

TEORIA DE LA SANCION ADMINISTRATIVA

RONALD ARNOLDO EUSEDA AGUILAR¹

...“resulta claro que el derecho penal criminal y el sancionatorio administrativo forman parte del sistema jurídico de sanciones estatales y que toda política criminal debe diseñar un programa en el que se establezca con precisión qué conductas se pretende sancionar criminalmente y cuáles, por el contrario, se consideran de un rango menor y sólo merecedoras de sanciones administrativas”
ENRIQUE BACIGALUPO.

ABREVIATURAS

CASDH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DAS	Derecho Administrativo Sancionador
SC	Sala de lo Constitucional
SCA	Sala de lo Contencioso Administrativo
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos

SUMARIO

1. Potestad Sancionadora de la Administración Pública.; 2.Reconocimiento de la Potestad Sancionadora Administrativa; 3; El Caso Baena Ricardo y Otros Vs. Panamá y Sanciones Administrativas 4. Concepto de Pena; 5. La Sanción en el Derecho; 6. La Sanción Administrativa; 6.1. Elementos de la Sanción Administrativa; 6.2. Sanciones Administrativas y Tributarias; 6.3. Sanciones Administrativas y Disciplinarias; 7. Clases de Sanciones Administrativas; 7.1. Arresto Administrativo; 7.2. La Multa Pecuniaria; 7.3. Sanciones Distintas al Arresto y La Multa.

¹Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador, Asistente de Agente de Aduanas, Estudiante de la Maestría en Estudios Judiciales impartida en conjunto con la Universidad Católica de El Salvador (UNICAES), la Universidad Doctor José Matías Delgado (UJMD) y la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), con Diplomaturas en Derecho Procesal Civil y Mercantil, Derecho Aduanero, Criminalística y Medicina Legal, y Métodos de Resolución Alternativa de Conflictos. Email: euseda10@yahoo.es

PRESENTACION

El presente artículo recopila los principales puntos doctrinarios y jurisprudenciales, utilizados en nuestro sistema jurídico en materia sancionatoria administrativa, con los que se pretende articular una posible teoría de la sanción administrativa salvadoreña, primeramente exponiendo la existencia del fundamento constitucional de la potestad sancionadora administrativa y que habilita el uso de sanciones administrativas, posteriormente se aborda la temática desde la distinción entre sanciones penales y administrativas a fin de encontrar su naturaleza, así como su delimitación con otras figuras y establecer el posible contenido de las mismas, por último se expone las clases de sanciones administrativas que pueden existir.

1. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde el surgimiento del Estado como un “Contrato o Pacto Social”² los seres humanos se sometieron a la normativización de la conducta humana como parámetro de control de las relaciones sociales cotidianas. Al convertirse el Estado en garante de la seguridad de los ciudadanos, se volvió necesario dictar normas de control entre las relaciones de los ciudadanos, lo que conllevó que la infracción o violación a las normas debía ser sancionada o castigada. Este paso se le denominó venganza pública, que consistía en que, *“la justicia se convierte en justicia pública en el momento en que la autoridad toma en sus manos la organización de la represión y la víctima aparece relegada a un segundo plano”*³. Luego con surgimiento del *ius naturalismo* que influenció mucho la doctrina jurídico-penal tan solo a fines del siglo VXIII de tal modo que

² Tomamos la teoría *Contractualista*, no como una verdad establecida, sino, más bien como una guía ideológica del surgimiento del Estado según la concepción del maestro Rousseau, ya que no pretendemos ahondar ni mucho menos tratar el desarrollo del surgimiento del Estado, se recomienda leer para tales fines: **VILLATA BALDOVINOS**, Darío. *Teoría del Estado y una introducción al derecho constitucional*. 3ª edición, editorial e imprenta universitaria, San Salvador, El Salvador. C.A. 2003. Pp. 11-36

³ A la venganza pública le antecedió la privada o de sangre, el paso de la venganza de sangre a la pena pública se caracteriza, generalmente, por la introducción del *talión*, esto es, la retribución con algo igual que el mal causado (“ojo por ojo, diente por diente”), que rigió en China por más de veinte siglos. Esta norma se contiene en la ley mosaica, pero también, ya antes, en el Código de Hammurabi, de los asirios. **POLITOFF LIFSCHITZ**, Sergio Et Al. *Lecciones de derecho penal chileno. parte general*. 2ª edición. Editorial Jurídica de Chile. 2003. Pp.21-22. El detalle de este hito histórico lo resaltamos debido a que históricamente el derecho penal fue el primer medio de control social formal que utilizó el Estado para controlar la conducta humana, posteriormente como veremos, surge el derecho administrativo, luego el derecho de policía, hasta llegar al derecho penal administrativo y actualmente convertirse en el derecho administrativo sancionador.

permitió establecer racionalmente una diferencia esencial entre delitos criminales y delitos de policía⁴.

Hasta que el desarrollo del Estado moderno, permitió al existencia del derecho penal administrativo, entendido como aquel que, “*Es el regulador de las relaciones entre la administración pública, al obrar por finalidades propias, y los sujetos subordinados, a través de un sistema de normas acompañadas de sanciones que él estima como penales*”⁵, y que ahora en día es denominado *Derecho Administrativo Sancionador* (DAS), y este ha traído consigo la potestad del Estado de poder sancionar las conductas violatorias de la norma administrativa .

Ilustrativa es la Sentencia de Inconstitucionalidad ref. 16-2001 del 11-11-2003 en la que hace un resumen de la evolución de la potestad sancionadora de la administración:

En cuanto a sus orígenes, la potestad sancionadora de la Administración es tan antigua como ésta misma. Históricamente, se considera como un elemento esencial del poder de policía. En efecto, se estima que las sanciones administrativas constituyen un capítulo del Derecho de Policía. De tal manera, se llega a sostener que donde hay policía aparecen las sanciones. Y es que, debe recordarse que en virtud del poder de policía la Administración está autorizada para imponer sanciones propiamente tales –de signo pecuniario (multas) o de otro contenido restrictivo de derechos o intereses de los administrados, dirigidas a reprochar los ilícitos administrativos– así como las medidas de policía, que no sanciones, encaminadas a la vigilancia sobre las necesarias y previas autorizaciones administrativas. Así, se sostiene que las sanciones son el pilar sobre el que se asienta la policía, pues sin ellas no podría ser efectiva.

A partir del constitucionalismo, cambiaron las concepciones dominantes, puesto que el desprestigio ideológico de la policía arrastró consigo el de la potestad sancionadora. De tal suerte, se traslada a los jueces y tribunales el monopolio estatal de la represión, lo que supuso la adopción del Derecho Penal legalizado y judicializado. Sin embargo, los Estados de la época que se apresuraron a adoptar este nuevo sistema represivo, más racionalizado y objetivo, no abandonaron sus

⁴ **MATTES** Heinz y **MATTES** Herta. *Problemas de derecho penal administrativo: historia y derecho comparado*. Madrid, España. 1979. P. 14; sigue el autor explicando que: Derecho Penal de policía, nacido con el Estado absoluto en la Edad Moderna, era un Derecho Penal de los órganos (Administrativos) de policía y no estaba separado del resto del Derecho Penal por caracteres (sic) materiales, de índole diferencial. La exposición de la evolución histórica del Derecho Penal de policía, en su caso de la Administración, ha mostrado que no hubo desde el punto de vista jurídico material una diferencia histórica entre Derecho Penal de policía y Derecho Penal criminal o judicial (infracciones administrativas e injusto criminal). El Derecho Penal de policía, nacido con el Estado absoluto en la Edad Moderna, era un Derecho Penal de los órganos (Administrativos) de policía y no estaba separado del resto del Derecho Penal por caracteres (sic) materiales, de índole diferencial. Sólo la doctrina, siguiendo a la teoría ius naturalista de la Ilustración, intentó demostrar una diferencia entre ambos ámbitos del Derecho Penal. Se trataba ahora de considerar de modo <<racional>> los fenómenos encontrados y captarlos conceptualmente. Se pretendía también elaborar los *conceptos* del <<delito y del injusto <<policial>>, y de la mano de éstos módulos *conceptualmente* adquiridos, medir y reformar el derecho formado históricamente que encontraban. p.31

⁵ **MAGGIORE**, Giuseppe. *Derecho Penal*. Editorial Temis, Bogotá 1965. p. 185.

propios poderes sancionatorios. Es decir, el desplazamiento de los viejos poderes de policía de la Administración no llegó a producirse en su totalidad, coexistiendo, de esa manera, dos sistemas represivos. (...) Ahora bien, la potenciación de las facultades administrativas represivas paralelamente a las penales obedece además a una inadecuación del sistema penal, por su lentitud, por su rigidez, por su excesivo rigor o contenido socialmente infamante. Así, se va produciendo una despenalización que traslada desde los jueces penales a la Administración la represión de determinados delitos y faltas. (...) Con todo, esta dualidad de sistemas represivos ha pervivido hasta nuestros tiempos y en muchos casos ha sido expresamente reconocido por los textos constitucionales.

El hecho de establecer los orígenes de la potestad sancionadora, es necesario debido, a que puede notarse que la actividad represiva del Estado, siempre estuvo vinculada o mejor dicho circunscripta al derecho penal, es de señalar de manera más específica, que la potestad sancionatoria, ha sido siempre de manera tradicional enlazada de forma directa con el derecho penal⁶, es decir, usualmente la expresión *ius puniendi* ha sido por antonomasia hablar de derecho penal, cuestión que para el caso de esta investigación resulta superada, no solo doctrinariamente sino también a nivel jurisprudencial, lo que nos resulta de gran interés para desvanecer ese hito que siempre se ha enseñado en las cátedras de derecho penal, para ello es necesario conocer el pensamiento contemporáneo de los penalistas.

Así CARLOS CREUS manifiesta: *“Dijimos que el derecho penal como conjunto de reglas o leyes, con el particular contenido que le hemos atribuido, delimita la potestad del Estado de castigar, esto es, de imponer penas; es justamente esa potestad la que se designa como ius puniendi. La doctrina tradicional designa como (...) derecho penal subjetivo al ius puniendi; en tal sentido concibe a éste como derecho subjetivo del Estado”*⁷, por su parte JIMENEZ DE ASUA expone: *En nuestra disciplina, el Derecho subjetivo sería el ius puniendi, que resulta limitado por las propias leyes que los Estados dictan*⁸, por otro lado CLAUS ROXIN nos indica: *El derecho del legislador a establecer penas, el ius puniendi, (...) se hace del Derecho penal al campo de la legislación concurrente permite reconocer que el legislador constitucional*

⁶ Ello es así, ya que desde los inicios de la historia, como se dijo antes, con la venganza privada y la venganza pública, se concibió como un derecho penal primitivo que evolucionó hasta el derecho penal garantista que existe actualmente.

⁷ CREUS Carlos. *Derecho penal, parte general*. 3ª edición actualizada y ampliada, edit. Astrea, Argentina. 1992 P 5

⁸ JIMENEZ DE ASUA, Luís. *Principios del derecho penal, la ley y el delito*. Edit. Abeledo-Perrot, Argentina, 1997. P 21

presupone la existencia de un derecho del Estado a penar⁹, así también GUSTAVO CAMACHO comparte su pensamiento así: *Se entiende por derecho penal subjetivo la referencia a la ley penal desde la perspectiva del órgano donde emana; se hace alusión así, al ius puniendi del Estado o potestad punitiva del mismo*¹⁰. Por su parte GARRIDO MONTT redacta: *El derecho penal subjetivo, de consiguiente, consiste en la facultad que detenta el Estado de precisar cuáles son las conductas que se prohíben y las penas o medidas de seguridad susceptibles de aplicar en cada uno de esos casos. Es el denominado ius puniendi, que constituye una facultad privativa del Estado, y presupuesto del derecho penal objetivo*¹¹, y por ultimo leemos al autor JUAN BUSTOS: *Así como en el derecho penal objetivo el estudio se centra en las normas jurídico-penales y su sistematización, en el derecho penal subjetivo se centra en la potestad punitiva del Estado, en el llamado jus puniendi*¹². FERNANDO SERRANO dice: el ius puniendi es la expresión que con más claridad explica la naturaleza del derecho penal¹³.

Con las breves citas anteriores puede denotarse la línea de pensamiento, que lleva de manera inexcusable al aparejamiento del *ius puniendi* con el derecho penal subjetivo, cuestión que no creemos en estricto refutable, mas bien, nuestra objeción va encaminada a rebatir la posición absolutista de limitar el *ius puniendi* con el derecho penal subjetivo, debido a que *ius puniendi* debe de ser estudiado y visto desde una óptica de *actividad estatalista en general* y no limitada y particularizada solo con el *derecho penal*, es decir desde una óptica de política de Estado y no solo de política criminal¹⁴, ya que ello en la actualidad seria caer en un error desatinado, debido a

⁹ ROXIN, Claus. *“Derecho penal parte general fundamentos. La estructura de la teoría del delito”*. Edit. Civitas Traducción de la 2ª edición Alemana. Tomo I 1997. P 2.

¹⁰ MALO CAMACHO, Gustavo. *“Derecho penal mexicano”*. 5ª edición. editorial Porrúa. México. 2003. P 35

¹¹ MONTT GARRIDO, Mario. *“Derecho Penal Parte General”*. Tomo I, Editorial Jurídica De Chile 1997. P 24

¹² BUSTOS RAMIREZ, Juan y HORMAZABAL MALAREE, Hernán. *“Lecciones de derecho penal”*. Edit. Trotta 1997 P 7.

¹³ SERRANO MIGALLON, Fernando. XXVII. *El ius puniendi, su eficacia y los derechos fundamentales en el mundo contemporáneo*. En AA.VV. MORA ICAZA, Eduardo Medina. *Uso legitimo de la fuerza*. 1ª Reimpresión, edit. INACIPE, México, 2009 P 139

¹⁴ En el mismo sentido, LAMELAS, Ana Sánchez. *Derecho Administrativo Sancionador y Derecho penal: consideraciones en torno a los principios de garantía*, en A.A.V.V. Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez I derecho público. Universidad de Cantabria Facultad de Derecho. Editorial Europa Artes Graficas, S.A. 1993. p398: << es acertada la idea de que el poder punitivo del Estado es único y que la decisión de la vía de protección de un bien jurídico a través del derecho penal o del administrativo, es una decisión de político-legislativa. En este entendimiento es perfectamente posible que una conducta se traspase de uno a otro ámbito sancionador sin mayores problemas. Siendo esto así, es preciso adoptar cautelas, pues es necesario respetar los derechos que los ciudadanos tienen y que la constitución reconoce para que la efectividad que reclama la sociedad en la persecución de las conductas reprobables, no suponga a la vez la minoración de las garantías constitucionalmente reconocidas>>.

que la Potestad Sancionadora del Estado a evolucionado de manera que, *la era en la que el derecho penal era la forma única de sancionar a los infractores, ya ha desaparecido desde la creación del llamado derecho penal administrativo*¹⁵.

Atinado es al caso lo que el profesor ENRIQUE BACIGALUPO manifiesta “El derecho penal sólo es una parte del sistema de sanciones estatales. Además de las penas y las medidas el Estado dispone de *sanciones administrativas*”¹⁶, por tal, desde ese momento se crea toda una teoría de lo que ahora conocemos como “Derecho Administrativo Sancionador” y con ello aclarado, en la actualidad el *ius puniendi* del Estado ha sido definido como “*el poder que ostentan las autoridades, no solo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal*”¹⁷. Constituye ello una quiebra del monopolio en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado por los órganos judiciales¹⁸. Así lo ha reconocido la jurisprudencia en **SENTENCIA DE AMPARO:**

¹⁵ Vid. CASSAGNE, Juan Carlos, *El derecho administrativo argentino*, en AA.VV. VARAS-IBÁÑEZ, Santiago Gonzales. Derecho administrativo iberoamericano. N 9. INAP. P 94: Este fue elaborado a partir de la obra de James Goldschmidt y afirmado posteriormente en la escuela alemana por Eberhard Schmidt pasa por la idea de que existe una distinción cualitativa entre los delitos judiciales e infracciones administrativas (contravenciones) determinada por la naturaleza de las cosas sobre la base de que , mientras en los primeros el contenido material del injusto se encuentra en el daño(o situación de peligro), concreto y mensurable, inferido a un bien jurídico, en las infracciones o contravenciones administrativas se trata de la violación del deber de obediencia o de colaboración por parte de los particulares con la administración pública, afectando solamente a intereses de tipo administrativo.

¹⁶ BACIGALUPO, Enrique. *Derecho penal Parte general* 2ª. edición totalmente renovada y ampliada. Hammurabi Srl. Buenos Aires. República Argentina. 1999. P. 53. CASSAGNE, Juan Carlos, *El derecho administrativo argentino*, en AA.VV. VARAS-IBÁÑEZ, Santiago Gonzales. *Óp. Cit...* P 95. Con el derecho penal administrativo surgió la despenalización que sirvió para convertir todos aquellos delitos penales que estancaban a la justicia judicial en infracciones administrativas y descongestionar a los juzgados, esa evolución confirma la tendencia a excluir la figura de la contravención del ordenamiento penal, dejando la aplicación de aquella a los órganos administrativos, sin perjuicio de la posterior revisión judicial

¹⁷ RAMIRES TORRADO, María Lourdes. “*Postura de la Corte Constitucional Colombiana en relación con el poder sancionador de la administración*”. Revista de Derecho, numero 028. Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. 2007. P. 302

¹⁸ FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael. “*Principios Sustantivos de la Potestad Sancionadora de la Administración*”. En AA.VV., Derecho Administrativo Sancionador, Cuadernos de Derecho Judicial. núm. XIII, COM. Marqués de la Ensenada CGPJ, Madrid España, 1994. P 12. El autor sigue explicando que, *La doctrina explica dicho fenómeno con base en un doble tipo de razones: una, de carácter político, es la reacción defensiva de los grupos políticos dominantes frente a sus antagonistas. Otra, más próxima a consideraciones jurídicas, es la: <<inadecuación del sistema penal común, por su lentitud, por su rigidez, quizás por la benignidad de sus sanciones o, inversamente, por su excesivo rigor o contenido socialmente infamante>>, y la consecuente desconfianza del legislador hacia el sistema judicial penal*, es decir, estos los posibles fundamentos mas valederos para delegar a la administración pública la tarea de ejercer de manera conjunta con la justicia judicial, la potestad sancionadora. En el mismo sentido CASSAGNE Op cit. P. 96 manifiesta: este fenómeno de despenalización produce la quiebra del sistema que atribuía exclusivamente al poder judicial la aplicación de penas y requiere, para no afectar el principio de la división de poderes, que se cumplan dos requisitos fundamentales: a) un control judicial suficiente a través de la revisión de la sanción penal administrativa ante los tribunales judiciales, con amplitud de debate y prueba, y b) la observancia de las garantías del debido proceso, lo que hasta tanto se pronuncie a justicia pues, hasta ese instante, rige la presunción de inocencia. En el mismo sentido: *Por un lado, en el Derecho penal en sentido estricto se asiste*

El ius puniendi del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no sólo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal competencia, sino que también se manifiesta en manos de la administración pública al momento en que ésta realiza la denominada “actividad de policía administrativa”. La materialización de la función administrativa desarrollada en aplicación del ius puniendi técnicamente se conoce como “potestad sancionadora de la administración”¹⁹.

2. RECONOCIMIENTO DE LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA

El reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración se da en dos puntos determinados, el primero desde el momento en que el legislador crea la norma y esta se convierte en ley, en nuestro caso particular en la Constitución de 1983, el segundo momento es cuando esta se aplica y es además legitimada por el órgano judicial a través de su jurisprudencia.

Jurisprudencialmente ha sido reconocida de esta manera:

SENTENCIA DEFINITIVA de la SCA: *La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de inconstitucionalidad de las doce horas del día veintitrés de marzo de dos mil uno, asume esta postura al decir que: “En la actualidad, se acepta la existencia de dicha potestad (refiriéndose a la potestad sancionadora de la Administración) dentro de un ámbito más genérico, y se entiende que la misma forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un ius puniendi superior del Estado, que además es único; de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de éste.” (Considerando jurídico V.4 de la Sentencia ref. 8-97Ac)²⁰.*

Esta resolución de la Sala de lo Constitucional constituyó uno de los primeros pasos en cuanto al reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración en nuestro ordenamiento jurídico. Puede notarse que se acepta el origen común-refiriéndose al *ius puniendi*-de las potestades sancionadoras del Estado tanto penal y administrativa, no obstante la naturaleza jurídica y alcances de esta facultad punitiva del Estado en ejercicio de la administración difiere de la derivada del derecho penal sin embargo, ello no excluye que adopte diversos principios y pautas propias de esta última disciplina. Ello, es importante porque que “la noción de pena o

a una tendencia a la despenalización de acuerdo con el llamado principio de mínima intervención. De esta manera los Códigos se van descargando de figuras o tipos de injusto que pasan a ser tratados como simples ilícitos administrativos. SCA ref. 28-H-95 de la CSJ del 30-05-1997.

¹⁹ [ref. 1005-2002 del 15-01-2004](#)

²⁰ [ref. 110-P-2001 del 05-07-2001](#)

sanción no es exclusiva del derecho penal, ya que el tema mismo de ilícito surge en diferentes áreas jurídicas: civil, administrativa, mercantil, etcétera”²¹.

En cuanto al reconocimiento normativo podemos decir en primer término, que la potestad sancionatoria de la administración surge de la potestad de administrar, dado que la administración puede imponer directamente sanciones, las que legalmente no se reputen “penas”²² en virtud del art. 14 de la Constitución de la República de 1983. En cuanto a este artículo la Sala e ha pronunciado:

SENTENCIA DE AMPARO: *El artículo 14 de la Constitución prescribe que “Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante, la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad.”, es decir, en dicha norma se plasma la excepción al principio de exclusividad de la jurisdicción en relación con la potestad sancionatoria de la administración pública. (...) En ese orden de ideas, es menester destacar que el ius puniendi del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no sólo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal competencia, sino que también se manifiesta en manos de la administración pública al momento en que ésta realiza la denominada “actividad de policía administrativa”. La materialización de la función administrativa desarrollada en aplicación del ius puniendi técnicamente se conoce como “potestad sancionadora de la administración”²³.*

²¹ **GONGORA PIMENTEL**, Genaro David. “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana”. En AA.VV. La ciencia del derecho procesal constitucional. estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, T. XII, ministerio público, contenciosos administrativo y actualidad jurídica, Coordinadores **FERRER MACGREGOR**, Eduardo y **ZALDÍVAR LELO DE LARREA**, Arturo, UNAM, 2008.P 258. Véase en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2564>

²² AA.VV. **VARAS-IBÁÑEZ**, Santiago Gonzales. *Derecho administrativo iberoamericano*. Óp. Cit... p. 153

²³ ref. 28-2005 del 03-02-2006, también es ilustrativa la SENTENCIA DEFINITIVA de la SCA: Según importantes corrientes doctrinarias, el ius puniendi del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción, y en la actuación de la Administración Pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. Dicha función administrativa desarrollada en aplicación del ius puniendi, se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración. ref. 110-P-2001 del 05-07-2001

3. EL CASO BAENA RICARDO Y OTROS VS. PANAMÁ Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La Potestad Sancionador del Estado, puede ser desencadena por la violación o infracción a la normativa penal, o, a la normativa administrativa, y según sea el caso, la reacción del Estado podría ser por medio de la vía judicial mediante concreción de la imposición de una pena, en el caso de la materia penal, o, en su defecto con la imposición de sanciones administrativas por parte de la administración pública al administrado infractor. En conclusión, la Potestad Sancionatoria del Estado o *ius puniendi*, es un instrumento del Estado que necesita ser regulado de manera eficaz y con estricto apego a los derechos humanos, ya que cualquier, imprudencia o arbitrio en el manejo o desempeño de ésta potestad, puede resultar en un menoscabo despótico de los derechos humanos del ciudadano.

Por ello, creemos importante tomar en consideración la CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (CASDH) ó PACTO DE SAN JOSE²⁴, específicamente su artículo 9, que ha sido objeto de interpretación por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ello, es importante debido a que la CIDH es el máximo intérprete en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y establece los límites del la Potestad Sancionadora del Estado, especialmente en materia penal, de suerte, que ya contamos con la posición de la CIDH, acerca de las sanciones administrativas, que es el que usaremos, en adelante.

Es importante aclarar el porqué utilizar como parámetro a la CASDH en este articulo; en primer lugar esta convención está debidamente acreditada como ley nacional, por lo que la aplicación del art. 144 de la Cn. respecto a ésta es totalmente aceptable, además, a nivel internacional, desde el momento en que los Estados al ratificar un tratado²⁵, se “someten a un orden legal dentro del

²⁴Suscrito por D.L. N° 319, del 30 de marzo de 1995, y publicado en el D.O. N° 82, Tomo 327, del 5 de mayo de 1995.

²⁵ Cuando se utiliza el término de tratado, convención, u otra denominación de un instrumento internacional, lo hacemos dentro del marco de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en este sentido: La Convención sobre el derecho de los tratados carece de una definición del tratado y contiene tan sólo una aclaración terminológica, en su art. 2º: "para los efectos de la Convención, se entiende por "tratado" un acuerdo internacional, celebrado por escrito por los Estados y regido por el derecho internacional"(...) El tratado internacional es todo acuerdo de voluntades entre sujetos de D.I., sometido a las normas generales de este orden jurídico Se lo denomina también convenio, convención, acuerdo, acta, protocolo, declaración, arreglo, modus vivendi, etc., sin que esta nomenclatura coincida con alguna clasificación sustancial o formal, de jerarquía o de vigencia. Según un dictamen de la CPJI "desde el punto de vista del carácter obligatorio, los compromisos internacionales pueden revestir la forma de tratados, convenios, declaraciones, acuerdos, protocolos o intercambios de notas". HALAJCZUK, Bohdan

cual, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”²⁶

Por, ende el Estado de El Salvador al ser suscriptor de la CASDH, se ha obligado para con las personas que habiten en su territorio, en todas las condiciones, obligaciones y deberes que en tal instrumento se prescriben, destacamos que, *las obligaciones que derivan de ésta no se cumplen únicamente con no violar los derechos y libertades proclamados en ellos (deber de respeto), sino que comprenden también una obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (deber de garantía). Ambas obligaciones se encuentran consagradas en el artículo 1.1 de la Convención Americana*²⁷. Complementariamente, en el artículo 2 de la convención establece otra obligación, *que es la de adoptar medidas legislativas o de cualquier otra índole, necesarias para hacer efectivo, los derechos humanos*. Es decir, tal obligación demanda del Estado suscriptor, que al momento de convertirse en Estado parte del CASDH los Estados debieron realizar una revisión legislativa de sus normas y sustituir las que sean violatorias de la convención o de los derechos y libertades ahí establecidos, además, de tomar una política estatal de protección de los derechos humanos, ante ello la CIDH se ha pronunciado:

T. y **DEL R. MOYA DOMÍNGUEZ**, María Teresa. *Derecho internacional público*. 3ª edición actualizada, edit. EDIAR, Buenos Aires Argentina. 1999. Pp. 97 y 99. En el mismo sentido: La Convención no incluye una "clasificación" de los tratados del tipo de las elaboradas por la doctrina. Con ello se tiende a demostrar el carácter unitario del derecho de los tratados ya que, en última instancia, todo tratado —multilateral o bilateral, acuerdo en forma simplificada o tratado formal, etc.— es un negocio jurídico que deriva su fuerza obligatoria inmediata, de un preciso acuerdo de voluntades y mediata, de las normas de derecho internacional que dan tal carácter al acuerdo de voluntades. La técnica de la Convención es la formulación de la regla de manera amplia para que sea posible aplicarla a todo tipo de acuerdo; incluyendo luego, de ser necesario, una segunda norma que contemple el caso de cierto tipo de tratados. La Convención se ocupa, entonces, de todo acuerdo internacional que reúna las características expresadas en el art. 2, 1.a), pero no desconoce, antes bien, afirma, el valor de otros negocios jurídicos internacionales no comprendidos en su ámbito; tales, por ejemplo, los *acuerdos verbales* o los *acuerdos tácitos* celebrados entre Estados. **GUTIÉRREZ POSSE**, Moncayo Vinuesa. *Derecho internacional público*. Tomo I, 3ª Reimpresión, edit. ZAVALLIA, Argentina, 1990. pp. 102-103

²⁶ **SAAVEDRA ALESSANDRI**, Pablo. *El uis puniendi en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En AA.VV. Panorama internacional sobre justicia penal, política criminal, derecho penal y criminología. Culturas y sistemas jurídicos comparados séptimas jornadas sobre justicia penal coordinadores, **GARCIA RAMIREZ**, Sergio y **DE GONZALES MARISCAL**, Olga Islas. UNAM, México, 2007. P. 244.

²⁷ Respecto al deber de garantía el autor cita el caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, en este sentido: esta obligación implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. Ídem pp. 244-245.

En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial. La convención Americana establece la obligación general de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber general del Estado parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio de effet utile). Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención. Dichas medidas solo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la Convención²⁸.

Con lo anterior, creemos que hemos establecido de manera suficiente el obligatorio cumplimiento de la CASDH y por supuesto la jurisprudencia de la CIDH, que como podemos comprender, demanda de los Estados un cambio de política integral en el manejo de la protección de los derechos de las personas, es decir manda una política integral que se base en la protección de los derechos humanos, como dice el autor RAUL PLASCENCIA: *una política de protección y satisfacción de los derechos humanos no es solo un modelo posible, alternativo al que ya existe; sino que es también un modelo legítimo, porque corresponde a la validez real de las normas contenidas en la Constitución, al derecho internacional de los derechos humanos y a la demanda social de aplicación y reconocimiento de estas normas jurídicas²⁹.*

Ahora bien, es prudente conocer el pronunciamiento de la CIDH acerca de las sanciones administrativas, lo ha realizado en el *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá³⁰*, refiriéndose al artículo 9 de la Convención Americana. El artículo 9 de la Convención Americana dispone:

“Que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley

²⁸Ibídem. Pp. 245-246. El sustrato citado por el autor corresponde al caso “La última tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y Otros), sentencia del 5 de febrero de 2001.

²⁹ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl. *Sistema penal y derechos humanos*. En AA.VV. Panorama internacional sobre justicia penal, política criminal, derecho penal y criminología. Culturas y sistemas jurídicos comparados séptimas jornadas sobre justicia penal coordinadores, GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y DE GONZALES MARISCAL, Olga Islas. UNAM, México, 2007. P. 285

³⁰ Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Vid. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Volumen II, UNAM. México, 2006. Pp. 420-450. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2194>

dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”.

Pronunciamiento de la CIDH acerca del artículo 9 de la Convención:

“Conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas”. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva³¹.

Con base al pronunciamiento, creemos conveniente, desentrañar, el origen de la Potestad Sancionador del Estado, y comprobar el origen común entre la sanción y la pena.

Al haber establecido la CIDH que “Las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado”, hizo eco en el punto de partida, tanto de las penas como de las sanciones administrativas, en un común origen, siendo este la Potestad Sancionadora del Estado, sea administrativa o penal, lo que consecuentemente nos indica, que el estudio de las figuras sancionatorias penales o administrativas, y de toda su actividad en general, debe hacerse mediante un desarrollo paralelo de tales figuras, lógicamente aprovechando los hallazgos y madurez del derecho penal, dado que, El derecho penal posee un gran desarrollo y consolidación, lo que permite aprovechar su bagaje como referencia para el derecho administrativo sancionador. Lo anterior significa que se han emparentado pero no hermanado totalmente ambas ramas, ya que esto último constituiría un exceso³².

³¹ Caso Baena Ricardo y otros, (...), párr., 106.

³² **BOLAÑOS GONZALES**, Jimmy. *Derecho disciplinario policial*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. 2006, p. 80

Poder ende, el desarrollo de esta investigación se realizara, con un estudio de manera paralela con las formas y principios penales, siempre y cuando sean aplicables o en la manera que sean aplicables al derecho administrativo sancionador.

4. CONCEPTO DE PENA

La pena se considera como necesidad ética, debido al desequilibrio moral producido por la acción delictiva³³ y constituye la reacción principal del Estado ante la comisión de un delito, por aquel quien sea imputable.

El concepto de pena resulta, en la doctrina penalista, una cuestión pacífica³⁴, es decir que las ideas de sus implicaciones iniciales permanecen presentes actualmente, de manera que desde sus orígenes se ha concebido la pena como un mal que se impone a quienes han cometido un delito³⁵, y es así desde la etimología de la palabra pena, como dice FONTAN BALESTRA: La palabra “pena” procede del latín *poena*, su significado está plenamente identificado con la idea de castigo y de sufrimiento.³⁶

Aparentada con la idea de “mal” se ha desarrollada el concepto de pena, así PESSINA decía que la pena es: “el acto de la sociedad que en nombre del Derecho violado somete al delincuente a un sufrimiento como medio indispensable para la reafirmación de Derecho”³⁷, por su lado MERKEL manifestaba que: *las penas son males que se hacen recaer sobre alguien en virtud de una real o presunta conducta contraria al deber*³⁸, MEZGER, *la pena, es retribución, esto es, una privación de bienes jurídicos que recae sobre el autor con arreglo al acto culpable (imposición de un mal al acto)*³⁹, GROCIO definía la pena bajo el latinajo “*poena est malum passionis quod infligitur ob malum actionis*”, que en síntesis significa que: “*la pena no es el*

³³ DE GONZALES MARISCAL, Olga Islas y CARBONELL, Miguel. *El artículo 22 constitucional y las penas en el Estado de derecho*. UNAM, México, 2007. P. 5

³⁴ PEMA GAVIN, Ignacio. “*El sistema sancionador español, hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*”. Cedes editorial S.L. Barcelona. 2000. P. 38

³⁵ FONTAN BALESTRA, Carlos. *Derecho penal, introducción y parte general*. Actualizado por Guillermo Ledesma, Abeledo Perrot, Argentina. 1998. P.537 Este concepto era ya conocido en la época de ULPIANO para quien “la pena es la venganza de un delito”; VON LISZT define la pena como el mal que el juez inflige al delincuente, a causa del delito, para expresar la reprochabilidad social con respecto al acto y al autor.

³⁶ Esta idea surge a partir de la evolución de la humanidad, pues tal y como en líneas antes comentábamos, la idea del castigo ha estado presente desde los orígenes de nuestra civilización, atribuyéndosele a dioses, o bien, a entes supremos, la facultad de imponer penas a los hombres. PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl. *Teoría del delito*. Tercera reimpression. UNAM. México, 2004. P. 178

³⁷ PESSINA, Enrique. “*Doctrina del delito y la pena*”. edit. Leyer. Bogotá, Colombia. 2005. p. 154

³⁸ MERKEL, Adolf. *Las penas, necesidad, especies, determinación, imposición y extinción*. Edit. Leyer. Bogotá, Colombia. 2005. P. 13

³⁹ MEZGER, Edmundo. *Teoría de la pena*. Edit. Leyer. Bogotá, Colombia. 2005. Pp. 9-10

sufrimiento de un mal, sino el mal de un sufrimiento”⁴⁰. Así también CARRARA conceptúa a la pena como “*un mal que la autoridad pública le inflige al culpable por causa de su delito*”, en el mismo sentido utilizan dicho término ANTÓN ONECA, WELZEL Y SOLER⁴¹.

La Sala de lo Constitucional también se ha pronunciado en este sentido:

Puede afirmarse que la pena es la primera y principal consecuencia jurídica del delito, y constituye uno de los fundamentos básicos del sistema de justicia penal. Es definible, en términos generales, como un mal que se impone a una persona como consecuencia de la realización de un delito, previa comprobación positiva del mismo en un proceso penal por parte del juez penal competente. Con ella, el Estado se auto-constata ante la sociedad, demuestra su existencia frente a todos los ciudadanos y señala que el sistema por él regido sigue vigente.

*En suma, es un mal impuesto por el Estado en el ejercicio de su potestad soberana de sancionar a quien efectúa alguna conducta calificada como delito, que ha sido previamente determinada por ley, en razón de que lesiona o pone en peligro bienes jurídicos*⁴².

Con las citas anteriores, comprobamos que el factor común del concepto de pena ha sido *la imposición de un mal*, eso es debido a que por naturaleza la pena es un mal, toda vez que importa una limitación o privación de uno o más derechos inherentes a la persona, como su vida, su libertad, su patrimonio u otros⁴³. Pero ésta pena no es impuesta de manera arbitraria, sino, es siempre la consecuencia de la comisión de un delito⁴⁴, es decir, que el presupuesto para la imposición de una pena debe ser siempre la comisión una conducta típica, antijurídica y culpable⁴⁵, de esta manera el núcleo esencial de la pena está configurado por dos elementos: por

⁴⁰ PESSINA, Enrique... *Óp. Cit...* pp. 153-154

⁴¹ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl. *Teoría del delito...* *Óp. Cit...* Pp. 178-179, véase también la posición un tanto radical de ZAFFARONI, que dice: Incorporando las referencias ónticas es posible construir el concepto teniendo en cuenta que la pena es: (a) una coerción, (b) que impone una privación de derechos o un dolor y (c) que no repara ni restituye (d) ni tampoco detiene las lesiones en curso ni neutraliza los peligros inminentes. El concepto así enunciado se obtiene por exclusión: la pena es un ejercicio de poder que no tiene función reparadora o repositiva ni es coacción administrativa directa. SILVESTRONI, Mariano H. *Teoría constitucional del delito*. 1ªed. Editores Del Puerto. Buenos Aires. 2004. P. 52

⁴² Sentencia de Inconstitucionalidad ref. [32-2006/48-2006/52-2006/81-2006/91-2006 del 28-03-2010](#)

⁴³ MONTT GARRIDO, Mario. “*Derecho Penal Parte General*”. Tomo I, Editorial Jurídica De Chile, Santiago de Chile. 2001. P. 70. Según el mismo autor, Existe acuerdo en la doctrina en el sentido de que la pena es un *mal* que se impone al culpable de un delito con un objetivo previamente determinado.

⁴⁴ Para la aplicación de las sanciones y de las medidas son dos los fundamentos a tener en cuenta: el delito, por una parte, y la peligrosidad, por la otra. Sin embargo, tanto científica como legalmente, solo el delito es fundamento real de las sanciones penales. Esta afirmación descarta, desde el principio, que la peligrosidad sin delito pueda ser fundamento de aquéllas. DONNA, Edgardo Alberto. *Teoría del delito y de la pena. Fundamentación de las sanciones penales y de la culpabilidad*. 2ª ed, actualizada y ampliada. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires. 1996. 19

⁴⁵ MALO CAMACHO, Gustavo. “*Derecho penal mexicano*”. 5ª edición. editorial Porrúa. México. 2003. P. 259

una parte, su contenido de privación o limitación de un derecho y por otra parte, su conexión a la comisión de un delito⁴⁶, CUELLO CALÓN agrega otro elemento interesante y es que sea impuesta “por los órganos jurisdiccionales competentes”⁴⁷, éste es un elemento que ha sido catalogado como formalista, aunado a este elemento formal RAUL PLASCENCIA le agrega otro elemento del mismo carácter y es el hecho de que sea “Impuesta con apego a la ley”, el autor se justifica de esta manera: En respeto del principio de legalidad, *nulla poena sine lege*, no es posible afirmar en un momento dado que alguna pena pueda ser impuesta rebasando el mandato legal; por consecuencia, toda pena estará determinada en su límite máximo y mínimo por lo establecido en las disposiciones legales, resultando ilegal aquella que no cumpla con dicho requisito.⁴⁸,

Según las acotaciones anteriores podemos concluir que el contenido o elemento conformadores de la pena, lo constituyen cuatro, dos elementos naturales o esenciales y dos formales, los dos primeros, el concepto de mal entendido como una privación o limitación de un derecho, y el segundo su conexión con la comisión de un delito, y los dos posteriores de carácter formal, el primero, que sea impuesto por un órgano jurisdiccional competente, y el segundo Impuesta con apego a la ley, con ello podemos concluir que la pena es “la sanción penal, impuesta con apego a la ley por el órgano jurisdiccional competente, por la comisión de un acción u omisión, típica, antijurídica, y culpable a título de dolo o culpa, después de un juicio previo y publico”.

Como dijimos anteriormente la pena se considera como necesidad ética, es decir existe por necesidad, por eso se considera como un *mal necesario* para la sociedad⁴⁹, por lo que su existencia no es un mero capricho, además de ello, se le atribuye que cumple con los fines de prevención general y especial.

Podemos identificar tres teorías legitimantes de la pena que se dividen en dos grupos: la teoría absoluta o retributiva que justifica la pena en sí misma y sin relación alguna con su utilidad social, y las teorías relativas (prevención especial y prevención general) que justifican la sanción penal como instrumento para evitar nuevos delitos⁵⁰, la primera de ellas las teorías absoluta o de la retribución, para ellas, el sentido de la pena radica en la retribución, imposición de un mal por

⁴⁶ PEMAN GAVIN, Ignacio... *Óp. Cit...* P. 38

⁴⁷ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl. *Teoría del delito...* *Óp. Cit...* P.180

⁴⁸ *Ibídem* PP. 181-182

⁴⁹ En ideas de Hegel, la pena, entendida como negación del delito, se convierte en afirmación del derecho, en virtud de que si el delito niega el derecho, la pena niega al delito, lo que significa afirmar el derecho. DE GONZALES MARISCAL, Olga Islas y CARBONELL, Miguel... *Óp. Cit...* p. 5

⁵⁰ SILVESTRONI, Mariano H... *Óp. Cit...* P.26

el mal cometido, en el mismo sentido se manifiesta la Sala de lo Constitucional: *De acuerdo con las teorías absolutas, la pena se impone ante todo como un merecido castigo por la inobservancia del derecho y por haberse decidido el delincuente a realizar un hecho repudiable socialmente, no teniendo ninguna utilidad más que la confirmación de la justicia. En efecto, desde esta óptica, la pena es una reacción al pasado y no un instrumento para fines posteriores, pero es ante todo, una reacción proporcionada al hecho. Así, de acuerdo a la intensidad de una afcción a un bien jurídico protegido por el derecho, se responde mediante la afcción en medida similar (proporcionalidad)*⁵¹. En esto se agota y termina la función de la pena⁵², esta teoría no aporta más nada respecto al fin de la pena.

En cuanto a las teorías relativas en primer lugar de la prevención general son las que, ven el fin de la pena en la intimidación de la generalidad de los ciudadanos, para que se aparten de la comisión de delitos⁵³, de manera que se utiliza al autor de un delito como un efecto reflejo ejemplarizante ante la comunidad, para que vea el resultado de la comisión de un delito y estos no intenten delinquir.

Por otro lado la teoría de la prevención especial se fundamentan en que la comisión de un delito revela en el autor la amenaza de futuras lesiones del orden jurídico; la pena debe servir para evitar esos futuros delitos, ya que el que se cometió no puede desaparecer del mundo⁵⁴. En este caso, al contrario que las teorías de la prevención general⁵⁵, toman como objeto principal al

⁵¹ Sentencia de Inconstitucionalidad ref. [32-2006/48-2006/52-2006/81-2006/91-2006 del 28-03-2010](#)

⁵² **MUÑOZ CONDE**, francisco. *“Introducción al derecho penal”*. Edit. B de f. Buenos Aires, Argentina. 2001. P. 71

⁵³ Ídem. esta teoría, fue desarrollada en su forma más eficaz históricamente por Paul Johann Anselm v. Feuerbach (1775-1833), quien es considerado como el fundador de la moderna ciencia del Derecho penal alemán. Feuerbach derivaba su doctrina de prevención general de la llamada "teoría psicológica de la coacción", desarrollada por él. Se imaginaba el alma del delincuente potencial que había caído en la tentación como un campo de batalla entre los motivos que le empujan hacia el delito y los que se resisten a ello; opinaba que había que provocar en la psique del indeciso unas sensaciones de desagrado, que hiciesen prevalecer los esfuerzos por impedir la comisión y, de esta manera, pudiesen ejercer una "coacción psíquica" para abstenerse de la comisión del hecho. **ROXIN**, Claus. *“Derecho penal parte general fundamentos. La estructura de la teoría del delito”*. Editorial Civitas Traducción de la 2ª edición Alemana. Tomo I 1997. p. 90. La Sala: *Los postulantes de la prevención general, sostienen que tanto la conminación de delitos por parte del legislador como su imposición por parte de los jueces, tienen una función de intimidación colectiva ("coacción psicológica"), que inhibe a los potenciales delincuentes de realizar delitos.* ref. [32-2006/48-2006/52-2006/81-2006/91-2006 del 28-03-2010.](#)

⁵⁴ **BACIGALUPO**, Enrique. *“Derecho penal parte general”*. 2ª - edición totalmente renovada y ampliada. Editorial Hammurabi Srl. Buenos Aires. República Argentina. 1999.p. 34

⁵⁵ En el mismo sentido la Sala de lo Constitucional: De forma distinta, los postulantes de la prevención especial apuestan a evitar el delito –y por ende, la reincidencia– por medio del tratamiento directo del delincuente.

Dentro de la corriente preventivo-especial merece destacar una concepción *positiva*, la cual ha de evitar la recaída del autor del delito mediante la resocialización del mismo. Pero también, se destaca una concepción *negativa*, que busca la eliminación o inocuización del delincuente que no pueda ser resocializado, sea por medio de su eliminación

delincuente, de manera que la prevención que se busca es en el individuo, para que el delincuente no delinca mas, por eso FONTAN BALESTRA opina: no se habla ya de mal ni de retribución, sino de *readaptación*; se trata de convertir a quien ha delinquido en una persona capaz de convivir en sociedad, debiendo ser adecuada la sanción a la personalidad del delincuente y no proporcionada al delito. Se llega así a una escala de sanciones que va desde el perdón y la simple reprimenda judicial, hasta la reclusión por tiempo indeterminado, según lo requiera la *peligrosidad* del delincuente⁵⁶. Por ende actualmente hablar de readaptación es por antonomasia hablar de prevención especial.

Hoy día, prevalecen dentro del derecho penal las corrientes eclécticas en virtud de las cuales “se entiende que la retribución, la prevención general y la especial son distintos aspectos de un fenómeno complejo como la pena”⁵⁷, así también lo manifestado la Sala de lo Constitucional:

Es importante resaltar la existencia de posiciones mixtas o eclécticas que pretender compaginar los aspectos positivos de las teorías antes relacionadas, buscando un equilibrio entre las exigencias de justicia y de prevención.

Así, la “teoría dialéctica de la unión” –propugnada por Claus Roxin– diferencia los distintos momentos en los que actúa el Derecho Penal, otorgándole a cada uno un rol específico. Desde esta perspectiva, en el momento de la conminación de pena efectuada por el legislador a una conducta antijurídica aparece en primer plano la prevención general. En el momento de la imposición y medición de la sanción, pesan en mayor grado razones retributivas o de realización de la

física o su apartamiento del medio social durante un determinado periodo de tiempo. ref. [32-2006/48-2006/52-2006/81-2006/91-2006](#) del 28-03-2010

⁵⁶ FONTAN BALESTRA, Carlos. *Óp. Cit...* p. 542, en el mismo sentido la Sala de lo Constitucional: *Con relación a la prevención especial, nos señala que las penas –en especial las privativas de libertad– deben atender a las necesidades de reeducación y reinserción del condenado, a fin de que al concluir un proceso de ejecución penitenciaria, pueda llevar de forma posterior una vida en libertad sin recaer nuevamente en el delito, así también la Sala desarrolla de forma hermenéutica el principio constitucional de resocialización contemplado de forma muy particular en el art. 27 Cn., así: si bien el constituyente prefirió utilizar los términos de “corrección” y “readaptación” en la redacción del mencionado artículo, estos no pueden ser entendidos en un sentido gramatical puro; sino que se encuentran sujetos a una interpretación dinámica conforme al desarrollo científico de las ciencias penales, como también del grado de racionalidad y humanidad alcanzado por la sociedad moderna. Por ello es que la actualidad, es más adecuado hablar de resocialización, como un proceso que comprende tanto la reeducación como la reinserción social del infractor de la norma penal. La reeducación ha de ser entendida como aquel conjunto de actividades dirigidas a combatir las causas de la delincuencia y evitar que la persona vuelva a delinquir. Ello obliga, a que en el proceso de ejecución penal existan instrumentos (como la educación, el trabajo, el tratamiento psicológico, la ayuda post-penitenciaria) dirigidos a posibilitar que la persona condenada a una pena de prisión tenga oportunidades de afrontar las causas que la llevaron a delinquir. De forma distinta, la reinserción debe ser definida como la reincorporación gradual a la comunidad de una persona se encuentra en proceso de reeducación. Es por tal razón, que este sub-principio está vinculado a una exigencia humanitaria relativa a la ejecución penal.* ref. [32-2006/48-2006/52-2006/81-2006/91-2006](#) del 28-03-2010.

⁵⁷ PEMAN GAVIN, Ignacio... *Óp. Cit...* P. 42

justicia. Y finalmente, en la ejecución de la pena es la prevención especial la que reina.

*Sin embargo, se advierte en más de algún escrito del distinguido penalista que al hacer la síntesis de tales momentos, existe una finalidad predominante cual es la prevención especial, así “[s]e puede decir que para una concepción moderna, la resocialización debe considerarse como el fin principal de la pena, ya que sirve tanto al delincuente como a la sociedad y es la que más se aproxima a la meta de una coexistencia de todos los ciudadanos en paz y en libertad” (Roxin, *Introducción a los problemas básicos del Derecho Penal*, Universidad de Sevilla, 1981, Pág. 47). Ref. 32-2006/48-2006/52-2006/81-2006/91-2006 del 28-03-2010.*

Podemos con esto concluir que la pena, es una retribución, pero no una retribución sin sentido, sino con la finalidad de prevenir a la sociedad general de los efectos de la comisión de un delito como así también con el fin de readaptar al delincuente a la sociedad⁵⁸.

5. LA SANCIÓN EN EL DERECHO

La sanción dentro del derecho forma parte de los llamados conceptos jurídicos fundamentales⁵⁹, por ende esta institución jurídica no pertenece a ninguna rama del derecho en específico, sino

⁵⁸ Cabe mencionar que no toda la doctrina penal esta en acuerdo con las tesis anteriores, ya que existen muchos de la actualidad que sostienen la superación de éstas, para ello citamos al autor HASSEMER quien es parte de este grupo reducido de pensadores del derecho penal, a quien citamos: “la estricta orientación al delincuente del concepto de resocialización está ya superada; la víctima aparece no ya como la simple figura de papel que encarna desde el punto de vista sistemático la lesión del bien jurídico, sino como una persona viva (alguien de carne y hueso) con cuyos legítimos intereses ha de contar, también desde el punto de vista sistemático, la teoría de los fines de la pena. Igualmente está superada la orientación estricta hacia el futuro tanto en el concepto de intimidación como en el de resocialización; una visión retrospectiva hacia los intereses de la víctima presupone necesariamente considerar los hechos sucedidos en el pasado, y tenerlos en cuenta para establecer el fin de la pena, no como la lesión abstracta de la norma sino como un suceso concreto. Finalmente, también está superada la cruda ideología de la adaptación, tal y como la configura tanto la resocialización como la prevención general, según la cual no solo al condenado sino también a todos los delincuentes potenciales se les debe inculcar las normas del derecho penal, para que tanto en el presente como en el futuro se abstengan de cometer un delito. Con la atención a la víctima se añade algo más al concepto normativo de los fines de la pena: la satisfacción o la reparación a la víctima no solo significa la reposición material del daño causado; con la reparación a la víctima se hace referencia también a algo normativo; a saber, la rehabilitación de la persona lesionada, la reconstrucción de su dignidad personal, el trazado inequívoco de la línea entre un comportamiento justo y uno injusto, la constatación ulterior para la víctima de que, efectivamente, ha sido una víctima (y no un delincuente ni tampoco el protagonista de un simple accidente)”. HASSEMER, Winfried. *Persona, mundo y responsabilidad, bases para una teoría de la imputación en derecho penal*. Traducción de Francisco Muñoz Conde y María del Mar Díaz Pita, Editorial Temis S. A. Santa Fe de Bogotá – Colombia. 1999. P. 110, ante este aspecto critico la Sala de lo Constitucional también se ha pronunciado: *Todas estas concepciones, han sido objeto de sobradas y certeras críticas: respecto a las tesis absolutas se ha dicho que se basan en la indemostrable cualidad humana del libre albedrío y, de que justifican la pena sobre consideraciones metafísicas indemostrables; a la prevención general, se le achaca que la finalidad intimidante propia de la pena, puede derivar en un terror penal si es perseguida como un único fin; y en cuanto a la prevención especial, que ella es una idea fracasada en la actualidad.* ref. 32-2006/48-2006/52-2006/81-2006/91-2006 del 28-03-2010

⁵⁹ Los conceptos jurídicos fundamentales son definidos por ABELARDO TORRE ASI: *son los que se encuentran en toda norma jurídica. Por ejemplo: el de sujeto, supuesto jurídico, deber jurídico, sanción, etc. Por lo tanto, no ha*

que ésta se adecua a los requerimientos en cada rama del derecho sea civil, penal, administrativa o tributaria..., eso es debido a que la sanción no es una institución autónoma, sino que forma parte básica de la estructura de la norma jurídica, por eso se dice que la sanción aparece como elemento esencial para la facultad de la norma, sin ella sería una vana ilusión, es una medida punitiva en caso de no ejecución de la ley⁶⁰. Es así que los primeros estudios que se realizan de la sanción, se basan en la sanción como último elemento de la norma jurídica.

La sanción como parte integrante de la norma jurídica fue objeto de estudio de grandes estudiosos entre los que destacan Hans Kelsen que sostenía que la sanción “*es un elemento diferenciador entre la regla de derecho y la moral...*”⁶¹ tampoco puede olvidarse su famosa fórmula o estructura lógica de la norma jurídica: “Si A es, debe ser B: si B no es, debe ser C” en la que “C” es precisamente la sanción⁶², y también a Carlos Cossio máximo representante de la escuela egológica que sostenía en resumidas palabras que las *sanciones están representadas por los denominados “consecuentes perinormativos” o, en otros términos, por las reacciones previstas por la ley para los supuestos de incumplimientos o infracciones*⁶³, en fin, las ideas de estos pensadores nos indican que la sanción es parte integral de la norma jurídica por ende la sanción es esencial al derecho; en efecto, “no hay derecho sin sanción, ya que ésta hace a la esencia de lo jurídico, aunque en algunas situaciones no se descubra a primera vista su posibilidad⁶⁴”.

habido, ni hay, ni podrá haber una norma jurídica que no haga referencia a sujetos, supuestos jurídicos, deberes, etc. (aunque quien las dicte no tenga ni la más remota idea de ellos), porque constituyen la estructura esencial del derecho. **TORRÉ**, Abelardo. *Introducción al derecho*. 15ª edición, edit. LexisNexis-Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2006. p. 184.

⁶⁰ **SERRA ROJAS**, Andrés. *Derecho administrativo, II curso*. Vigésima segunda edición, edit. Porrúa, México, 2003, P 614

⁶¹ **MARTINEZ MORALES**, Rafael I, “*Derecho Administrativo*”, Primer Curso, II Edición, Colección de Textos Jurídicos, Editorial Harla, México, 1991. P. 307

⁶² **LOMELI CERESO**, Margarita. *El poder sancionador de la administración pública en materia fiscal*. Compañía Editorial Continental, México, 1961P. 57

⁶³ **LITVAK**, José, **SANCHEZ**, Analia y **LITVAK**, Erika. *Sanciones encubiertas en el derecho tributario, ensayo*. La ley, Buenos aires, 2003. P.32, recordemos que los conceptos de endonorma y perinorma forma parte de la teoría de la estructura lógica de la norma creado por Cossio: (*Endonorma*) 1) Dada una situación coexistencial como el hecho inicial de una totalidad Sucesiva, 2) Debe ser, 3) La prestación de alguien, 4) Como alguien obligado, 5) Ante alguien titular, 6) o (*Perinorma*): 7) Dada la no prestación (hecho antijurídico o entuerto) 2) Debe ser (concepto constante o funcional que se repite) 8) La sanción del responsable 9) Impuesta por un funcionario obligado a ello 10) Frente a la comunidad pretensora. **ARIEL ÁLVAREZ**, Gardiol. *Manual de introducción al derecho*. editorial Juris, P. 67

⁶⁴ **TORRÉ**, Abelardo... *Óp. Cit...* P. 202

En ese sentido la sanción en el derecho puede entenderse como la pena o castigo que con carácter coercitivo establece un sistema jurídico para el supuesto de que se incumpla con lo dispuesto en una norma⁶⁵, o, como un hecho positivo o negativo, impuesto aun mediante la fuerza, al responsable de una transgresión⁶⁶. En cuanto a la naturaleza de la sanción en el derecho es una institución positiva como un acto de validación o negativa con un carácter aflictivo o castigadora, siendo esta la de nuestro interés.

La sanción en su sentido negativo ha sido objeto de clasificación estableciendo prácticamente tres tipos de sanciones con base a su fin⁶⁷. Se parte de la base que el sistema normativo jurídico establece deberes, cuando estos son incumplidos se reacciona con una sanción, la primera clase sanción busca el cumplimiento del deber incumplido, generalmente están se encuentran en el derecho civil por excelencia la ejecución forzada, así por ejemplo cuando se incumple un contrato se tienen dos salidas al conflicto sea la rescisión del contrato o el cumplimiento de la obligación, en el caso de la última estaríamos en el caso de las primeras clases de sanciones, las segundas clases de sanción reacciona cuando no es posible conseguir de una manera coactiva la observancia de una obligación, pero existe, en cambio, la posibilidad de exigir oficialmente al incumplido que realice una prestación equivalente a la que dejó de realizar⁶⁸, por excelencia se trata de la reparación de daños y perjuicios por medio de la indemnización, y la última clase de sanciones se da debido a que no siempre es posible exigir coactivamente el cumplimiento, ni encontrar un equivalente económico adecuado⁶⁹, por ejemplo en el caso de una muerte, en cuyo caso el deber jurídico era no matar, también en el caso que el juez no conserve su ética actuación imparcial en un proceso cuando es familiar del acusado, dado caso el deber debió ser optar por la declinación por competencia, por tal , las exigencias de las sanciones anteriores son ilógicas, por lo que surge la figura jurídica del castigo como tercera forma de sanción⁷⁰, de tal manera que

⁶⁵ **ÁLVAREZ LEDESMA**, Mario I. *Introducción al derecho*, McGrawHill, México, 2001. P. 219

⁶⁶ **TORRÉ**, Abelardo... *Óp. Cit...* P. 201

⁶⁷ La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser: el de la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue las sanciones *judiciales* y las *administrativas*, el de la naturaleza de su contenido, que las agrupa en *pecuniarias*, *privativas de la libertad* y *restrictivas de otros derechos*; y el de la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones *civiles*, *penales*, *administrativas*, etcétera. **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto y **LUCERO ESPINOSA**, Manuel. *Compendio de derecho administrativo*, segundo curso. 2da edición, Porrúa, México, 2001 pp 204-205

⁶⁸ **LOMELI CEREZO**, Margarita... *Óp. Cit...* P. 58

⁶⁹ *Ibídem* p. 60

⁷⁰ *Ídem*

esta categoría pertenecen todas las sanciones del derecho penal. Se aproximan a estas las del derecho administrativo: multas fiscales⁷¹.

Aunque el autor habla de aproximación de las sanciones administrativas, podemos asegurar según lo anteriormente visto, según el fallo de la CIDH y SC, que las sanciones administrativas pertenecen a tal categoría, es conveniente ver cómo se adecua la sanción al DAS.

6. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Clásica es la definición de GARCIA DE ENTERRIA que establece que la sanción administrativa es: *“un mal inflingido por la administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”*⁷², a su vez, REBOLLO PUIG, la define *“como el castigo impuesto por la administración pública”*⁷³, y por su parte, SUAY RINCON dice que la sanción administrativa es la *“irrogación de un mal: la sanción administrativa es, como se sabe, un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (interdicción de una determinada actividad, sanción interdictiva), bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (condena al pago de una suma de dinero : sanción pecuniaria)”*⁷⁴, también DROMI, establece: *Específicamente la sanción administrativa es la consecuencia dañosa que impone la administración pública a los infractores del orden jurídico administrativo*⁷⁵.

Por su parte la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo que por excelencia, dada la naturaleza de esta Sala, ha manifestado lo siguiente:

⁷¹ Ibídem p. 61

⁷² GARCIA ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Tomas. *“Curso de derecho administrativo. Vol.II, 10ª ed. Civitas, Madrid, España. 2006, P. 165*

⁷³ REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucia, BUENO ARMIJO, Antonio.. *“Panorama del derecho administrativo sancionador en España”*. Revista estudio Socio-Jurídicos, vol. 7, Núm. 001. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2005.p. 24

⁷⁴ SUAY RINCON, J. *Sanciones Administrativas*. Bolonia: publicaciones del real colegio de España, P. 221., citado por RAMIREZ TORRADO, María Lourdes. ... *Óp. Cit...* P.1. véase también en el mismo documento las siguientes definiciones: CARRETERO PEREZ y CARRETERO SANCHEZ *se refiere a ella como “un mal jurídico que la administración inflinge a un administrado, responsable de una conducta reprobable antecedente”, GAMERO CASADO, es la “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la misma infracción, precisamente como reacción-castigo-a la comisión de la misma”, BERMEJO VERA la calificado como: “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita-incluso elimina-algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos”.*

⁷⁵ DROMI, Roberto. *El acto administrativo*. 3ª edición, Ediciones ciudad de argentina, Buenos Aires, 1997. P. 192

SENTENCIA DEFINITIVA de la SCA: *El acto de la Administración Pública constitutivo de una sanción es un acto de gravamen, a través del cual se afecta negativamente la esfera jurídica de los particulares, ya sea mediante la privación de un derecho o de una determinada actividad, o mediante la imposición de un deber antes inexistente. (...) En ese mismo sentido, se puede afirmar que una sanción administrativa la constituye cualquier menoscabo impuesto por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, determinada por un procedimiento administrativo previo*⁷⁶.

La Honorable Sala de lo Constitucional ha realizado su aporte a la temática, contribuyendo en gran manera a la evolución de la jurisprudencia salvadoreña en materia sancionatoria, tanto en materia de amparo como también acerca de las resoluciones de inconstitucionalidad:

SENTENCIA DE AMPARO: *El acto de la Administración Pública constitutivo de una sanción es un acto de gravamen, a través del cual se disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, ya sea mediante la privación de un derecho o de una determinada actividad, o, mediante la imposición de un deber antes inexistente. De igual forma, se puede afirmar que la sanción administrativa es cualquier perjuicio impuesto por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo previo y generalmente con una finalidad represora*⁷⁷.

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD: *En consecuencia, siendo que las sanciones administrativas se consideran actos que restringen o limitan los derechos de los administrados, en virtud de una medida definitiva y no provisional, también encajan en la categoría de actos privativos y por lo tanto su imposición debe ir precedida de un procedimiento constitucionalmente configurado*⁷⁸.

Especial atención merece a nuestro juicio la siguiente resolución de la Sala de lo Constitucional, debido a que, representa un avance en materia sancionatoria, en primer lugar, porque *establece un cambio de criterio*, en cuanto al concepto de sanción administrativa, cambio que creemos atinado, dado que representa un plus y no un detrimento, además de establecer en ella los fundamentos y razones del cambio y a la vez determinar los elementos que del concepto se logran desengranar, proveyéndole de gran utilidad.

⁷⁶ [ref. 130-P-2002 del 23-5-2005](#)

⁷⁷ [ref. 183-2000 del 12-2-2002](#)

⁷⁸ [ref. 30-96/10-97/10-99/29-2001 del 15-03 -2002](#)

1. Por sanción administrativa, esta Sala, en su Sentencia de 23-III-2001, Inc. 8-97, Considerando V 4, entendió que era un mal infligido por la administración a un administrado, como consecuencia de una conducta ilegal⁷⁹, que consiste en la privación de un bien o un derecho, la obligación de pagar una multa o el arresto del infractor.

Esta definición, sin embargo, ya no describe adecuadamente el fenómeno de las sanciones administrativas en toda su complejidad y diversidad, por lo que se hace necesario actualizar dicho precedente jurisprudencial.

2. La conceptualización de la sanción administrativa arranca de su semejanza con la sanción penal, pues ambas constituyen manifestaciones concretas del ius puniendi del Estado –que es único–. Así, un concepto estricto de sanción administrativa sólo incluye aquellas decisiones administrativas que se asemejan a las penas.

Tomando en cuenta lo anterior, la sanción administrativa se puede definir como un castigo impuesto por la administración pública⁸⁰. (SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD ref. 84-2006 del 20-02-2009)

De todo el conjunto de conceptos tanto doctrinarios como jurisprudenciales establecidos, podemos decir que desde la elaboración del concepto de García de Enterría se ha tomado como valido para casi toda la doctrina administrativa el carácter de mal a la sanción administrativa análogamente como sucede con la pena en el derecho penal, pero sucede que este concepto ha sido objeto de crítica debido a que da lugar a un concepto amplio de sanción administrativa⁸¹, lo que para la doctrina actual resultaría inútil o peligroso, pues o no sirve para delimitar el ámbito de aplicación del régimen peculiar inspirado en el derecho penal, o lo extiende mas allá de donde está justificado, creando graves problemas⁸².

Siendo los más comunes el hecho de incluir dentro de las sanciones administrativas aquellas situaciones o actividades de la administración que no lo son, simplemente porque esas medidas administrativas conllevan a una carga o mal para la esfera jurídica del sujeto a quien se le impone la medida, por eso la doctrina llega a los límites de apegarse a los lineamientos de la pena para crear el concepto de sanción, eso es debido a que la sanción administrativa al igual

⁷⁹ Cfr. **GARCÍA DE ENTERRÍA**. ... *Óp. Cit...* P. 165

⁸⁰ Cfr. **REBOLLO PUIG**, Manuel. *Óp. Cit...* P. 24

⁸¹ **PEMAN GAVIN**, Ignacio. *Óp. Cit...* P 44. Para ser preciso se le critica que el autor incluye dentro de un concepto amplio de sanción, las llamadas sanciones rescisorias de actos favorables en virtud de las cuales se produce una pérdida de la situación jurídico-administrativa de ventaja, privación del beneficio que el administrado de cuya virtualidad ha abusado véase también p. 46, en fin, el problema se constata en que las medidas rescisorias obligan al pago de una cantidad, pero cuya finalidad es reparadora. **PARADA**, Ramón. *Derecho administrativo, I parte general*. Duodécima ed. Edit. Marcial Pons, Madrid. 2000. p. 512, al no coincidir el fin de la medida rescisoria con la de la sanción administrativa, esta resulta fuera del ius puniendi del Estado.

⁸² **REBOLLO PUIG**, Manuel, **IZQUIERDO CARRASCO**, Manuel, **ALARCÓN SOTOMAYOR**, Lucia, **BUENO ARMIJO**, Antonio. “*Panorama del derecho administrativo sancionador en España*”. *Óp. Cit...* P. 24

que la pena son sanciones jurídicas que nacen del *ius puniendi* del Estado, por eso de manera atinada la SC ha dicho en la citada jurisprudencia que el *concepto estricto de sanción administrativa sólo incluye aquellas decisiones administrativas que se asemejan a las penas*.

Siguiendo con las ideas anteriores, la doctrina española distingue las medidas administrativas que suelen confundirse o entremeterse dentro del concepto de sanción administrativa como las multas coercitivas, medidas de policía, revocación de las autorizaciones o licencias, caducidad de concesiones administrativas, pérdida de condición de funcionarios, revocación de los actos administrativos, las resoluciones de contratos por incumplimiento, las expropiaciones, porque se consideran que no forman parte de la potestad sancionadora, aunque conforman cargas hacia al administrado.

El problema que crea ésta inclusión de esas medidas administrativas en el concepto de sanción administrativa amplio, conlleva primero; que todo el régimen garantista penal que ha sido utilizado para crear de manera matizada la teoría del DAS se aplique a las medidas administrativas que no forman parte del *ius puniendi*, extendiendo de esa manera garantías, principios y derechos que no corresponden a la situación jurídica, conllevando con ello a un exceso en las funciones de la autoridad administrativa quien da sustanciación al caso, lo que resulta en el quiebre del principio de legalidad para los funcionarios públicos quienes no pueden actuar mas allá de las funciones que legalmente les ha sido asignadas⁸³, en segundo lugar; un concepto amplio de sanción administrativa conlleva a un peligro inminente para el administrado, ya que se deja al aplicador de la norma administrativa en el arbitrio de elegir que figura forma parte del régimen sancionador, por lo que el administrado queda en un estado de desprotección e inseguridad jurídica, esto debido a que éste no podría tener certeza de que figura es o no sanción administrativa y por ende saber si tiene o no un régimen garantista del DAS al cual recurrir, supongamos el caso de un contratista, que se sanciona con rescisión del contrato por un supuesto incumplimiento, el contratista en el procedimiento alude a su derecho constitucional de presunción inocencia por considerar que esta frente a una sanción administrativa, pero que en la resolución del caso la autoridad administrativa (o si se encuentra en una etapa judicial-contencioso administrativo) resuelve que la rescisión no forma parte de la potestad sancionadora administrativa y que es una medida administrativa y por tal no existe el derecho alegado, vemos como en resumidas palabras el concepto amplio de sanción administrativa crea un binomio

⁸³ En cuanto al principio de legalidad véase su desarrollo más adelante.

desbaratador del sistema jurídico, debido que si se incluyen todas las medidas administrativas en el concepto de sanción administrativa se quiebra el principio de legalidad por aplicar un régimen garantista que no procede por estar fuera del *ius puniendi* del Estado, por el contrario la vigencia del concepto amplio se traduce en una incertidumbre de lo que se va a considerar como sanción administrativa lo que conlleva a la posibilidad inminente de menoscabar los derechos de los administrados y por supuesto concluye en la despótica inaplicación del principio de seguridad jurídica.

La doctrina le apuesta por diferenciar estas medidas de la sanción administrativa por medio de los fines que a éstas se le atribuyen, y el establecimiento del fin o fines solo se logra siguiendo los lineamientos de la pena. Veamos, así por ejemplo, las medidas administrativas como las multas coercitivas no tienen un fin represivo sino que buscan forzar al individuo a que cumpla con cierta obligación⁸⁴, en el mismo sentido las medidas de policía, tienen por objeto la

⁸⁴ **LOPEZ-NIETO Y MALLO**, Francisco, citado por citado por **RAMIREZ TORRADO**, María Lourdes. ... *Óp. Cit...* P. 279., La coacción administrativa no debe confundirse con la potestad que la administración tiene de imponer sanciones. Si bien es cierto que puede recurrirse a la vía coactiva para que una sanción se cumpla, también es evidente que ésta constituye un medio de la policía administrativa de tratamiento independiente. La coacción se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello. **GARRIDO FALLA**, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*, Parte general. Volumen II, duodécima edición, edit. Tecnos, Madrid, España. 2005 P. 184, en el mismo sentido **PARADA RAMON**, que sostiene: que si bien traen causa de un incumplimiento previo de una obligación, tratan de vencer ese incumplimiento, finalidad que no persiguen las sanciones administrativas que parten de su existencia y que consisten pura y simplemente, en la penalidad que al culpable de la situación creada le corresponde padecer... por ello las multas coercitivas son independientes de las que pueden imponerse en concepto de sanción y compatibles con ellas...esta diferenciación dogmática, y la consiguiente adscripción de las multas coercitivas a la potestad ejecutiva de la administración y no a la represiva no debe llevar, sin embargo, por los que encierra para la libertad y el patrimonio de los ciudadanos, a la atenuación de los principios comunes al ejercicio de todo poder represivo. **PARADA**, Ramón. *Derecho administrativo. Óp. Cit...* P. 512., debe de aclararse también que este tipo de medidas son parte de la potestad de ejecución de la administración, es decir de aquella con la que la administración pública puede hacer efectivos los actos administrativos que no se han logrado consumar, es atinado aclarar que estas medidas también son actos administrativos por ende se encuentran sujetos a todo el régimen de los actos administrativos incluyendo la ejecutoriedad de los mismos, en el mismo sentido Gordillo en cuanto a la ejecutoriedad opina: la ejecutoriedad no constituye un carácter propio, permanente, del acto administrativo, sino que puede darse circunstancialmente como una competencia de la administración, independiente del acto, para ejecutarlo por sí misma cuando la naturaleza del acto lo permite (dejar de pagar el sueldo al funcionario separado del cargo; otorgar una vista o traslado; denegar un permiso de conducir, etc.) y en los demás casos solamente cuando el orden jurídico, en forma expresa y en los casos concretos —o categoría determinada de actos—, reconozca a la administración la potestad de utilizar la coacción para hacer cumplir su acto por la fuerza. Se trata de una potestad excepcional, cuya existencia debe demostrarse en los casos recurrentes y que no puede suponerse *a priori* como un principio universalmente presente en la actividad de la administración, el mismo autor hace la siguiente clasificación, *La coacción directa*, *La coacción indirecta* y *La ejecución directa*, la primera cuando la administración puede forzar al administrado a cumplir con el acto (p.ej., a retirarse de un lugar cuyo acceso está prohibido), en la tercera es cuando *por la misma administración o por terceros*, con cargo al obligado a cumplir el acto (p.ej. en la construcción de cercos y veredas: si el propietario no lo efectúa, lo hace la administración por sí o por terceros y le cobra el gasto al propietario). Este caso puede también asimilarse a alguno de los anteriores. *por la misma administración o por terceros*, con cargo al obligado a cumplir el acto (p.ej. en la construcción de cercos y veredas: si el propietario no lo efectúa, lo hace la administración por sí o por terceros y le

prevención de los daños en los bienes y servicios públicos⁸⁵, en cuanto a la revocación de las autorizaciones o licencias⁸⁶ estos forman parte de la llamada técnica autorizatoria⁸⁷, por ende se

cobra el gasto al propietario). Y por el último la tercera que es la que se asemeja a nuestro caso que es, cuando la administración aplica otro tipo de sanciones (multas, clausura, inhabilitación, etc.), a fin de forzar al administrado a cumplir el acto. **GORDILLO**, Agustín. *Tratado de derecho administrativo, el acto administrativo*. Tomo III, 8ª ed. Edit. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2004. www.gordillo.com. PP. V-36-V-37. Parte de la doctrina identifican la ejecutoriedad como parte del acto administrativo, por ejemplo dice; es la facultad de la Administración de disponer que se realice o cumpla con el acto por medios propios, sin la intervención de un juez, para que su actividad sea eficaz. El acto se autoprovee sus propias decisiones y salvo que una ley lo ordene, los recursos que presenten los administrados no suspenden ni su ejecución ni sus efectos. PROGRAMA DESARROLLADO DE LA MATERIA ADMINISTRATIVO. *Guía de Estudio*. Editorial Estudio, Argentina, 2005. p. 94, algunos autores toman como punto de eficacia o consumación a la ejecutoriedad eso es la posibilidad de que formalmente surtan los efectos esperados de manera anormal, cuando protegidos por su presunción de legalidad, la administración, los hace ejecutorios. Este último planteamiento nos lleva a sostener la tesis de la perfección y aplicación formal del acto cuando se encuentra incurso en causales de nulidad que no hubieren sido declaradas por la jurisdicción o por la administración a través de la vía de la revocación. **SANTOFIMIO**, Jaime Orlando. *Acto Administrativo Procedimiento, eficacia y validez*. 2ª ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá – Colombia. P. 237.

⁸⁵ **RAMIREZ TORRADO**, María Lourdes. ... *Óp. Cit...* P. 282

⁸⁶ En el mismo sentido **PARADA**, que sostiene que tampoco tiene una finalidad represora, sino compensatoria frente a los incumplimientos, las pérdidas de derechos de relaciones más o menos consentidas o pactadas, como en el caso de revocación de licencias o concesiones o las multas previstas en los propios contratos o en la legislación de contratos del Estado. **PARADA**, Ramón. *Derecho administrativo... Óp. Cit...* P. 512-513., Dentro de estas técnicas autorizatorias de la Administración Pública se encuentra la "Técnica de autorización, permiso o licencia", la cual funciona como condicionante al ejercicio de derechos subjetivos, sin las cuales el ciudadano no puede ejercerlos. En concordancia con lo anterior muchos autores identifican su naturaleza como "la remoción de límites para el ejercicio de derechos particulares", ya que algunos derechos subjetivos necesitan para ser ejercidos en plenitud y válidamente, el permiso de la Administración Pública correspondiente, quien, antes de otorgar cualquier licencia, debe comprobar que el derecho se ejercitará de manera correcta respetando la normativa vigente. Así pues, existen diferentes tipos de autorizaciones atendiendo a diferentes tópicos. Las autorizaciones temporales, deponen los límites a los derechos subjetivos durante el periodo para el cual han sido concedidas. SD. Ref. 80-F-2003 del 6-11-2007

⁸⁷ Dentro de esta técnica podemos incluir también a las otras medidas administrativas como la caducidad de concesiones administrativas, revocación de los actos administrativos, las resoluciones de contratos por incumplimiento, las expropiaciones. Al respecto de la técnica autorizatoria la SC se ha pronunciado en este sentido: "La técnica autorizatoria, pues, constituye una forma de incidencia en la esfera jurídica de los particulares, en el sentido que el ente con potestades normativas regula el ejercicio de determinadas actividades que les son propias, y que sólo podrán llevarlas a cabo previa intervención de la Administración encaminada a constar el cumplimiento de las condiciones materiales, formales y procedimentales previstas, al efecto, por el ordenamiento jurídico. Dichas condiciones persiguen, en rigor, un fin de carácter público: *se recurre a ellas para proteger determinados intereses colectivos, según la naturaleza de las actividades de que se trate*".

En conclusión, la potestad de conceder autorizaciones lleva ínsita la posibilidad de que la Administración Pública impida el ejercicio de las actividades reguladas en los casos en que *no exista la autorización debida* y, en general, *en todos aquellos en que esas actividades se ejerciten al margen de los lineamientos definidos por el ordenamiento*. De lo contrario, no se alcanzaría el fin que persigue la disposición que instituye la autorización en cada caso., SI ref. 14-1999 Ac. del 03-12-2002, ilustrativa es la SA con Ref. 1005-2002 del 15-1-2004 que sostiene que: Ha de tenerse presente que la técnica autorizatoria está en relación directa con el ejercicio de actividades que requieren intervención estatal y se caracteriza por establecer, en términos generales, los requisitos y las condiciones de dicho ejercicio. Esta técnica de intervención, además, abarca el control del despliegue de la actividad del particular, de tal suerte que dentro de su cobertura material se incluye la potestad de ejecutar, sin previo procedimiento, las consecuencias del incumplimiento de aquellos requisitos y condiciones, para contrarrestar el estadio de ilegalidad del administrado. Distinto es el caso de la potestad sancionatoria de la administración, la cual surge ante conductas del administrado previamente tipificadas como ilegales e implican la privación de un bien o de un derecho, la

encuentran sujetas a ella y no a la potestad sancionadora de la administración pública⁸⁸, dado lo anterior podemos decir que el carácter represivo es el eje sobre el que se edifica el concepto de sanción⁸⁹, por eso dice GARRIDO FALLA: *la sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido*⁹⁰, así lo ha entendido la SC y manifiesta que *“las penas judiciales están orientadas hacia la reeducación y reinserción social del infractor, buscando asimismo la prevención de delitos, mientras que las sanciones administrativas buscan una finalidad represiva mas pragmática, el cumplimiento coactivo de la regulación policiaca y de control social a cargo de la administración; este criterio es más coherente con lo prescrito en los arts. 27 inc 3 y 14 Cn.*⁹¹

Pero ese carácter represivo no puede ser mal entendido en el sentido que toda actividad que ocasiona una carga al administrado es una sanción⁹² porque como lo explicamos antes todas las medidas administrativas conllevan una carga al administrado mas no por eso son un sanción administrativa, importante es señalar que el sentido de mal que la mayoría de la doctrina atribuye a la sanción administrativa es precisamente lo que conlleva a un concepto amplio eso debido que un mal jurídico lo inflige tanto una sanción administrativa como una medida administrativa.

Por eso creemos atinado que la SC manifieste que *la sanción administrativa se puede definir como un castigo impuesto por la administración pública*, ya que al adoptar éste nuevo concepto (que a nivel doctrinal se considera un superación del “mal” de García de Enterría), los problemas para diferenciar⁹³ la sanción administrativa de las otras medidas que imponen cargas al administrado se minimizan debido a que este concepto se considera un concepto de sanción estricto o restringido, ya que la idea del castigo no es un mal cualquiera sino un mal derivado del

imposición de una obligación o, incluso, el arresto del infractor y, por lo tanto, para su imposición se requiere de procedimiento previo (art. 14 Cn.).

⁸⁸ Ídem. La diferencia, pues, entre una y otra está en su génesis: la potestad sancionatoria surge –generalmente– ante las conductas del administrado tipificadas previamente como ilegales; en cambio, la técnica autorizatoria se crea para regular el ejercicio de derechos o actividades que normalmente competen a los administrados, para lograr que aquél se realice apegado al interés común y sin lesionar derechos de terceros.

⁸⁹ **RAMIREZ TORRADO**, María Lourdes. ... *Óp. Cit...* P 276

⁹⁰ **GARRIDO FALLA**, Fernando. ... *Óp. Cit...* P. 184

⁹¹ SI ref. 8-97 del 23-03-2001

⁹² Como dice María Lourdes: La sanción administrativa, en cualquiera de sus modalidades, conlleva una consecuencia negativa para el administrado. Sin embargo, este efecto no implica que todas las instituciones jurídicas que tengan resultados por los administrados sean sanciones administrativas. Con ello no se referimos a otras figuras, como: multas coercitivas, revocación de títulos habilitantes, pérdida de la calidad de funcionarios, entre otras, pues mientras cada una de estas tiene diversos fines, el de sanción está relacionado, exclusivamente, con el ejercicio de la actividad de la administración. **RAMIREZ TORRADO**, María Lourdes. ... *Óp. Cit...* Pp. 277 y 290.

⁹³ Sobre el carácter represivo diferenciador de la sanción administrativa de las otras medidas impuestas por la administración véase: **PEMAN GAVIN**, Ignacio... *Óp. Cit...* Pp. 77-102

ius puniendi del Estado, por lo cual la naturaleza de la sanción administrativa es de carácter represivo o punitivo, de manera que podemos entender como sanciones administrativas, aquellas consecues represivas de un ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa⁹⁴.

6.1. ELEMENTOS DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Atendiendo al concepto de sanción administrativa como un castigo resulta más fácil la determinación del contenido o elemento de la sanción administrativa, así en la citada jurisprudencia la SC determina tres elementos a saber:

Lo interesante de este concepto es que permite deducir los elementos esenciales de las sanciones administrativas, a saber: (i) su imposición proviene de una autoridad administrativa; (ii) consisten en un perjuicio que se impone al sujeto que sufre la sanción; y (iii) imponen el perjuicio referido como castigo⁹⁵.

El primer elemento se refiere a que las sanciones administrativas son aplicadas por la propia administración⁹⁶, es decir, por el funcionario o incluso empleado de la administración pública quien por virtud de la ley se encuentra facultado para imponer un sanción administrativa, resaltamos con ello la diferencia más evidente entre sanciones administrativas y penas es que aquellas las imponen las administraciones y estas los jueces⁹⁷. En resumidas palabras podemos

⁹⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I... *Óp. Cit...* P. 314

⁹⁵ SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD [ref. 84-2006 del 20-02-2009](#)

⁹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Óp. Cit...* P. 626

⁹⁷ REBOLLO PUIG, Manuel, IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucia, BUENO ARMIJO, Antonio. *Derecho administrativo sancionador*. Lex nova. España, 2010. P. 61., en el mismo sentido: las penas propiamente dichas se aplican por las autoridades judiciales, mediante un procedimiento especial señalado en el ordenamiento penal respectivo, en tanto que la sanciones administrativas se imponen por los órganos de la administración, siguiendo los procedimientos establecidos en las leyes administrativas. En este sentido Guido Zanobini admite como criterio practico para distinguir las sanciones administrativas el dado por el siguiente principio: "son penas administrativas y no sanciones penales todas aquellas cuya aplicación reserva la ley a la autoridad administrativa". LOMELI CEREZO, Margarita. *Óp. Cit...* p. 65. en cuanto a la diferencia de pena y sanción administrativa hay opiniones divergentes en la doctrina: Bacigalupo: Una diferencia material entre las ilicitudes sancionadas administrativamente y los delitos del derecho penal criminal no ha sido hasta el momento convincentemente formulada. Los esfuerzos realizados en este sentido se han basado en distinciones carentes de operatividad. Así, las distinciones entre "autorización de la voluntad" (*Wollendürfen*) y "bienestar" (*Wohlfahrt*) propuesta por Goldschmidt o la diferenciación entre "valores de justicia" y "valores de bienestar" sugerida por Erik Wolf, no han podido determinar claramente el ámbito correspondiente a las sanciones administrativas y el que es propio del derecho penal (...) Los autores modernos se limitan a establecer criterios de distinción menos rígidos que los ya comentados. Por un lado, se sostiene que la diferencia reside en criterios referentes al merecimiento de pena, que requieren "un grado considerable de peligrosidad" y un "alto grado de reprochabilidad de la actitud del autor". Por otro, se reconduce la distinción a la diferencia entre la infracción de normas que "definen la identidad de una

entender que es el poder que ostenta las autoridades administrativas para imponerla, de acuerdo con las normas y o principios que rigen la actividad sancionadora⁹⁸.

El segundo elemento es el perjuicio, entendido como aquella intervención dentro de la esfera jurídica del sancionado, que puede entrañar una privación o restricción de derechos o de cualquier ventaja, o el surgimiento de nuevos deberes⁹⁹, es decir que debe tener un contenido aflictivo.

sociedad, de un Estado, de personas" y la de otras que no pertenecen a este núcleo de normas. **BACIGALUPO**, Enrique. *Derecho penal Parte general. Óp. Cit...* Pp. 53 y 54. Roxin: Los hechos punibles y las contravenciones no se distinguen por la presencia o falta de una lesión de un bien jurídico (...) puesto que ambos lesionan bienes jurídicos. En cambio, como también se ha expuesto ya el principio De subsidiariedad es el criterio de delimitación por su contenido. El legislador debe recurrir a la contravención y a la multa administrativa, en vez de a la incriminación y a la pena, cuando la perturbación social pueda anularse con la sanción menos onerosa (por evitar la pena de prisión y en todo caso los antecedentes penales) del Derecho contravencional mejor o tan bien como con la pena. A veces queda descartada de antemano la pena como sanción: puesto que la misma sólo se les puede imponer a los hombres... La diferencia entre hechos punibles y contravenciones es predominantemente de tipo cuantitativo, y no cualitativo. **ROXIN**, Claus. *Óp. Cit...* 71 y 72. Garrido: La diferencia que se hace incidir en la *identidad* distinta de la pena y de la sanción administrativa, ofrece dos variantes: para una la fuente de esa diferencia radicaría en aspectos *sustanciales* de los hechos a los cuales se aplican; para la otra variante, en algunas de las características particulares de esos hechos. Por ello se habla de criterios *cuantitativos* y *cualitativos*(...)El criterio *cualitativo* para distinguir entre pena y sanción administrativa se basa en que la pena administrativa tiene la cualidad de ser apreciada en la sociedad con un menor reproche ético, lo que no sucede con la sanción penal (ser condenado por conducir a exceso de velocidad moralmente es poco trascendente, no así el serlo por delito de robo), y, por otra parte, la sanción administrativa protegería bienes jurídicos que sobrepasan el límite de lo individual (es el caso del tránsito vehicular), en tanto que el delito ampara precisamente bienes que interesan al individuo (el dominio sobre una cosa específica en el hurto, la vida de la víctima en el homicidio) **MONTT GARRIDO**, Mario. *Óp. Cit...* p. 45. Gracia Hernández: El criterio de gravedad es el mayoritariamente aceptado hoy como distinción entre la sanción administrativa y la penal del Estado, para aquellas conductas mas graves, cumpliendo una función también preventiva por la mayor eficacia derivada del más acentuado temor del presunto infractor a la sanción penal que a la administrativa(...)Este sistema se quiebra, sin embargo cuando con exceso de celo sancionador se elaboran disposiciones que prevén sanciones administrativas de igual o incluso mayor gravedad que las penales. **GRACIA HERNÁNDEZ**, Yolanda. *Los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. En MARIOS NÚÑEZ*, AA.VV. Protección penal y tutela jurisdiccional de la salud pública y de medio ambiente. Juan Antonio director .España 1997. EUROPA ARTES GRAFICAS. Universidad de Sevilla, p. 57., al respecto la SC en SI: 3. También ha *distinguido la sanción administrativa de las penas*, diciendo que, "para perfilar adecuadamente en el concepto de sanción administrativa, es necesario además determinar en qué se distinguen estas sanciones de las penas propiamente dichas. Un primer criterio de distinción, carente de mayor razonamiento, hace referencia a la autoridad que las impone: las sanciones administrativas son impuestas por la Administración mientras que las penas son impuestas por tribunales judiciales competentes en materia penal. Un segundo criterio diferenciador se refiere a que, con frecuencia, la gravedad de las penas excede a la de las sanciones administrativas; criterio criticable porque renuncia a los esfuerzos por dotar a las sanciones administrativas de alguna justificación teórica y de una sustancia propia. Queda, entonces, como último criterio el que afirma que las penas judiciales están orientadas hacia la reeducación y reinserción social del infractor, buscando asimismo la prevención de delitos, mientras que las sanciones administrativas buscan una finalidad represiva más pragmática, el cumplimiento coactivo de la regulación policíaca y de control social a cargo de la Administración; este criterio es más coherente con lo prescrito en los arts. 27 inc 3º y 14 Cn." (Sentencia de 23-III-2001, Inc. 8-97, Considerando V 4).

⁹⁸ **RAMIREZ TORRADO**, María Lourdes. *Óp. Cit...* P. 275

⁹⁹ **REBOLLO PUIG**, Manuel, **IZQUIERDO CARRASCO**, Manuel, **ALARCÓN SOTOMAYOR**, Lucia, **BUENO ARMIJO**, Antonio.. *"Panorama del derecho administrativo sancionador en España"*. *Óp. Cit...* P 25

El tercer elemento en si es la finalidad con la que se impone el perjuicio y esta debe ser en forma castigo, es decir, que el perjuicio que causan al ciudadano es buscado, directa y deliberadamente, como una respuesta a la conducta ilegal realizada y como expresión del reproche que merece esa conducta¹⁰⁰, de esta manera el mal impuesto en forma de castigo vendría hacer una especie de retribución situación que de manera análoga sucede con la pena, de lo anterior resulta que la sanción como retribución solo se acciona cuando el deber jurídico no puede forzarse a cumplirse y tampoco puede pedirse prestación equivalente, por eso se llega al castigo, de tal forma la sanción administrativa se delimita dentro la potestad punitiva del Estado.

Aunque la doctrina no admite el concepto de retribución, solamente se le atribuye a la sanción administrativa la de prevención general y especial dependiendo si es una sanción administrativa general o de autoprotección¹⁰¹, así NIETO GARCIA entiende que el fundamento de la sanción administrativa es siempre la autoprotección del orden administrativo: el fin de las sanciones es, en último extremo, el cumplimiento de determinadas normas. Si se multa a los automovilistas imprudentes no es tanto para “retribuirles” su pecado, sino, mucho más simplemente para que no vuelva a pecar”¹⁰²

6.2. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y TRIBUTARIAS.

La doctrina tributarista usualmente separa las sanciones administrativas de las tributarias como dos fenómenos distintos, sin embargo esa tesis no la compartimos, ya que con base al art. 14 de la Cn. Solo pueden establecerse sanciones penales y administrativas, incluir un tercer modo sancionatorio seria entrar en un exceso del poder represor del Estado injustificable.

Traemos a cuenta la posición de la doctrina administrativista que en palabras de PARADA RAMON dice: *“tampoco tiene sentido separar como clase distinta de las sanciones administrativas las sanciones tributarias y entenderlas como sanciones de autoprotección de la administración, sobre todo si con esa calificación se pretende justificar la privación de las garantía que se exigen en la imposición de otro tipo de sanciones”¹⁰³*. De esta manera podemos concluir que no existe diferencia sustancial entre sanciones administrativas y tributarias, sino solo una diferencia de carácter formal, es decir por su designación o calificación de tributarias o

¹⁰⁰ Ídem.

¹⁰¹ Al respecto ver desarrollo en pp

¹⁰² PEMAN GAVIN, Ignacio... *Óp. Cit...* P.35

¹⁰³ PARADA, Ramón. *Derecho administrativo...* *Óp. Cit...* P. 514. Puede verse también al respecto. GARCIA ENTERRIA, Eduardo y RAMON FERNANDEZ, Tomas. ... *Óp. Cit...* Pp.175-176

administrativas por lo que el régimen aplicable a las sanciones tributarias es el mismo que el de una sanción administrativa.

6.3. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y DISCIPLINARIAS.

Dentro del derecho administrativo sancionador se distinguen entre la potestad sancionadora de la administración pública dos tipos o formas de manifestación o de restablecimiento de la legalidad del orden administrativo, la de carácter general o externa y la llamada *ad intra* o disciplinaria¹⁰⁴, estas manifestaciones de la potestad sancionadora de la administración pública se concreta en dos tipos de sanciones administrativas que en la doctrina son conocidas como las sanciones de carácter general y las de autoprotección.

Las primeras están dirigidas a los usuarios de la administración en general que persiguen la protección del orden social en general¹⁰⁵, de manera que con estas sanciones la administración no busca su propia protección como organización o institución sino que se justifica en la protección del orden social general¹⁰⁶, las segundas que nacen de la potestad disciplinaria¹⁰⁷, también

¹⁰⁴ Sobre el tema la jurisprudencia de la SCA sentencia definitiva a dicho: *“Interesa examinar brevemente la manera de cómo la potestad sancionadora de la Administración se concreta frente a los administrados. En general, la potestad sancionadora tiene una doble manifestación, externa e interna. Externamente, la Administración está facultada para aplicar un régimen de sanciones a los particulares que infrinjan el ordenamiento jurídico. Al interior de los órganos administrativos, estos detentan en términos generales una potestad disciplinaria sobre los agentes que se hallan integrados en su organización, en virtud de la cual pueden aplicarles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo les impone, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas. La doctrina sostiene que la peculiaridad de esta especie de sanciones reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la Administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento. Luciano Parejo Alfonso sostiene que tales sanciones: “...no son, en definitiva, más que sanciones administrativas cualificadas por el tipo de relación jurídica sustantivo (que, a su vez, está en función del tipo de organización y su fin propio) sobre el que operan: la relación de empleo público”, y que: “Se explica así, el distinto alcance y, por tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la Administración Pública” (Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco, Ortega Álvarez: Manual de Derecho Administrativo. Editorial Ariel, Barcelona, 1994, Pág. 313). Alejandro Nieto sostiene que nos encontramos ante una potestad doméstica, abocada a la propia protección más que a otros fines sociales generales, con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización y funcionamiento y no contra los ciudadanos en abstracto”*
Lo anterior no implica que los destinatarios de tales sanciones estén desprotegidos o que no apliquen las garantías constitucionales generales, sin embargo, si es claro que en su aplicación han de entenderse matizados los principios del derecho penal aplicables al derecho sancionador común SCA sentencia definitiva ref. 110-P-2001 del 5-07-2005.

¹⁰⁵ PEMAN GAVIN, Ignacio... *Óp. Cit...* P.35

¹⁰⁶ BEOTAS LOPEZ, José Luis. *Derecho administrativo sancionador, el principio de culpa y las personas jurídicas*. En AA.VV. BACIGALUPO ZAPATER, Enrique. (director) *La responsabilidad penal de las sociedades. actuación en nombre de otro. Responsabilidad de los consejos de administración. Responsabilidad de los subordinados*. Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1994. P. 133

¹⁰⁷ Según nuestra jurisprudencia tal potestad disciplinaria es: *uno de los poderes derivados de la jerarquía administrativa y de las relaciones jurídico laborales que se desarrollan a nivel estatal, es la potestad de disciplina, o sea, sancionar a sus funcionarios o servidores públicos. Ello es connatural a la Administración como mecanismo*

llamada potestad domestica, volcada a la propia protección, con efectos solo respecto de quienes están directamente relacionados con la administración¹⁰⁸, es decir, que estas sanciones solo se aplican a las personas que poseen la investidura de servidor público, que hayan violado las normas jurídicas que regulan el ejercicio de la función pública, para preservar la vigencia de los valores fundamentales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; son internas al ámbito de la administración, en cuanto que únicamente se imponen a sus servidores públicos¹⁰⁹.

En el mismo sentido lo ha entendido la SCA:

En el derecho administrativo sancionador, ha de diferenciarse entre las sanciones cuyos efectos operen *ad intra* de la administración, y que aquellas que tengan un destinatario externo.

Estas últimas persiguen un interés social y están destinada al común de administrados, las primeras en cambio, atañen a la potestad disciplinaria que la administración ejerce normalmente sobre agentes que están integrados en su organización.

Tales sanciones buscan mantener la disciplina interna de la organización, para lo cual se ha dotado a la administración de un poder disciplinario correlativo en virtud del cual puede imponer a sus agentes sanciones atinentes normalmente al régimen funcional al que pertenece¹¹⁰.

o medio de organización. SCA Sentencia definitiva ref. 117-R-99 del 21-08-2001 al respecto véase: esta segunda categoría de sanciones presenta alguna singularidad: una disminución de las garantías materiales y formales. Para explicar esta diferencia se habla a veces de una “potestad administrativa disciplinaria” distinta de la potestad administrativa sancionadora general, porque no sería manifestación del mismo *ius puniendi* del Estado; otras veces se acude a la noción de “relaciones de sujeción especial” (*die besondere Gewaltverhältnisse*) de procedencia alemana. **REBOLLO PUIG**, Manuel, **IZQUIERDO CARRASCO**, Manuel, **ALARCÓN SOTOMAYOR**, Lucia, **BUENO ARMIJO**, Antonio.. “*Panorama del derecho administrativo sancionador en España*”. ... *Óp. Cit...* P. 27

¹⁰⁸ **BEOTAS LOPEZ**, José Luis... *Óp. Cit...* P. 133

¹⁰⁹ **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto. *Elementos de derecho administrativo, primer curso*. 2ª edición, Edit. Limusa, México, 2005. P. 322

¹¹⁰ SCA sentencia definitiva ref. 175-A-2000 del 19-07-2002. Ilustrativa es la sentencia de la SCA de ref. 63-V-2000 de fecha 25-11-2003 establece que: “Respecto de las sanciones disciplinarias. Interesa examinar brevemente la manera de cómo la potestad sancionadora de la Administración se concreta frente a los administrados. En general, la potestad sancionadora tiene una doble manifestación, externa e interna. Externamente, la Administración está facultada para aplicar un régimen de sanciones a los particulares que infrinjan el ordenamiento jurídico. Al interior de los órganos administrativos, estos detentan en términos generales una potestad disciplinaria sobre los agentes que se hallan integrados en su organización, en virtud de la cual pueden aplicarles sanciones de diversa índole ante el incumplimiento de los deberes y obligaciones que el cargo les impone, con el propósito de conservar la disciplina interna y garantizar el regular ejercicio de las funciones públicas. La doctrina sostiene que la peculiaridad de esta especie de sanciones reside en el reconocimiento de una especie de titularidad natural de la Administración, derivada de actuar en su propio ámbito interno o doméstico, tutelando su propia organización y funcionamiento. En sus inicios la potestad disciplinaria también fue llamada derecho penal disciplinaria casi de manera como sucedió con el derecho administrativo sancionador que fue en sus inicios denominado como derecho penal administrativo, así siguiendo a Cassagne en su postura: El denominado derecho penal disciplinario fue concebido en sus orígenes inmediatos como un derecho especial regido no por el derecho público, sino por una relación de derecho privado similar a la existente en el derecho laboral. Si el mismo se fundamenta en la relación de subordinación que impone el principio de la jerarquía administrativa, es evidente que la potestad disciplinaria pertenece al derecho público y,

Al respecto la Sala de lo Constitucional ha dicho:

“para el caso, en la doctrina se distingue entre sanciones administrativas generales y sanciones administrativas disciplinarias. Las primeras son aquellas que se imponen a cualquier persona por sus conductas antijurídicas; las segundas son aquellas que se imponen a ciertas personas que tienen con la administración vínculos más fuertes por la vulneración de sus deberes especiales. Por ejemplo, los funcionarios públicos tienen un conjunto de deberes que, desde el punto de vista institucional o del interés público, pretenden proteger determinados bienes jurídicos, que encuentran acomodo entre los principios constitucionales y cuyo desconocimiento suele producir perjuicios evidentes a la sociedad en su conjunto. Precisamente, entre los deberes genéricos de todo funcionario figura el de adecuación al ordenamiento jurídico, en el cual podría decirse que se resumen el resto, y que consiste en la obligación del funcionario de cumplir las leyes y demás disposiciones jurídicas vigentes, que es manifestación directa de la vinculación constitucional de la administración a la ley y al Derecho. El incumplimiento de los deberes del funcionario genera normalmente una responsabilidad, que puede tener carácter patrimonial, penal o disciplinario. El primer tipo de responsabilidad –por ejemplo– se genera cuando el empleado público causa un daño económicamente evaluable con su actuación a terceros ajenos a la administración o a la propia administración”¹¹¹.

De esta manera podemos concluir que tanto la doctrina como también la jurisprudencia nuestra ubican a la potestad disciplinaria fuera de la potestad sancionatoria, siendo tales potestades distintas una de la otra sin embargo su diferenciación resulta muy complicada y a la vez de suma importancia debido al principio *non bis in idem* que como veremos adelante al desarrollar este principio, su diferenciación determina la correcta imposición de sanciones administrativas y disciplinarias por un la comisión de un mismo hecho infraccionario.

De tal manera podemos entender que la potestad disciplinaria se distingue como la actividad de la custodia y buen orden de la función y organización de la administración pública sobre sus agentes¹¹², por ende solo incurre en responsabilidad administrativa el agente publico que, en ejercicio de sus funciones, por acción u omisión afecta la disciplina o el buen funcionamiento del

no obstante su contenido sancionatorio y represivo, corresponde al derecho administrativo. CASSAGNE, Juan Carlos. “Derecho Administrativo”. Óp. Cit...P. 188

¹¹¹ SC en SI de ref. 86-2006 de fecha 20-01-2009

¹¹² MORA CAICEDO, Esteban y RIVERA MARTINEZ, Alfonso. *Derecho administrativo y procesal administrativo-teórico práctico*. 8ª edición, edit. Leyer, Bogotá, Colombia, 2007. P. 107

servicio¹¹³, por eso se dice que esta es una potestad sancionadora interna, por cuanto se predica en referencia a las relaciones de la administración con sus agentes, funcionarios o servidores¹¹⁴.

7. CLASES DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Siguiendo el orden constitucional del art. 14 respecto a las sanciones que puede imponer la administración pública, nos encontramos con el arresto como primera opción sancionatoria junto con la multa.

7.1. ARRESTO ADMINISTRATIVO

Gramaticalmente el arresto es considerado por el *diccionario de la lengua española*, como prisión. En esta medida, el arresto es definido como el acto de prender, así o coger a una persona¹¹⁵, pero como sanción administrativa el arresto ha sido definido como la detención provisional o la corta privación de la libertad, que debe realizarse en un lugar distinto de aquel que es destinado para el cumplimiento de las sanciones penales privativas de libertad¹¹⁶, siempre que se realice mediante una autoridad administrativa por el cometimiento de una infracción administrativa establecida en la ley.

Resulta necesario detenernos en este punto para hacer las acotaciones pertinentes respecto a la privación de libertad que se realiza mediante el arresto, esto debido a que el derecho a la libertad¹¹⁷ generalmente es utilizado de manera negativa por el legislador para retribuir a los

¹¹³ Ídem

¹¹⁴ Ibídem. p. 108

¹¹⁵ **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto y **LUCERO ESPINOSA**, Manuel. *Compendio de derecho administrativo... Óp. Cit...* P. 215

¹¹⁶ **SALDAÑA MAGALLES**, Alejandro A. *Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales*. 2ª edición, edit. Ediciones fiscales ISEF. México. 2005. P. 19

¹¹⁷ El derecho a la libertad es uno de los derechos más amplios, debido a que diversa manifestación, siendo así que puede hablarse de libertades civiles, patrimoniales, políticas y actualmente de una libertad de expresión, en nuestro caso nos referimos a una libertad de carácter civil que es la libertad ambulatoria conocida también como de tránsito, de locomoción, movilización, constituye una de las más importantes facetas de la libertad individual dado que hace referencia a la proyección espacial de la persona humana. Consiste en la posibilidad de permanecer en un lugar o desplazarse de un punto a otro, dentro o fuera del país, sin ninguna restricción por parte de las autoridades, salvo las limitaciones que la ley impone. Estas se refieren, generalmente, a casos de seguridad en el tránsito, el respeto a la propiedad pública y privada, a casos de peligro eventual y a razones de seguridad o sanidad: además cabe la privación legítima de libertad ambulatoria por razones penales o de peligrosidad. **BELTRAN GALINDO**, Francisco, **ALBINO TINETTI**, José, **KURI DE MENDOZA**, Silvia Lizette, **ELENA ORELLANA**, María. *Manual de derecho constitucional*. Tomo II, 3ª edición, edit. Centro de información jurídica, Ministerio de Justicia. San Salvador, El Salvador, 1999. p. 75., en fin, El derecho a la libertad ambulatoria consiste en asegurar al individuo la posibilidad efectiva de desplazarse de un lugar a otro. **SANTAGATI**, Claudio Jesús. *Manual de derechos humanos*. edit. ediciones jurídicas. Buenos Aires, 2006. P. 337., En el orden internacional, el art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas dispone: "Toda persona tiene derecho a circular

infractores de las normas jurídicas su ilícito, es decir, que el legislador busca menoscabar el derecho de libertad de los infractores para que estos no sean más infractores.

El legislador realiza esta afectación por medio de diversas formas, ya sea mediante la administración pública o por medios judiciales, lo que conlleva muchas veces a confundir el arresto administrativo con la formas penales de privación de libertad, como lo son la detención in fraganti, detención administrativa, detención para inquirir¹¹⁸, detención provisional¹¹⁹.

Dijimos anteriormente que la diferencia más plausible entre sanción administrativa y las sanciones penales (pena y medidas de seguridad) es la autoridad quien la impone, por un lado la autoridad administrativa impone las sanciones administrativas y en el otro caso es la autoridad judicial el encargado de la imposición de las sanciones penales, por mandato Constitucional.

Pero es precisamente la misma diferencia anterior la que dificulta o que propicia la confusión entre el arresto administrativo y la detención administrativa, ya que en ambas, quien puede decretarla es una autoridad de la administración y no del órgano judicial.

En primer término la detención administrativa puede ser decretada por el Fiscal General de la República o cualquiera de sus auxiliares siempre que concurren las condiciones legales

libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, ya regresar a su país". En igual sentido, el art. 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, a circular y residir con sujeción a las disposiciones legales y siempre que su ingreso al territorio fuera conforme a la ley. Clausulas similares están insertas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 8 y 9) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts.12 y 13). **BADENI**, Gregorio. *Tratado de derecho constitucional*. Tomo I, 2ª edición actualizada y ampliada, edit. LA LEY, Buenos Aires, Argentina. 2006. P. 525

¹¹⁸ Al detención por el termino de inquirir resulta difícil de confundir con el arresto administrativo, debido a que el único que puede imponerla un juez y no una autoridad administrativa como en el caso del arresto administrativo.

¹¹⁹ En cuanto a la diferencia entre arresto administrativo y la detención provisional la sala ha dicho: *En lo que se refiere a la detención provisional, específicamente aparece contemplada en el art. 13 inc. 3º Cn. Su ubicación en el texto constitucional advierte ya que su naturaleza es distinta de la pena privativa de libertad, ya que aparece contemplada entre aquellas restricciones de libertad que podrían denominarse asegurativas, es decir, que se autorizan no a modo de sanción por el incumplimiento o infracción de una norma, sino-y en esto es sumamente claro Maier-"a fin de poder llevar a cabo con éxito la actividad tendiente a comprobar una infracción hipotética (...) y, eventualmente actuar la sanción correspondiente".*

Lo anterior significa que la detención provisional, no obstante constituir una privación de la libertad personal, no lo es a título de sanción sino con fines asegurativos; por lo cual es perfectamente válido caracterizarla-y así se entiende en el moderno derecho procesal penal-como medida cautelar.

No es otra la conclusión a la que puede llegarse si se quiere que tenga sentido la presunción de inocencia consagrada en el art. 12 de la Constitución; ya que, si todo imputado es jurídicamente inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a ley, ninguna privación de libertad a título de sanción se justifica con anterioridad a la condena; o dicho con otras palabras, en puridad, la privación de la libertad personal debe ser consecuencia de la condena, derivación del proceso y no requisito del mismo. [15-96 y Ac. Castillo y otros vrs. Decreto Legislativo N° 668](#)

pertinentes¹²⁰, al respecto a Sala dice que: *“la facultad de girar órdenes de detención administrativa se encuentra supedita a la investigación de un hecho delictivo, atribución ejercida exclusivamente por la Fiscalía General de la República de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el artículo 193 ordinal 3° de la Constitución.”*¹²¹ Habiendo llenado los requisitos pertinentes seguirá la orden de detención y se procede a ella, para lograr su fin, que según la Sala dice: *Y, cuando la persona requerida es capturada para ser presentada ante el juez de paz competente, siendo ese precisamente el objeto que se pretende alcanzar con la adopción de tales órdenes, es decir, asegurar la comparecencia de la persona investigada ante los tribunales a efectos de iniciar el proceso penal correspondiente*¹²². En conclusión, *por mandato constitucional, cuando se investigue la comisión de un hecho delictivo, únicamente está autorizada para emitir órdenes de detención administrativa la Fiscalía General de la República*¹²³.

Por otro lado el arresto administrativo tiene sus notas características que lo diferencian de la detención administrativa:

Al respecto la Sala se ha pronunciado:

¹²⁰Al respecto la sala ha dicho SHC 1-2010R del 3-03-2010: a) En primer lugar, es pertinente señalar que la detención administrativa tiene su fundamento en el artículo 13 inciso 2° de la Constitución de la República, el cual establece que " la detención administrativa no excederá de setenta y dos horas, dentro de las cuales deberá consignarse al detenido a la orden del juez competente, con las diligencias que hubiere practicado".

La referida norma ha sido desarrollada en el artículo 289 del Código Procesal Penal que dispone que "[e]l fiscal podrá ordenar, antes del requerimiento, la detención administrativa del imputado cuando estime que concurren los presupuestos que justifican la detención provisional. En todo caso, el fiscal deberá presentar requerimiento. Una vez aprehendido el imputado, será puesto a disposición de juez dentro de las setenta y dos horas (...)."

Lo anterior es coherente con el artículo 193 ordinal 3° de la Constitución, en el que se atribuye al Fiscal General de la República "[d]irigir la investigación del delito (...)". En ese sentido, cuando el Fiscal tenga conocimiento o noticia de la comisión de un hecho delictivo y pueda atribuir *prima facie* la responsabilidad penal a una persona, tendrá la obligación constitucional de promover de oficio la acción penal, salvo que el ilícito sea de aquellos perseguibles por acción privada. Es así que, en el ejercicio de esa facultad, el Fiscal General de la República está autorizado por la Constitución (artículo 13 inciso 2°) y el Código Procesal Penal (artículo 289) para girar órdenes a la policía para que procedan a la aprehensión del presunto autor, en el caso que estime "(...) que existen los presupuestos que justifican la detención provisional(...)"; es decir, cuando se corroboren los requisitos establecidos en el artículo 292 del citado Código, dicha orden debe hacerse por escrito y debidamente motivada, tal como ordena el artículo 13 inciso 1° de la Constitución.

¹²¹ Al respecto debe decirse que, las órdenes de captura para ser ejecutadas como consecuencia de haberse decretado detención administrativa no tienen un plazo de vigencia determinado por el legislador, pero estas concluyen por circunstancias fácticas precisas, de las cuales es de citar:

i. Cuando ya no persistan los presupuestos que justifican la detención provisional (artículo 292 del Código Procesal Penal) y que motivaron decretar la detención administrativa, cuya determinación le compete a la Fiscalía General de la República. SHC 1-2010R del 3-03-2010

¹²² Ídem.

¹²³ Ídem.

Sobre el arresto administrativo, debe decirse que este es consecuencia de un procedimiento de naturaleza administrativa en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. En este aspecto, puede afirmarse que la sanción es el género y el arresto es la especie.

En este punto es preciso señalar que el arresto administrativo no es una medida instrumental o precautoria para asegurar la resultas del procedimiento administrativo, sino que es el resultado negativo de este, por haber determinado que el administrado es infractor de la ley.

La facultad administrativa de decretar arresto hasta por cinco días, en tanto representa un límite al derecho fundamental de libertad física, está sujeta a la reserva de ley (como se expresó en el considerando anterior), de manera que solo podrá aplicarse el arresto administrativo cuando una ley lo disponga como consecuencia de la infracción de un precepto normativo específico y, observando las formalidades y los plazos que para ello haya requerido el legislador (HC 201-2007 de fecha 20/01/2009). Tomando en cuanto además el límite temporal fijado en el artículo 14 de la Ley Suprema¹²⁴.

Luego de que en la jurisprudencia citada la Sala destaca las notas características de la detención administrativa y el arresto administrativo destaca las diferencias entre ellas las que citamos textualmente:

c) Ahora bien, expuestas las características principales de las órdenes de detención administrativa y del arresto administrativo, es pertinente destacar las principales diferencias entre ambas, así se tiene que:

i La orden de detención administrativa se encuentra dentro de las potestades constitucionales y legales conferidas exclusivamente a la Fiscalía General de la República, estas se adoptan como un mecanismo para garantizar la presencia en un proceso penal del presunto responsable de la comisión de un hecho delictivo que se investiga, es una medida de carácter instrumental que tiene por objeto presentar al aprehendido ante la autoridad judicial competente, dentro del plazo de setenta y dos horas; por su parte, el arresto administrativo es una potestad sancionatoria de la Administración, en aplicación del poder punitivo del Estado, no es una medida para garantizar las resultas del debido proceso sino que es la consecuencia negativa de este, por cuanto supone la restricción del derecho de libertad del infractor.

ii. Las órdenes de captura giradas a consecuencia de la detención administrativa no tienen un plazo de vigencia dispuesto por el legislador, pues precisamente -como antes se ha hecho referencia- su fin es ejecutarlas para presentar a la persona ante la autoridad correspondiente; sin embargo, una vez verificada la aprehensión del requerido -y estar en cumplimiento de esa detención con carácter de medida cautelar-, el fiscal a cargo está en la obligación de presentar al imputado y las diligencias que se hubieren

¹²⁴ Ídem.

realizado ante la autoridad judicial competente, dentro de setenta y dos horas; por su parte, el arresto administrativo aludido en el artículo 14 de la Constitución es una sanción que únicamente puede durar hasta cinco días, por tanto la Administración está sujeta a dicho término y excederlo devendría en un acto inconstitucional, así ha indicado esta Sala en la resolución correspondiente al HC 70-98, de fecha 19/03/1998¹²⁵.

De esta manera el arresto administrativo se configura como una sanción administrativa que menoscaba la libertad de locomoción, y que solamente es aplicable mediante la autoridad administrativa correspondiente, por la el cometimiento de una infracción administrativa y que sea el resultado de un procedimiento administrativo sancionador.

7.3. LA MULTA PECUNIARIA

Dentro de las modalidades que adopta la legislación para imponer las sanciones tenemos la multa, que representa el instrumento por excelencia para materializar el *ius puniendi* de la administración¹²⁶ y puede entenderse como una sanción de tipo pecuniario que afecta, por tanto inmediatamente, al patrimonio del trasgresor de una norma administrativa¹²⁷ de manera que puede aplicarse a las personas físicas o jurídicas¹²⁸, lo cual implica que el sancionado se convierte en deudor con relación a su importe¹²⁹ para con el Estado.

De esta manera la multa pecuniaria se convierte en una sanción administrativa que busca menoscabar o afectar el patrimonio de los infractores. Esta clase de sanción sea vuelto a través del desarrollo del DAS en nuestro ordenamiento jurídico una de las sanciones más efectivas, debido a que ésta ataca al patrimonio de las personas, característica que la vuelve ideal para sancionar a las personas jurídicas dado que el patrimonio de esas son precisamente el motor de las personas jurídicas.

Además de poder usarse en distintas áreas del derecho, siendo así que encontraremos la multa pecuniaria en distintos ordenes, como lo son en materia de transito y seguridad vial, migración,

¹²⁵ Ídem

¹²⁶ **RAMIRES TORRADO**, María Lourdes. “Postura de la Corte Constitucional Colombiana en relación con el poder sancionador de la administración”. Revista de Derecho, numero 028. Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. 2007. P. 318, podemos ver con eso, que en nuestra orden jurídico la multa tiene una trascendencia constitucional según el Art. 14. Que establece “No obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa”, con ello se le da dota de una caracterización única a la multa como determinante en DAS.

¹²⁷ **GARRIDO FALLA**, Fernando. ... *Óp. Cit...* P 195

¹²⁸ **DROMI**, Roberto, “Tratado de Derecho Administrativo”, Ediciones Ciudad de Argentina, 1998. Nota 5.2.

¹²⁹ **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto y **LUCERO ESPINOSA**, Manuel. *Compendio de derecho administrativo...* *Óp. Cit...* P. 211

electoral, policiaca, municipal, en materia de registro y en materia de medio ambiente, así como también en el orden disciplinario.

Especial mención merece la multa en materia ambiental, ya que dentro de los tipos de sanción, la más común y mayormente utilizada en el ámbito de los asuntos ambientales es la sanción pecuniaria¹³⁰, es decir, que es la medida sancionadora más utilizada para reprimir las infracciones ambientales¹³¹.

De esta manera la potestad sancionadora de la administración se convierte en un medio represivo elemental y efectivo contra las infracciones de las personas jurídicas-es precisamente esta característica la que le da una ventaja al DAS sobre el derecho penal, al que se le escapa la responsabilidad de éstas-de forma que esto se logra por el principio de responsabilidad directa de las personas jurídicas que rige en el ámbito sancionador administrativo, que lleva a que las multas se fijen pensando en las grandes empresas y con la intención de que generen los beneficios que éstas obtengan de su actuación ilícita y no resulten integrables en sus costes de producción¹³². En fin a esta clase de multa se le atribuye el éxito de las normas medio ambientales.

7.4. SANCIONES DISTINTAS AL ARRESTO Y LA MULTA.

El art 14 de la constitución ha sido objeto de diversas interpretaciones, una de ellas fue el de la sentencia de inconstitucionalidad con ref. 3-92 Ac. 6-92 del 17-12-1992 en la que mantenía el criterio de la exclusividad de imponer sanciones de arresto y la multa por parte de la administración pública y que literalmente decía:

“Al analizar el artículo 14 de la Carta Magna, aparece que se ha autorizado a la administración –con carácter evidentemente excepcional - a imponer multa o arresto hasta por quince días, pero en ningún momento aparece que se le concedan a aquella otras potestades punitivas o sancionatorias; y es que habiendo sido establecidos en forma excepcional, tales facultades sancionatorias deben entenderse taxativas; y en consecuencia, no puede hacerse una ampliación por vía legal, pues en tal caso la misma deviene en inconstitucional”.

¹³⁰ VELAQUEZ MUÑOZ, Carlos Javier. “Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales”. Revista de derecho. Núm. 022, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. P. 12

¹³¹ LOZANO CUTANDA, Blanca. “Derecho ambiental administrativo”. 6ª edición, edit. Dykinson, Madrid, 2005. P. 528

¹³² Ídem.

“Al contrarrestar la disposición legal con la normativa constitucional, esta Sala tiene la convicción que la autoridad administrativa no puede sancionar con el cierre de un establecimiento, local, negocio u oficina, la infracción a las leyes tributarias; pues al constituir materialmente una pena, ello es atribución judicial”.

De esta manera la administración pública solo podía imponer las sanciones de arresto a multa debido a la interpretación restrictiva que se había hecho, sin embargo más adelante se la SC realizaría el cambio de criterio mediante una interpretación integral o de unidad de la constitución, así:

Uno de los criterios para la interpretación del art. 14 Cn. es el enfoque sistemático, visualizado por otros tratadistas como el principio de unidad de la Constitución. A la luz de este principio, la Constitución debe interpretarse siempre como un cuerpo o conjunto orgánico y sistemático (...) integrado por reglas y principios racionales e inseparablemente vinculados entre sí (...), por lo cual ninguna de sus cláusulas debe considerarse aislada, ni superflua sino como parte de un sistema’. Además, en dicha resolución se dijo: ‘Este punto se trae a cuento, porque al realizar una revisión integral de la Constitución vigente, se encuentran otras disposiciones que, de forma expresa o implícita, atribuyen a la administración pública potestades sancionatorias diferentes a las indicadas en el art. 14 Cn., por ejemplo, el art. 68 Cn., al referirse a las potestades administrativas del Consejo Superior de Salud Pública y de las Juntas de Vigilancia, señala en su inciso segundo que estos organismos tendrán facultad para suspender en el ejercicio profesional a los miembros del gremio bajo su control, cuando ejerzan su profesión con manifiesta inmoralidad o incapacidad. Asimismo el art. 182 Cn., al establecer las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, señala en la n° 12, que ésta podrá suspender o inhabilitar a los abogados autorizados por los motivos previstos (...)’.

“Esta Sala comparte el criterio sostenido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, en el sentido que debe quedar establecido que el art. 14 Cn., al regular y atribuir a la autoridad administrativa la potestad de sancionar mediante arresto o multa las contravenciones, de ninguna manera tiene carácter excluyente o restrictivo, como para sostener, que la autoridad demandada en ejercicio de la función administrativa que naturalmente le compete, no puede ser facultada lealmente para imponer otra especie de sanciones ante las contravenciones correspondientes.”¹³³

¹³³ SA Ref. 330-2000 del 23-09-2000., al respecto la Sala sigue exponiendo; Y es que como dicha Sala manifestó en la resolución mencionada, ‘tanto el arresto como la multa han sido consideradas como penas en la legislación o Derecho Penal. Esa circunstancia fue considerada indudablemente por el constituyente salvadoreño en la formulación del art. 14 Cn., y es el supuesto de la expresión que sigue a la regla general de que corresponde únicamente al órgano judicial la facultad de imponer penas. En efecto, la expresión que le sigue: *No obstante*, usada en la segunda parte del art. 14 Cn.,

De esta manera la autoridad administrativa puede imponer cualquier tipo de sanción, siempre que estas estén debidamente reguladas en la ley, como lo pueden ser la clausura o cierre de un establecimiento¹³⁴, suspensiones¹³⁵, destituciones¹³⁶ también amonestaciones¹³⁷ y revocaciones de licencia¹³⁸.

para facultar a la autoridad administrativa la imposición de sanciones como el arresto y la multa, por las contravenciones a las leyes o normas administrativas, sólo implica el recordatorio del origen penal de esas sanciones, pero de ninguna manera, que se erija como la base para sostener, que son las únicas sanciones administrativas que la Constitución faculta a la autoridad administrativa en ejercicio de sus atribuciones legales. Esta interpretación, como se colige, abona a considerar que la Administración posee una amplia gama—que requiere evidentemente del respeto al principio de legalidad, reserva de ley y tipicidad— de posibilidades para desplegar su potestad sancionatoria'. Expuesto todo lo anterior, se concluye que las potestades excepcionales de imponer arresto o multa conferidas a la Administración deben entenderse en concordancia con toda la Constitución, y no en forma aislada, de lo cual se colige que dichas medidas excepcionales se refieren estrictamente al orden del Derecho Penal, por lo que es pertinente recalcar que la potestad sancionatoria concedida a la Administración no se limita a lo taxativamente expuesto por el art. 14 Cn., dado que lo prescrito en cuanto al arresto y la multa son potestades punitivas de la Administración pero en materia penal, y no administrativo sancionatoria, pues partir del supuesto que la Administración en el resto de sus campos no puede sancionar a los administrados que incumplen la ley, sería quitarle la potestad de *imperium* contenida en la Constitución, al dejarla sin formas eficaces de hacer cumplir el ordenamiento jurídico. De esta manera, y mediante la presente este tribunal cambia el precedente contenido en la resolución de Inc. 3-92, dictada a las doce horas del día 17-XII-1992, la cual esgrimen los apoderados de la institución actora como uno de los sustentos de su pretensión, en la que se estableció que la autoridad administrativa no puede imponer sanciones por la infracción a las leyes; pues al constituir materialmente una pena, ello es atribución judicial. Y es que, si bien conforme a los principios de igualdad y de seguridad jurídica, la jurisprudencia debe tener un adecuado seguimiento y apego por parte del respectivo tribunal que la dicta, esto no es óbice para que los criterios jurisdiccionales sean modificados parcial o incluso totalmente, pues si bien dichos criterios deben ser firmes y sostenidos, no pueden por ello revestir un carácter pétreo y de absoluta invariabilidad. Es así como se varía la jurisprudencia constitucional citada, dado que, transcurridos casi diez años desde la misma, y tal como se dijo en la sentencia dictada en el proceso 383-2000 de las quince horas y once minutos del día 24-I-2000, 'se atiende a un depurado criterio de interpretación de la Constitución, en el sentido de armonizar la aplicación derivada de la interpretación de la diversidad de normas constitucionales, ya que la Constitución debe entenderse como un todo coherente, cuyos artículos no pueden ser interpretados aisladamente, sino de conformidad con el todo'. Aunado esto a que, habiéndose desde aquella época reformado la Constitución en varios aspectos relativos a potestades sancionatorias de la administración, es claro que la intención del legislativo —en este caso como constituyente derivado— es reafirmar dicha potestad en el seno de la Administración Pública, por lo cual no sería ni circunstancial ni jurídicamente acorde al presente sostener el anterior criterio invocado"

¹³⁴ La clausura significa cerrar o concluir, se traduce en el cierre o restricción de una actividad o negocio de forma temporal, parcial o total, o indeterminada según sea el caso. **SALDAÑA MAGALLES**, Alejandro A. *Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales*. 2ª edición, edit. Ediciones fiscales ISEF. México. 2005. P. 19., Como sanción administrativa implica la cesación, o suspensión del ejercicio de una actividad, ya sea comercial o industrial, o bien el ejercicio de derechos, como es el de propiedad o posesión; tratándose de clausura de una obra de construcción puede ser provisional o definitiva... por regla general, este tipo de sanción es de carácter accesoria o conjunta, en virtud de que viene aparejada a otro tipo de sanciones. **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto. *Elementos de derecho administrativo, primer curso... Óp. Cit...* P. 376., este tipo de sanciones generalmente lo podemos encontrar en materia de sanciones municipales o las que se aplican en materia de salud o medio ambientales.

¹³⁵ La suspensión es una sanción disciplinaria, es decir que nace la potestad disciplinaria de la administración estas se aplican generalmente a los empleados de la administración pública, pero también se puede imponer a funcionarios públicos, o sea por las llamadas relaciones de sujeción especial, acerca de la naturaleza de esta sanción existe parte de la doctrina que le niega el carácter de sanción sino que le atribuyen carácter de medida

administrativa, para Quintana Matos "...la suspensión no se configura verdaderamente como una sanción sino que constituye más bien un medio de actuar, un instrumento de la administración cuando requiere el alejamiento de determinado funcionario para llevar a cabo una investigación administrativa o judicial. **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto y **LUCERO ESPINOSA**, Manuel. *Compendio de derecho administrativo... Óp. Cit...* P 216

¹³⁶ La destitución tiene la misma naturaleza que la suspensión, es decir tiene un carácter de sanción disciplinario más gravosa, con la diferencia que la característica de temporalidad de la suspensión desaparece ya que la destitución es permanente y tiene la misma aplicación que los casos de la suspensión, con la diferencia que resulata de la comisión de una infracción más grave.

¹³⁷ La amonestación puede entenderse como la "advertencia o conminación que la autoridad hace a determinada persona, las consecuencias desfavorables que podrá acarrearle la realización de una conducta infractora" **FERNANDEZ RUIZ**, Jorge. *Panorama general del derecho administrativo mexicano*. En AA.VV. IBEROAMERICANO. P. 458., en si es una "llamada de atención" que autoridad hace al infractor para que no vuelva a cometer conductas infractoras. **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto y **LUCERO ESPINOSA**, Manuel. *Compendio de derecho administrativo... Óp. Cit...* P 210., un ejemplo lo encontramos en El Art. 31 de la Ley de Protección al Consumidor, que se refiere a la forma en que se sancionarán las infracciones a la citada ley; y en sus literales se refiere específicamente a amonestaciones por escrito y a multas, puede verse resolución de la SCA en SD con Ref. 67-E-2001 del 12-02-2003

¹³⁸ Las revocaciones de licencias constituirán sanciones administrativas toda vez que la ley las considere como tal, es decir que el legislador las coloque como la consecuencia jurídica por el cometimiento de una infracción.

Bibliografía

- ✚ **ÁLVAREZ LEDESMA**, Mario I. *Introducción al derecho*, McGrawHill, México, 2001.
- ✚ **BACIGALUPO**, Enrique. *Derecho penal Parte general 2ª*. edición totalmente renovada y ampliada. Hammurabi Srl. Buenos Aires. República Argentina. 1999.
- ✚ **BADENI**, Gregorio. *Tratado de derecho constitucional*. Tomo I, 2ª edición actualizada y ampliada, edit. LA LEY, Buenos Aires, Argentina. 2006.
- ✚ **BEOTAS LOPEZ**, José Luis. *Derecho administrativo sancionador, el principio de culpa y las personas jurídicas*. En AA.VV. **BACIGALUPO ZAPATER**, Enrique. (director) La responsabilidad penal de las sociedades. Actuación en nombre de otro. Responsabilidad de los consejos de administración. Responsabilidad de los subordinados. Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1994.
- ✚ **BOLAÑOS GONZALES**, Jimmy. *Derecho disciplinario policial*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. 2006.
- ✚ **BUSTOS RAMIREZ**, Juan y **HORMAZABAL MALAREE**, Hernán. “*Lecciones de derecho penal*”. Edit. Trotta 1997.
- ✚ **CASSAGNE**, Juan Carlos, *El derecho administrativo argentino*, en AA.VV. **VARAS-IBÁÑEZ**, Santiago Gonzales. Derecho administrativo iberoamericano. N 9. INAP.
- ✚ **CREUS** Carlos. *Derecho penal, parte general*. 3ª edición actualizada y ampliada, edit. Astrea, Argentina. 1992
- ✚ **DE GONZALES MARISCAL**, Olga Islas y **CARBONELL**, Miguel. *El artículo 22 constitucional y las penas en el Estado de derecho*. UNAM, México, 2007.
- ✚ **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto. *Elementos de derecho administrativo, primer curso*. 2ª edición, Edit. Limusa, México, 2005.
- ✚ **DELGADILLO GUTIERREZ**, Luis Humberto y **LUCERO ESPINOSA**, Manuel. *Compendio de derecho administrativo, segundo curso*. 2da edición, Porrúa, México, 2001.
- ✚ **DONNA**, Edgardo Alberto. *Teoría del delito y de la pena. Fundamentación de las sanciones penales y de la culpabilidad*. 2ª ed, actualizada y ampliada. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires. 1996.
- ✚ **DROMI**, Roberto. *El acto administrativo*. 3ª edición, Ediciones ciudad de argentina, Buenos Aires, 1997.
- ✚ **FERNÁNDEZ MONTALVO**, Rafael. “*Principios Sustantivos de la Potestad Sancionadora de la Administración*”. En AA.VV., Derecho Administrativo Sancionador,

Cuadernos de Derecho Judicial. núm. XIII, COM. Marqués de la Ensenada CGPJ, Madrid España, 1994.

- # **FONTAN BALESTRA**, Carlos. *Derecho penal, introducción y parte general*. Actualizado por Guillermo Ledesma, Abeledo Perrot, Argentina. 1998.
- # **GARCIA ENTERRIA**, Eduardo y **RAMON FERNANDEZ**, Tomas. “*Curso de derecho administrativo*. Vol.II, 10ª ed. Civitas, Madrid, España. 2006.
- # **GARCÍA RAMÍREZ**. Sergio, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Volumen II, UNAM. México, 2006.
- # **GARRIDO FALLA**, Fernando. *Tratado de derecho administrativo*, Parte general. Volumen II, duodécima edición, edit. Tecnos, Madrid, España. 2005
- # **GORDILLO**, Agustín. *Tratado de derecho administrativo, el acto administrativo*. Tomo III, 8ª ed. Edit. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2004. www.gordillo.com.
- # **GUTIÉRREZ POSSE**, Moncayo Vinuesa. *Derecho internacional público*. Tomo I, 3ª Reimpresión, edit. ZAVALIA, Argentina, 1990.
- # **GRACIA HERNÁNDEZ**, Yolanda. *Los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*. En **MARIOS NÚÑEZ**. AA.VV. Protección penal y tutela jurisdiccional de la salud pública y de medio ambiente. Juan Antonio director .España 1997. EUROPA ARTES GRAFICAS. Universidad de Sevilla.
- # **HALAJCZUK**, Bohdan T. y **DEL R. MOYA DOMÍNGUEZ**, María Teresa. *Derecho internacional público*. 3ª edición actualizada, edit. EDIAR, Buenos Aires Argentina. 1999.
- # **HASSEMER**, Winfried. *Persona, mundo y responsabilidad, bases para una teoría de la imputación en derecho penal*. Traducción de Francisco Muñoz Conde y María del Mar Díaz Pita, Editorial Temis S. A. Santa Fe de Bogotá – Colombia. 1999.
- # **JIMENEZ DE ASUA**, Luís. *Principios del derecho penal, la ley y el delito*. Edit. Abeledo-Perrot, Argentina, 1997.
- # **LAMELAS**, Ana Sánchez. *Derecho Administrativo Sancionador y Derecho penal: consideraciones en torno a los principios de garantía*, en A.A.V.V. Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez I derecho público. Universidad de Cantabria Facultad de Derecho. Editorial Europa Artes Graficas, S.A. 1993.
- # **LITVAK**, José, **SANCHEZ**, Analia y **LITVAK**, Erika. *Sanciones encubiertas en el derecho tributario, ensayo*. La ley, Buenos aires, 2003.

- # **LOMELI CEREZO**, Margarita. *El poder sancionador de la administración pública en materia fiscal*. Compañía Editorial Continental, México, 1961.
- # **LOZANO CUTANDA**, Blanca. “*Derecho ambiental administrativo*”. 6ª edición, edit. Dykinson, Madrid, 2005.
- # **MARTINEZ MORALES**, Rafael I, “*Derecho Administrativo*”, Primer Curso, II Edición, Colección de Textos Jurídicos, Editorial Harla, México, 1991.
- # **MATTES** Heinz y **MATTES** Herta. *Problemas de derecho penal administrativo: historia y derecho comparado*. Madrid, España. 1979.
- # **MAGGIORE**, Giuseppe. *Derecho Penal*. Editorial Temis, Bogotá 1965.
- # **MALO CAMACHO**, Gustavo. “*Derecho penal mexicano*”.5ª edición. editorial Porrúa. México. 2003.
- # **MERKEL**, Adolf. *Las penas, necesidad, especies, determinación, imposición y extinción*. Edit. Leyer. Bogotá, Colombia. 2005.
- # **MEZGER**, Edmundo. *Teoría de la pena*. Edit. Leyer. Bogotá, Colombia. 2005.
- # **MONTT GARRIDO**, Mario. “*Derecho Penal Parte General*”. Tomo I, Editorial Jurídica De Chile, Santiago de Chile. 2001.
- # **MORA CAICEDO**, Esteban y **RIVERA MARTINEZ**, Alfonso. *Derecho administrativo y procesal administrativo-teórico práctico*. 8ª edición, edit. Leyer, Bogotá, Colombia, 2007.
- # **MUÑOZ CONDE**, francisco. “*Introducción al derecho penal*”. Edit. B de f. Buenos Aires, Argentina. 2001.
- # **PARADA**, Ramón. *Derecho administrativo, I parte general*. Duodécima ed. Edit. Marcial Pons, Madrid. 2000.
- # **PLASCENCIA VILLANUEVA**, Raúl. *Sistema penal y derechos humanos*. En AA.VV. Panorama internacional sobre justicia penal, política criminal, derecho penal y criminología. Culturas y sistemas jurídicos comparados séptimas jornadas sobre justicia penal coordinadores, **GARCIA RAMIREZ**, Sergio y **DE GONZALES MARISCAL**, Olga Islas. UNAM, México, 2007.
- # **PEMAN GAVIN**, Ignacio. “*El sistema sancionador español, hacia una teoría general de las infracciones y sanciones administrativas*”. Cedes editorial S.L. Barcelona. 2000.
- # **PESSINA**, Enrique. “*Doctrina del delito y la pena*”. edit. Leyer. Bogotá, Colombia. 2005.

- ✚ **POLITOFF LIFSCHITZ**, Sergio Et Al. *Lecciones de derecho penal chileno. parte general*. 2ª edición. Editorial Jurídica de Chile. 2003.
- ✚ **RAMIRES TORRADO**, María Lourdes. “*Postura de la Corte Constitucional Colombiana en relación con el poder sancionador de la administración*”. Revista de Derecho, numero 028. Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. 2007.
- ✚ **REBOLLO PUIG**, Manuel, **IZQUIERDO CARRASCO**, Manuel, **ALARCÓN SOTOMAYOR**, Lucia, **BUENO ARMIJO**, Antonio.. “*Panorama del derecho administrativo sancionador en España*”. Revista estudio Socio-Jurídicos, vol. 7, Núm. 001. Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. 2005.
- ✚ **ROXIN**, Claus. “*Derecho penal parte general fundamentos. La estructura de la teoría del delito*”. Edit. Civitas Traducción de la 2ª edición Alemana. Tomo I 1997.
- ✚ **SAAVEDRA ALESSANDRI**, Pablo. *El ius puniendi en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En AA.VV. Panorama internacional sobre justicia penal, política criminal, derecho penal y criminología. Culturas y sistemas jurídicos comparados séptimas jornadas sobre justicia penal coordinadores, **GARCIA RAMIREZ**, Sergio y **DE GONZALES MARISCAL**, Olga Islas. UNAM, México, 2007.
- ✚ **SALDAÑA MAGALLES**, Alejandro A. *Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales*. 2ª edición, edit. Ediciones fiscales ISEF. México. 2005.
- ✚ **SERRANO MIGALLON**, Fernando. XXVII. *El ius puniendi, su eficacia y los derechos fundamentales en el mundo contemporáneo*. En AA.VV. **MORA ICAZA**, Eduardo Medina. *Uso legítimo de la fuerza*. 1ª Reimpresión, edit. INACIPE, México, 2009
- ✚ **SERRA ROJAS**, Andrés. *Derecho administrativo, II curso*. Vigésima segunda edición, edit. Porrúa, México, 2003.
- ✚ **TORRÉ**, Abelardo. *Introducción al derecho*. 15ª edición, edit. LexisNexis-Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2006.
- ✚ **VILLATA BALDOVINOS**, Darío. *Teoría del Estado y una introducción al derecho constitucional*. 3ª edición, editorial e imprenta universitaria, San Salvador, El Salvador. C.A. 2003.
- ✚ **VELAQUEZ MUÑOZ**, Carlos Javier. “*Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales*”. Revista de derecho. Núm. 022, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.