas.

Ahora bien, de todo lo antes señalado podemos extraer que en la determinación del vicio de indefensión que se le haya originado a un particular como consecuencia de la actividad de la Administración, es preciso examinar la unidad de la tramitación seguida en el específico procedimiento administrativo, atendiendo especialmente a la conducta y a las múltiples intervenciones que en el *iter* procedimental, los interesados hayan podido ejercitar, y no únicamente circunscribiéndolo al trámite incumplido o irregularmente cumplido por la Administración; destacándose así que lo realmente importante con relación al derecho a la defensa es verificar por encima de cualquier consideración de índole formal si el particular pudo introducir cuantos elementos de juicio fueron oportunos para su defensa y las concretas condiciones en que se desarrolló su participación dentro del procedimiento.

Con respecto a la presentación y evacuación de pruebas, esto puede realizarse durante todo el período de tramitación o sustanciación del procedimiento administrativo, siempre que no se haya dictado la decisión, es decir, opera el principio de no preclusividad probatoria. Por lo que en aquellos procedimientos que se rijan por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o que ésta se aplique dada su vocación supletoria<sup>39</sup>, el lapso de 10 días al que se refiere el artículo 48 de esa Ley<sup>40</sup> es a efectos únicamente de la comparecencia.

Se debe tomar en consideración que la valoración de la prueba en el procedimiento administrativo, debe realizarse conforme a las reglas de la sana crítica o de la lógica<sup>41</sup> como fue establecido por la Sala Político-Administrativa en decisión N° 1743 del 05 de noviembre de 2003, la cual estableció lo siguiente:

<sup>39</sup> *Vid.* Araujo-Juárez: ob. cit., pp. 78-79.

<sup>40</sup> Artículo 48. “El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita, o de oficio. En el segundo caso, la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará la apertura del procedimiento y notificará a los particulares cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos pudieren resultar afectados, concediéndoles un plazo de diez (10) días para que expongan sus pruebas y aleguen sus razones”.

<sup>41</sup> *Vid.* Urosa Maggi: ob. cit., pp. 31-33.

En este orden de ideas, tal como lo ha establecido la doctrina, constituye un principio general para la valoración de las pruebas en el procedimiento administrativo, la apreciación de las mismas con base a las reglas de la sana crítica. Ello implica que la Administración debe valorar las pruebas presentadas durante el procedimiento administrativo, mediante una operación intelectual lógica y razonada, que se traduce en la motivación del acto administrativo.

En conclusión, el sujeto investigado debe, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, intervenir, presentar alegatos y pruebas en su defensa lo cual constituye, reiteramos, el núcleo esencial de ese derecho, esto es, que esa garantía se violará o contravendrá "... cuando los interesados no conocen el procedimiento que pueda afectarlos, se les impide su participación en él o el ejercicio de sus derechos, se les prohíbe realizar actividades probatorias o no se les notifican los actos que los afecten"<sup>42</sup>. Este derecho no se traduce en una única actuación, sino que, por el contrario, este derecho subjetivo exige la posibilidad de que en cualquier estado de procedimiento administrativo el interesado acuda al expediente a realizar cuántas actuaciones considere pertinentes para su mejor defensa.

## Conclusiones

La potestad sancionadora de la Administración se inscribe dentro de la actividad de policía administrativa. Modernamente, la doctrina, principalmente Nieto, ha sostenido que el Derecho administrativo sancionador se rige por principios diferentes al Derecho penal y, por tanto, se trata de una disciplina autónoma a este último.

En consecuencia, esa potestad sancionadora se rige por principios que forman parte del Derecho administrativo sancionador, los cuales, en su mayoría, son derechos subjetivos de los particulares previstos incluso en nuestra Carta Magna. De allí que se afirme que esos principios no delimitan esa potestad, sino que más bien limitan su ejercicio.

---

<sup>42</sup> Sentencia N° 2 de la Sala Constitucional del 24 de enero de 2001.

Se observa del anterior análisis la importancia de esos principios, pues al tratarse de derechos subjetivos de los ciudadanos limitan e imponen a la Administración para que no actúe de manera arbitraria o ilegítima.

En lo que respecta al principio de legalidad es entendido como la obligación de que las conductas y penas que pretendan imponerse a los ciudadanos deban estar previstas en la Ley. La tipicidad (derecho íntimamente vinculado al anterior) exige que los actos u omisiones previstos como infracciones, deben estar establecidos en una Ley previa, y exhaustivamente descrito, por lo que se prohíben las normas penales en blanco.

La irretroactividad es el derecho de que no se aplique retroactivamente ninguna disposición legislativa, salvo cuando imponga una menor pena.

Por culpabilidad debe entenderse aquel derecho, según el cual es necesario que, para la imposición de toda sanción, la Administración cuente con elementos probatorios suficientes para demostrar la veracidad de los hechos, así como el nexo de causalidad entre el ilícito administrativo y la culpa del ciudadano.

Por proporcionalidad se entiende el derecho de que la sanción no afecte de tal manera al interesado que la desnaturalice, por no ajustarse la aplicación de los medios con los fines perseguidos.

Prescripción es el derecho subjetivo de los ciudadanos en el que la Administración no ejerza el *ius puniendi* de forma indefinida en el tiempo.

Con respecto al *non bis in idem*, aun cuando según nuestra Constitución ese derecho implica la prohibición de ser sancionado dos veces por una misma conducta, pareciera que la nota diferenciadora para entender cuándo –según la Sala Político-Administrativa– se está ante un supuesto de una violación de este principio, es exclusivamente cuando un mismo órgano sancione dos veces por lo mismo, no así cuando sean dos órganos que sancionen (bajo la aplicación de leyes distintas) a un mismo sujeto por los mismos hechos.

La presunción de inocencia exige que la Administración no debe determinar anticipadamente la culpabilidad del interesado y que la potestad sancionadora de la Administración no puede desarrollarse si previamente no se ha comprobado la culpabilidad del supuesto infractor. Es importante destacar que corresponde a la Administración demostrar que los actos u omisiones existieron de modo tal que hace de suyo la obligación de imponer la sanción.

Con respecto al principio (derecho subjetivo) de la aplicación de las garantías procedimentales de defensa, éste se respetará siempre que el sujeto investigado pueda intervenir, presentar alegatos y pruebas en su defensa, lo cual constituye el núcleo esencial de ese derecho. Este derecho no se traduce en una única actuación, sino que, por el contrario, se exige la posibilidad de que en cualquier estado de procedimiento administrativo el interesado acuda al expediente a realizar cuántas actuaciones considere pertinentes para su mejor defensa.

Encontramos que en el caso particular de algunos principios existe contradicción entre lo que dice la doctrina y la postura fijada por nuestro máximo Tribunal; así sucede con respecto a los principios de legalidad, tipicidad y *non bis in idem*, según lo expuesto sobre estos tres principios en este trabajo.

\* \* \*

**Resumen:** Centra el estudio en destacar que la potestad sancionadora de la Administración se inscribe dentro de la actividad de policía administrativa. De allí que esa potestad se rija por los principios que forman parte del Derecho administrativo sancionador y no del Derecho penal. El trabajo desarrolla los referidos principios, a saber: legalidad, tipicidad, irretroactividad, culpabilidad, proporcionalidad, prescripción, *non bis in idem*, presunción de inocencia y aplicación de las garantías procedimentales de defensa. **Palabras clave:** actividad de policía, potestad sancionadora, principios del Derecho administrativo sancionador.

Recibido: 24-03-2014. Aprobado: 30-04-2014.