

**INSTITUTO GLOBAL DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**



**TESIS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:  
MÁSTER EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

**TEMA:  
EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD COMO LÍMITE DE APLICACIÓN  
EN EL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA EN REPÚBLICA DOMINICANA**

**PROPONENTE:  
ALDEMARO JOSÉ MUÑIZ MENA**

**ASESORA:  
DRA. MIRIAM MABEL IVANEGA**

**4 DE ENERO DEL 2012**



## INDICE

### Páginas

|                                                                                                              |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| INTRODUCCIÓN.....                                                                                            | 1      |
| <br>CAPÍTULO 1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....                                                             | <br>3  |
| 1.1 Antecedentes .....                                                                                       | 3      |
| 1.2 Planteamiento del Problema .....                                                                         | 7      |
| 1.3 Objetivos .....                                                                                          | 9      |
| 1.3.1 Objetivo General .....                                                                                 | 9      |
| 1.3.2 Objetivos Específicos .....                                                                            | 9      |
| 1.4 Justificación .....                                                                                      | 9      |
| 1.5 Marco Teórico .....                                                                                      | 10     |
| 1.6 Método .....                                                                                             | 11     |
| <br>CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN .....                                                           | <br>12 |
| I. La Tipicidad como Principio Rector de la Potestad Sancionadora de la<br>Administración Pública .....      |        |
| §1. El Principio de Legalidad .....                                                                          | 19     |
| A) Fuentes .....                                                                                             | 23     |
| B) Fundamento .....                                                                                          | 27     |
| §2. Garantías del Principio de Legalidad .....                                                               | 31     |
| A) Material .....                                                                                            | 37     |
| B) Formal .....                                                                                              | 43     |
| <br>II. Alcance del Principio de Tipicidad en la Potestad Sancionadora de la<br>Administración Pública ..... | <br>48 |
| §1. La Potestad Sancionadora de la Administración Pública .....                                              | 52     |
| A) Principios Rectores .....                                                                                 | 58     |
| B) Límites Constitucionales .....                                                                            | 65     |

## **Páginas**

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| §2. Fundamento del Principio de Tipicidad ..... | 71  |
| A) Elementos Constitutivos .....                | 72  |
| a) Los Sujetos .....                            | 72  |
| b) La Conducta .....                            | 74  |
| c) El Objeto .....                              | 76  |
| B) Las Sanciones Administrativas .....          | 78  |
| a) Clasificación .....                          | 83  |
| b) Aplicación .....                             | 89  |
| CONCLUSIONES .....                              | 94  |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                | 98  |
| ANEXOS .....                                    | 104 |

## INTRODUCCIÓN

Es innegable que en nuestro ordenamiento jurídico la influencia de un modelo constitucionalista destaca la presencia del principio de separación de poderes que conlleva la distribución de las potestades estatales, las cuales se concentraban, en lo que se denominaba un Estado absolutista en manos del monarca, con un marcado acento monopólico. Y es que el principio de legalidad, amparado en la máxima *nulla poena sine lege previa*, transforma de manera definitiva la legitimidad de un derecho administrativo tipo sancionador, y aún más cuando dichas sanciones no se limitan al ámbito exclusivo disciplinario.

Somos de la creencia de que el principio de tipicidad, en sus diversas acepciones, persigue única y exclusivamente el control de la función administrativa estatal, pues tanto en la regularidad de las normas administrativas, así como en el apego a las regulaciones formales en vigencia, sin soslayar nuestro sistema de jerarquización de normas, dependerá del respeto a la seguridad jurídica respecto a los administrados. Es por eso que de la aplicación de Principios rectores del quehacer administrativo, se han tomado principios de la materia penal, los cuales implican la invocación de vías procedimentales para que, de una forma efectiva, los administrados puedan ejercer un control sistemático administrativo, y no limitado solamente a un sistema de control judicial, pudiendo, a nuestro entender, declarar la ilegalidad del acto administrativo.

El hombre es un ser destinado a vivir en sociedad y, tomando en cuenta que, en efecto, ningún ser humano puede subsistir solo, se adhiere a las reglas impuestas o preestablecidas por ella. De ello se deriva que como primera necesidad en la subsistencia social, surge que ella debe organizarse, para lo cual se establecen normas que todo ente social está obligado a cumplir o respetar, tal es el caso de los ciudadanos respecto a la administración estatal. De ahí la importancia de establecer que la ley tiene como fin, entre otras cosas, asegurar a los asociados, es decir a los hombres que viven en sociedad para garantizarles a ellos la seguridad de todos sus bienes y de todos sus derechos, ya que el imperio de la ley al que todos estamos sometidos, pretende compatibilizar la justicia y la seguridad. Es así que la seguridad que da la ley a los ciudadanos implica que en ocasiones ésta disponga la pérdida de derechos en pro de garantizar otros que se consideran mayores.

En nuestro país la falta de un adecuado manejo de sistema de fuentes y del principio de legalidad, específicamente el de reserva de ley, transforma el escenario en cuanto a nuestro régimen

sancionador de la Administración Pública, provocando una evidente contraposición de normas con fines sancionatorios como consecuencia de la ausencia de fuentes legislativas, de lo cual resulta un manejo precario del principio de legalidad sancionatorio. A tales fines, hemos pretendido abordar la situación de la actividad sancionatoria de la Administración Pública en la República Dominicana desde una perspectiva dogmática limitada a la aplicación del Principio de Tipicidad, convergiendo el interés general con la tutela administrativa efectiva a favor de los ciudadanos.

La descontrolada y evidente proliferación de un poder sancionador de la Administración Pública, cada día más creciente, se explica por la ineficiencia de un sistema de justicia penal adoptado incorrectamente, de lo cual las sanciones administrativas implican un castigo tan severo que nos atreveríamos a asimilarlo como las penas, ejemplo de ello citamos una cancelación de autorizaciones para la explotación de actividades mercantiles, imposición de multas de cuantías desproporcionales, ordenanzas de cierre de establecimientos, por mencionar varios de ellos, lo que implica que con frecuencia se provoque en la ciudadanía un sentir quebrantado por una afectación a un bien jurídico protegido que muchas veces no se puede reparar.

La presente investigación, tomando en cuenta el manual de redacción de tesinas del Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales, se ha dividido en dos capítulos. El primero abarcará cuestiones metodológicas respecto al diseño de la investigación y el segundo abordará el análisis objeto de la investigación, el cual se encamina al tratamiento de los aspectos esenciales de la tipicidad y los fundamentos de la potestad sancionatoria de la Administración Pública, incluidos los principios rectores, y el tema referente a la sanción administrativa, que se limita por la aplicación del Principio de Tipicidad, encargado de dar respuesta a la cuestión de saber si existe o no capacidad sancionatoria de la Administración Pública a propósito de nuestro sistema constitucional y de los límites que presenta esta situación respecto al administrado.

## **CAPÍTULO 1**

### **DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1 ANTECEDENTES**

1.- Artículo publicado por López Agüero, Victoriana, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas– UNNE 1, en el año 2001, sobre las sanciones administrativas, en el que la autora establece que la ley otorga a la Administración la potestad de imponer sanciones y también es ella quien fija los límites de este poder que se le atribuye. En el escrito se plantean cuestiones fundamentales que tratan de explicar cuáles han de ser los límites de la potestad sancionadora de la Administración, llegando a la conclusión que la misma tiene sus límites en los principios de legalidad y discrecionalidad.

De igual forma, se plantea la variable de que la legalidad se ubica dentro de lo que la doctrina denomina “reserva de la ley”, la cual somete la actuación de la Administración dentro del orden jurídico; de ahí que para imponer sanciones sólo podrá emitir actos que la ley le establece. En cuanto a la discrecionalidad, en el escrito se hace referencia a que, según afirma Cajaville, es la posibilidad otorgada por una regla de derecho a la Administración de elegir entre dos o más soluciones igualmente legítimas, e incluye como límites de las mismas los principios generales de derecho, los estándares de razonabilidad y la desviación, abuso o exceso de poder. Ahora bien, la Administración desarrolla su actividad a través de actos jurídicos y operaciones materiales (hecho). Los actos jurídicos producen efectos por sí mismos sin necesidad de ejecución material; en cambio los hechos son operaciones que pueden ser voluntaria o no y causar un daño a la administración, origen de una sanción.

Por último, se llega a la conclusión de que la sanción administrativa es el acto impuesto por un órgano estatal que deriva de un evento dañoso, actuando en función administrativa, como consecuencia de la violación de un deber impuesto por una norma. Además que dicho concepto deriva de la Potestad Sancionadora de la Administración; que precisa de una norma-ley que lo

---

1 Universidad Nacional del Nordeste de Argentina. Entre los años 1920 y 1955, la vida universitaria en el Nordeste estuvo constituida por el funcionamiento de Facultades, Carreras e Institutos creados por las Universidades Nacionales del Litoral y de Tucumán y subordinados a ellas. El 2 de Abril de 1955 se creó la Escuela de Derecho, dependiente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, con funcionamiento en la ciudad de Corrientes. Hacia la mitad del siglo XX, respondiendo esencialmente a la fuerza anónima concertada de cada una de las

habilite; que se ve limitada por el principio de legalidad y por el principio de discrecionalidad que establece un marco de posibilidades para la imposición de la sanción, una vez verificado la trasgresión.

2.- Artículo publicado sobre el “El Principio de la Legalidad Administrativa”. Autor: Abogado Orlando Fernández, Ex Jefe de la División de Estudios, Asesoría y Procedimientos Jurídicos, unidad adscrita a la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Contraloría Municipal de Maracaibo, Venezuela.

En este escrito se aborda el principio de legalidad administrativa, en el cual se establece que el mismo emerge cuando todas las acciones que emanan del poder público se encuentran en completa armonía con las reglas de derecho. Hace referencia a que el principio de legalidad aparece a fines del siglo XVIII; sin embargo, cabe señalar que en épocas pasadas regía el aforismo sobre el cual los actos se regían por la Ley Suprema dictada por la voluntad del Rey y los acólitos que lo representaban, quienes actuaban en nombre de él y de sus leyes supremas (Monarquía). En la Constitución Francesa de 1791, en su artículo 3º, sección 1ª, cap. II, el principio de legalidad se funda en el concepto de la ley proclamado por Rousseau, y acogido por la revolución, donde la ley es la expresión de la voluntad general, por lo que el cuerpo legislativo proveniente de la elección popular es el primero entre los poderes y la ley dictada por ese cuerpo tiene, en consecuencia, primacía sobre los actos emanados de los demás poderes.

Posteriormente, el principio de legalidad se ha apoyado, no sólo en la concepción tradicional de la supremacía de la ley, sino, además, en el principio de la seguridad jurídica; en tal sentido, se puede señalar, a criterio de este investigador, que no existe seguridad jurídica si la autoridad no está subordinada a la regla de derecho, es decir, la subordinación de los actos del poder público, las leyes, los reglamentos, ordenanzas y actos normativos.

En la Administración Pública, tal principio significa que la prenombrada administración está sometida a las reglas de derechos recogidas en la Constitución, en leyes dictadas por la Asamblea Nacional y las propias de la administración. Este principio impone a las autoridades la obligación de ceñir todas sus decisiones al contenido de las reglas jurídicas preestablecidas y los principios no

escritos que conforman el ordenamiento jurídico, aplicándose tanto a los actos administrativos individuales, como a los actos administrativos generales; por consiguiente, las medidas o decisiones de carácter particular requieren, para su validez, estar subordinados a las normas generales. Los actos administrativos generales deben tener su fundamento en la Constitución; por consiguiente, nada valdría si la efectividad del principio de legalidad no estuviera garantizada contra posibles violaciones del mismo. Los administrados pueden acudir a los órganos jurisdiccionales competentes para pedir la anulación de los actos administrativos ilegales u oponer, como defensa, la excepción de ilegalidad cuando se haya intentado contra ellos una demanda fundada en un acto administrativo que ellos estiman ilegal.

**3.-** Artículo sobre “Las Sanciones Administrativas”, de fecha viernes 04 de febrero de 2011, 16:53, por Pedro Manuel Casals, Hijo.

El mismo establece que, para abordar este tema, muy complejo por su naturaleza represiva, debemos distinguir entre las sanciones netamente administrativas y las penas judiciales. Esta distinción nos permite contrastar entre ambos sistemas represivos y comparar sus características. Añade que la manera más formal de diferenciar entre las sanciones administrativas y las penas judiciales es por su imposición. Que el órgano que impone la sanción o pena marca la diferencia entre una y otra. Las sanciones administrativas son impuestas por la administración, mientras que las penas judiciales son impuestas por los tribunales penales. Refiere que muchos autores consideran que existe una dualidad de sistemas represivos, debido a que la Constitución establece el principio de legalidad y denota una diferencia entre la infracción penal o la administrativa, estableciendo la capacidad de la administración para sancionar, mejor denominada potestad sancionatoria. Sin embargo, esto no quiere decir que la Administración puede sancionar a discreción porque, como sabemos, el principio de legalidad ata las actuaciones de la Administración y por tanto debe fundamentarse en una infracción/sanción previa en la ley.

De esta manera se delimita la potestad sancionatoria de la Administración y se garantizan los derechos del administrado, ya que las decisiones de la Administración son recurribles pero tienen efectos especiales, porque gozan de una presunción legal que les otorga una característica de ejecutoriedad inmediata a sus decisiones y los recursos no tienen efectos suspensivos sobre la misma. Muchos doctrinarios coinciden en reiterar que estos privilegios que tiene la administración son necesarios para el correcto funcionamiento de la misma. Esto lo fundamentan en la clasificación

de las sanciones administrativas, donde se distingue entre: a) sanciones disciplinarias; b) rescisorias; y c) tributarias, haciendo distinción con las sanciones administrativas dentro del Régimen Militar, el cual por motivos de brevedad no trataremos en el presente análisis.

Asimismo, apunta que el sistema represivo de la administración está regido íntimamente por los mismos principios que rigen el sistema represivo penal, los cuales son establecidos constitucionalmente y no pueden ser derogados por leyes, lo que significa que la administración no puede atribuirse facultades sancionadoras especiales con mayor alcance que el que establezcan los principios del derecho penal. Incluso se tipifican situaciones en las que un mismo bien jurídico puede estar protegido tanto por sanciones penales como por sanciones administrativas (violaciones medio ambientales). Esta remisión a los principios del derecho penal viene a llenar el vacío jurídico existente en relación a los principios de la potestad sancionatoria de la administración.

Estos autores explican que las sanciones disciplinarias, por su objeto (buen funcionamiento de la institución), no pueden estar sujetas al régimen procesal común ya que el buen funcionamiento de la Administración depende del seguimiento de las reglas que esta impone y por tanto debe tener la capacidad de hacer aplicar estas reglas por todos los medios. Estas sanciones disciplinarias se extienden a dos sujetos: a) Usuarios de Servicios Públicos (escolares, presos, internados en instituciones sanitarias, etc...) cuya disciplina y estricto apego a las normas es necesario para el funcionamiento de estas instituciones; y b) Miembros de los colegios profesionales (Abogados, Médicos, Ingenieros, etc...), cuya actuación profesional es de orden público y por tanto se considera como un problema interno de dichos colegios. Esto explica por qué las sanciones administrativas disciplinarias tienen características especiales para su aplicación.

Las sanciones rescisorias son aquellas que rescinden un acto o contrato de la Administración, eliminando por consiguiente los privilegios y/o beneficios que por efectos de dicho acto o contrato haya podido tener un administrado. Estas sanciones implican la pérdida de los derechos o ventajas administrativas que un administrado haya podido tener como titular a raíz del acto o contrato administrativo, y se le sanciona dejando sin efecto, temporal o definitivamente ese acto administrativo favorable al administrado como sanción por una conducta ilegal o en discordancia con las normas de la administración, siempre haciendo la salvedad, de que dicha conducta debe estar tipificada por una disposición legal previa.

Añaden ellos que las sanciones tributarias, como su nombre lo indica, son las sanciones más típicas y comunes de la administración, ya que su naturaleza es propia de su objeto y procedimiento. Son las sanciones de valor pecuniario impuestas por la administración. Muchos autores consideran que existe una sujeción especial en la relación jurídico-tributaria y, por ende, la administración tiene potestades específicas que le permiten ejecutar medidas especiales para la aplicación de estas sanciones.

Las fuentes mencionadas concluyen expresándose sobre la potestad sancionatoria de la Administración, la cual interpretan como una extensión de la facultad sancionadora del Poder Judicial, y no como una dualidad de sistemas represivos, ya que si existiera una dualidad de sistemas se regirían por principios y objetos diferentes y tendrían una naturaleza distinta. Es cierto que el objeto de ambas es diferente. El objeto de la pena judicial es de carácter preventivo (intimidación para no infringir), y el de la sanción administrativa es de carácter más bien represivo (reprensión por infringir), pero ambos son regidos por los mismos principios, por ende, son hermanos de un mismo padre, lo que significa que cada órgano de la Administración en general, contemplando todos sus poderes, es capaz de sancionar, siempre y cuando exista una ley previa que contemple la infracción y la sanción.

## **1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El concepto de Seguridad Jurídica se entiende como la garantía que ofrece el Estado a toda persona, de que serán respetados sus derechos consagrados en la Constitución y en las leyes y que no pueden ser alterados o vulnerados posteriormente contraviniendo la norma jurídica, en virtud de la cual esos derechos han sido adquiridos y, si se pretendiere, es necesario saber cuáles valores y cuáles derechos son los que tienden a garantizar la seguridad jurídica, entonces, tomando en cuenta lo antes dicho, basta con examinar la definición dada por la Corte Constitucional Española (Sentencia TC 27/1981, de 20 de julio), la cual afirma que seguridad jurídica:

*(...) es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agota en la adición de estos principios, no hubiera precisado ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia, la igualdad, en libertad.*

El principio de legalidad, contenido en la definición enunciativa que acabamos de examinar, es quizás uno de los mayores pilares de la seguridad jurídica. Este principio es universalmente conocido como el “*nulum crimen nulum delito sine lege previa*” y es aplicable al régimen sancionador de la Administración Pública. Pero el “*nullum crimen, nulum delito sine lege...*” como fundamento de la seguridad jurídica, no sólo implica el establecimiento de una norma previa a la comisión del hecho perseguido, sino que esta norma debe además ser escrita, conocida, clara y precisa. Es por eso que el establecimiento de infracciones o tipos administrativos, de manera imprecisa y poco clara es un atentado a la seguridad jurídica del ciudadano.

Hacer resaltar la importancia de la tipicidad como garantizadora de la seguridad jurídica, de la que es acreedora el Estado y como elemento insustituible del orden jurídico administrativo-sancionador, es el objeto y la problemática que se tratará en el presente estudio, enfocando desde un punto de vista analítico y particular un enfoque detallado del rol que juega la misma en la ciencia jurídica.

La potestad administrativa sancionadora en el ordenamiento jurídico dominicano se caracteriza por la ausencia de cualquier indicio de sistematización, con tendencia al caos. De ahí se desprende la subordinación de la Administración en su actuación sancionadora sujeta al Principio de Tipicidad, conocido entre nosotros como de Legalidad, el cual servirá como garantía de protección al administrado y que ha motorizado el planteamiento de las siguientes interrogantes para que, luego del desarrollo de este trabajo, puedan ser satisfechas:

¿Cuál es el alcance del Principio de Tipicidad en el régimen sancionador de la Administración Pública?

¿Constituye el Principio de Tipicidad un límite en la Potestad Sancionadora de la Administración Pública?

¿Cuál es la efectividad en cuanto la aplicación de la tipicidad en el quehacer administrativo dominicano?

## **1.3 OBJETIVOS**

### 1.3.1 General

Analizar el efecto del Principio de Tipicidad en la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, en el ordenamiento de la República Dominicana.

### 1.3.2 Específicos

- Identificar los aspectos básicos que indiquen en la actividad de la Administración Pública, aplicables en el ordenamiento jurídico de la República Dominicana.
- Realizar un análisis en cuanto a la aplicación del Principio de Tipicidad en la función Administrativa.
- Identificar las fuentes que sustentan la Legalidad en nuestro ordenamiento jurídico de la función administrativa.
- Determinar si las sanciones administrativas de nuestro ordenamiento jurídico tienen algún control que limite la potestad sancionadora como garantía de la tutela administrativa efectiva del administrado.

## **1.4 JUSTIFICACIÓN**

La importancia del tema elegido radica en que la potestad sancionadora es una consecuencia del supuesto del sometimiento a la legalidad que conforma todo el orden jurídico, ya que sin una atribución legal previa de potestades, la Administración no puede actuar contrariamente a lo que sucede con los actos de los particulares, vinculados al principio de libertad y según el cual resulta lícito hacer todo cuanto no ha sido expresamente prohibido por la ley. La Administración, en cambio, en virtud del principio de tipicidad, entre nosotros legalidad, debe referir su actuación a una norma jurídica de la que extrae la materia sobre la que ha de actuar (principio de especialidad), así como su ámbito. De ahí la necesidad de plantear cuáles son los límites que implica el sometimiento del poder sancionador de la Administración Pública al Principio de Tipicidad.

Dada la importancia antes mencionada, consideramos que se justifica la investigación de este tema, puesto que la misma podrá servir de referencia para estudiosos no sólo del Derecho

Administrativo, sino de todos los ciudadanos, vistos como personas a las cuales se les debe reconocer ciertas garantías cuando son pasibles de ser sancionados por el Estado Dominicano o de sus instituciones.

## 1.5 MARCO TEÓRICO

El tema de investigación será **“El Principio de Tipicidad en el Régimen Sancionador de la Administración Pública en la República Dominicana”**, el cual abordará la problemática que presenta la inobservancia de este Principio rector del Derecho Administrativo en la República Dominicana, enmarcado dentro del régimen sancionador de las entidades públicas. La delimitación investigativa abarcará el contenido y alcance de este Principio dentro del Derecho de la Administración Pública, tomando en cuenta la última modificación realizada a nuestra Constitución Dominicana del año 2010, la cual, no obstante delimitar expresamente los Principios de la Administración Pública, no se encuentra apoyada con una reglamentación clara de la sanción que conlleva el ejercicio de una conducta antijurídica que se suscite dentro de la misma.

Consideramos que si bien es cierto con la entrada en vigencia de nuestra recién formulada Constitución de la República, se le dota a la Administración Pública de Principios rectores en cuanto a su ejercicio, también cierto es que debido a que las fuentes existentes en nuestro ordenamiento jurídico de esta rama del Derecho, no se encuentran claramente determinadas, entendemos, por eso, relevante identificar cuáles son los parámetros que disponemos, tanto los usuarios como los operadores jurídicos, para determinar el régimen sancionador del quehacer administrativo, amparado en la ley como fuente principal.

Entendemos que para la aplicación de una sanción, primero debe de existir una preexistencia de una norma rectora que delimite tanto la conducta reprochable como la sanción a imponer, de ahí que hemos identificado las siguientes hipótesis: a) La falta de claridad en cuanto a la existencia del Principio de Tipicidad en el régimen punitivo administrativo; b) Las irregularidades suscitante que se producen de este tipo de actividad; c) Las soluciones existentes en la praxis según los lineamientos de nuestro ordenamiento; d) El ámbito de aplicación del principio de tipicidad.

Nuestra investigación está regida por una de tipo documental, cualitativa e interpretativa, en la que se abordarán aspectos fundamentales esbozados en la ley, doctrina y jurisprudencia tanto de la República Dominicana como de aquellas latitudes geográficas del Derecho comparado más

relevantes e influyentes a nuestro ordenamiento jurídico, utilizando variables distintivas, tales como la noción de tipicidad, régimen sancionador y Derecho Administrativo, a los fines de llegar a una solución doctrinal que satisfaga una problemática en cuanto a la falta de interpretación de este Principio rector.

## **1.6 MÉTODO**

La presente investigación conllevará un tipo de modelo teórico, analizando los documentos existentes relacionados con la temática conjuntamente con las posibilidades que nuestra práctica académica nos permita desarrollar. La investigación consta de una revisión bibliográfica de autores nacionales y extranjeros, así como de información obtenida en documentos publicados en internet, conferencias y conversatorios sobre el tema de la maestría en Derecho de la Administración del Estado, impartida por el Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales, del cual formamos parte como uno de los maestrantes.

El tipo de análisis a realizar será histórico, secuencial y jurídico en cuanto al tema en cuestión, tomando como documento base las Constituciones de la República Dominicana y las de otros países que se han tomado como referencia por entender su avance legislativo como modelo a adoptar por nuestro ordenamiento jurídico. El método histórico-dialéctico proporcionará la herramienta para el conocimiento de la evolución de los tratados de derecho internacional y su inserción en la realidad del contexto mundial.

## **CAPÍTULO 2.**

### **ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **El Principio de Tipicidad como Límite de Aplicación en el Régimen Sancionador de la Administración Pública de la República Dominicana**

##### **I. La Tipicidad como Principio Rector de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública.**

Con la llegada del Estado de Derecho que remplazaría a las Monarquías Absolutas, se estableció que la Administración Pública sólo ha de actuar en base a potestades que le son otorgadas por la Ley; por consiguiente, toda actuación realizada por esta debe encuadrarse dentro del ámbito de la Legalidad, y no en base a su voluntad, contratos o negocios jurídicos. Esta razón es determinante para que el Principio de Legalidad constituya un punto fundamental del Derecho Administrativo.

El Estado de Derecho se caracterizará, entonces, por el reconocimiento y tutela de los Derechos Subjetivos y por el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico. Esto es lo que se conoce como Principio de Legalidad y el es una expresión así como uno de los cimientos sobre los cuales se asienta un Estado Social y Democrático como el nuestro.

“La legalidad es la cualidad de lo que es conforme a la Ley. Entendiendo Ley en su sentido más amplio, es decir, el de Derecho” (Tobal, 2002, p. 46). Como bien expresa Vedel, citado por Cruceta (2001, p. 7), legalidad significa: “Conformidad con el Derecho y es sinónimo de regularidad jurídica”. Por consiguiente, esta no solo abarca lo contenido en la Ley desde el punto de vista estricto, sino que también se refiere a todo el ordenamiento jurídico establecido y, por lo tanto, comprende los Reglamentos, los Decretos, las Normas Generales; esto es la norma jurídica en sentido general.

La Administración Pública es:

*el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos en cada caso a una cuestión*

*concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las Leyes* (Amiama, 1982, p. 6).

El maestro Lares Martínez (1988), en cuanto al Principio de Legalidad señala que: “todos los actos emanados de los órganos del Poder Público deben realizarse en completa armonía con las reglas del Derecho” (p.177).

De Laubadere (1967, p. 203) al referirse al Principio de Legalidad expresa que: “Las autoridades administrativas están obligadas, en las decisiones que ellas toman, a conformarse a la Ley o más exactamente a la Legalidad, es decir, a un conjunto de reglas de Derecho, muchas de las cuales, aunque no todas, están contenidas en las leyes formales”. Ch. Eisenmann, por su parte, expresa que este: “*Tiene un sentido restrictivo de limitación de la Administración por las leyes formales*” (Vedel, citado por Cruceta, 2001, p. 7).

Podemos decir, entonces, que la Legalidad es el fundamento del Derecho Público, la que consagra el sometimiento a la voluntad de la Ley y, por ende, establece la seguridad jurídica. La misma constituye un soporte y un límite a las normas, por lo que es considerada un precedente para poder decir que un Estado es entonces considerado de Derecho. Lo cierto es que, en la actualidad este principio posee un doble significado, a saber: primero, implica la subordinación de los actos de la Administración Pública a la Ley y, en segundo término, consagra la sumisión de los actos provenientes de las autoridades administrativas, a las normas generales establecidas con anterioridad, sean estas o no de origen legislativo.

Dicho fundamento postula específicamente que la Administración Pública se somete en todo momento a lo que la Ley establezca. Este sometimiento se logra a través de unos mecanismos, elaborados por el Derecho Administrativo que, como ya sabemos, se encuentra edificado sobre la Administración y los Derechos de los Administrados.

La Legalidad supone que tanto la Administración como los particulares tienen que sujetar sus actuaciones a lo establecido en la Constitución y en las leyes. En el caso de la Administración Pública, la misma se encuentra subordinada a una norma jurídica preestablecida y en el caso de los particulares, estos deben abstenerse de hacer lo que la ley prohíbe. Por su parte, Lares Martínez (1988) nos dice que, aplicado a la Administración, tal principio significa, por una parte que: “aquella está sometida a las reglas de derecho contenidas en la Constitución y en las Leyes dictadas

por el Congreso y, por la otra, que está sujeta a las reglas de derecho dictadas por la propia Administración” (p. 177). El Principio de Legalidad es además sinónimo de determinación, taxatividad y oficialidad; técnicamente no debería llamarse principio, sino fundamento, ya que un Principio sólo existe en las ciencias exactas (Lógica, Matemática) y en las ciencias sociales existe el fundamento.

Este principio somete a las autoridades administrativas al conjunto de reglas jurídicas que ya previamente se encuentran establecidas, en instrumentos tales como: la Constitución, las Leyes, es decir, las denominadas fuentes escritas y no escritas que conforman este Principio y el Derecho Administrativo. Tal conjunto de reglas es lo que se conoce como Bloque Jurídico o, tal y como Hauriou lo denominó, Bloque de Legalidad.

Dicho fundamento no comprende únicamente las reglas impuestas a la Administración desde el exterior, como se expresó anteriormente, sino también las que la propia Administración formula, especialmente en el ejercicio de su Poder Reglamentario. Se consagra así, la Supremacía de la Constitución y de la Ley frente a todos los Poderes Públicos, cuya importancia radica en que las decisiones de las autoridades administrativas deben estar conformes a la Ley. Por consiguiente, en un Estado de Derecho, la Administración Pública debe sujetar su actuar a lo contenido en la Ley, puesto que, las potestades de que ésta disfruta, sólo les son otorgadas por una atribución legal, por lo que se puede deducir que los actos que ésta realiza y que no se sometan a lo dispuesto por esta disposición normativa, carecen de validez.

Para comprender a cabalidad el tema en cuestión, observemos lo que ha expresado al respecto nuestra Suprema Corte de Justicia, mediante sentencia No. 13 de la Tercera Cámara, de fecha 7 de abril del 2010 cuando determinó que:

*La Administración está sometida al Principio de Legalidad, es decir, a la ley cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación. Que los actos y disposiciones de la Administración deben someterse a Derecho y han de estar conformes a Derecho; que toda acción administrativa concreta, para tener la certeza de que se trata de una actuación válida, debe ser examinada desde el punto de vista de su relación con el orden jurídico y sólo en la medida en que pueda ser referida a un precepto jurídico o partiendo del principio jurídico que se pueda derivar de él, se puede tener como válida la acción administrativa.*

Nos dice Manuel Amiama (1982) en su *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*, citado por Tobal (2002, p. 45) que: “La base y la razón de ser del Derecho Administrativo, es el Principio de la Legalidad de la Administración, pues de lo contrario éste se convertiría en una simple disciplina descriptiva, en una suerte de organografía administrativa, sin relevancia jurídica”.

La sumisión de la Administración al Derecho responde a la necesidad de proteger a los ciudadanos contra la arbitrariedad a la que estarían expuestos si ésta no se encontraría sometida a alguna Ley preestablecida, sirviendo dicha subordinación para que el Estado pueda cumplir con sus objetivos, los que se verían amenazados si las autoridades administrativas estuviesen abandonadas a su libre albedrío. El Principio de Legalidad, como se ha referido, conlleva una sumisión absoluta de la Administración al Derecho. Este implica también el respeto de la juridicidad por parte de los servidores y órganos del Estado, los que se encuentran subordinados al Bloque de la Legalidad.

Pese a esto, no siempre ha existido esa sumisión al orden jurídico, es decir que el Principio de Legalidad no ha gobernado siempre. Este surge a finales del siglo XVIII, antes de esa época regían las Monarquías Absolutas, las que se centraban en la máxima: “*regis voluntas suprema lex*”, que significa que la voluntad del Rey es la Ley Suprema. En esas monarquías existían funcionarios que actuaban para y por el Rey, y poseían poderes ilimitados frente a los administrados. A este tipo de régimen se le conoció como Estado de Policía.

En este, los administrados no poseían derechos, ellos no podían hacer revocar o rectificar decisiones que hubieran sido injustas, no podían pedir reparación por los daños que les hubieran podido causar las actuaciones y actos de los funcionarios del Rey; en conclusión, no existía por tanto, límite en el actuar de los Representantes del Monarca. Esto trajo como consecuencia, inestabilidad para los administrados, ya que no existía un control efectivo sino una evidente arbitrariedad institucionalizada.

Posteriormente, acontecimientos como la Revolución Francesa de 1789, la Independencia de las colonias inglesas de América del Norte y las independencias de las repúblicas latinoamericanas, contribuyeron grandemente a que el llamado Estado de Policía fuera reemplazado por el Estado de Derecho, que nos es más que: “*aquella forma de Estado en que se reconocen y tutelan los derechos*

*públicos subjetivos de los ciudadanos mediante el sometimiento de la Administración a la Ley*” (Cuesta, 1966, p. 31).

Esta concepción de Estado de Derecho la encontramos en el artículo 3, sección 1, cap. II de la Constitución Francesa de 1791, citada por Martínez (1988, p. 177), en la que se establece que: “No hay en Francia autoridad superior a la de la Ley. El rey no reina más que por ella, y sólo en nombre de la Ley puede exigir la obediencia” y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en su artículo 5, citada por García y Fernández (2008, p. 443) que expresa que: *“Todo lo que no está prohibido por la Ley no puede ser impedido y nadie puede ser forzado a hacer lo que ella no ordena”*; de lo que se concluye en su artículo 7 que: *“Los que soliciten, dicten, ejecuten, hagan ejecutar órdenes arbitrarias serán castigados; pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la Ley, debe obedecer al instante; se hace culpable de la resistencia”*

Los profesores García de Enterría y Fernández, citados por Santofimio (1994, p. 104), al referirse a la importancia y significado de la evolución de la Legalidad, señalan que el gran aporte de esta discusión histórica está dado porque: “esta técnica estructural precisamente a lo que se llama propiamente Principio de Legalidad de la Administración está sometida a la Ley, a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación”.

Uno de los aspectos más trascendentales en el ámbito histórico es que se evolucionó de un Estado Absoluto en el que había desvinculación de la autoridad de la Ley, ausencia de Derechos Públicos Subjetivos, e inimpugnabilidad de los actos del soberano, a un Estado Liberal Burgués, en el que existía la Separación de Poderes y la Sumisión de la Administración al Derecho, es decir, el Principio de Legalidad.

Hoy en día, todos reconocemos como realidad innegable y, sin necesidad de discusiones, que existen normas jurídicas que limitan el actuar de la Administración. En la época de las Monarquías Absolutas se admitía que el Estado se encontraba por encima del Derecho y que los gobernantes no se hallaban sometidos al ordenamiento jurídico. En la actualidad, el Estado de Derecho se caracteriza por la afirmación plena del Principio de Legalidad.

En la actualidad<sup>2</sup> una de las prerrogativas más importantes con que la cuenta la Administración Pública es la conocida “Potestad Sancionadora”, que no es más que:

*Aquella facultad de la Administración Pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedadas para la Administración Pública las sanciones consistentes en privación de libertad (Enciclopedia Jurídica).*

En otras palabras, la Potestad Sancionadora es, simple y llanamente, la atribución conferida a la Administración Pública con la finalidad de imponer sanciones a los administrados o a los funcionarios públicos por actos que hayan sido considerados contrarios a lo establecido en las leyes, estas entendidas en su sentido general.

El Principio Constitucional de la Legalidad tiene, pues, una doble condición, Por un lado, es el Principio Rector del Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública y por consiguiente, del Derecho Administrativo Sancionador, constituyendo la columna vertebral de la actuación administrativa, ya que se deduce que si la Ley no determina las infracciones o sanciones las mismas no se podrán imponer, por lo que se descarta la aplicación de sanciones por analogía. Y, en segundo lugar, la facultad de la Administración de imponer sanciones, debe efectuarse a través de la Ley en sentido formal, en la llamada “Reserva de Ley”.

El Principio de Legalidad limita entonces a la Administración es sus acciones positivas, es decir, que los actos realizados por esta deben ser conformes al Derecho y también limita a la Administración en sus acciones negativas. En otras palabras, el Principio de Legalidad puede

---

<sup>2</sup> RIVERO, Jean, Derecho Administrativo, Venezuela, Instituto de Derecho Público, 1984, Pág. 15, expresa que: “En todos los Estados modernos, se admite que la Administración está vinculada por la regla de Derecho. Es éste uno de los principios fundamentales del liberalismo político. Se vincula, por una parte con la Separación de Poderes, y por la otra con la concepción revolucionaria de la Ley, “expresión de la voluntad general”. Raz, Joseph, La autoridad del Derecho, Ensayos sobre Derecho y Moral, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985, Pág. 263 y ss., para quien el sometimiento al Derecho, desde el punto de vista de los sujetos, debe ser doble, tanto del particular como del Estado. “Estado de Derecho significa literalmente lo que dice: El Estado de Derecho tomado en su sentido más amplio significa que la gente debe obedecer el Derecho, y regirse por él. Sin embargo, en la teoría política y jurídica ha llegado a ser interpretado en un sentido restringido, de que el gobierno debe ser regido por el Derecho y sometido a él. La idea del Estado de Derecho en este sentido es frecuentemente expresada por la frase el gobierno del Derecho, no de los hombres. Se dice que el Estado de Derecho significa que toda acción gubernamental tiene que tener una fundamentación en el Derecho, tiene que estar autorizada por el Derecho”.

contener obligaciones de actuar o abstenerse en determinadas circunstancias. Esta situación ocurre cuando una disposición establece de manera certera que la Administración debe tomar una medida; de no hacerlo su negativa se traduce a una ilegalidad.

Expresa De Laubadère (1967, p. 213), que en ausencia de una prescripción legal precisa, se debe considerar, en principio, que la Administración aprecia libremente “la oportunidad de actuar”. La Administración debe tomar las medidas reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes e intervenir, al respecto, en un plazo razonable; su abstención constituye una ilegalidad y una falta susceptible de comprometer su responsabilidad. Asimismo, la Administración está obligada a prestar el auxilio de la fuerza pública para la ejecución de las decisiones de justicia, como por ejemplo, en la ejecución de las sentencias de desalojo.

La Legalidad, entonces, rige y a la misma vez limita la imposición de sanciones por parte de las autoridades administrativas, de manera que la Ley como norma general, obligatoria, de conocimiento universal, dada conforme al procedimiento dispuesto por la Constitución, es la vía por la que se garantiza el debido respeto de los Derechos y Libertades de los administrados frente al Estado. Es como decían los ilustres Montesquieu y Rousseau (1982, p. 114 y ss):

*La democracia y la aristocracia no son Estados libres por su naturaleza. La libertad política no se encuentra más que en los Estados moderados; ahora bien, no siempre aparece en ellos, sino solo cuando se abusa del poder. Pero es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. "Quien lo diría" la misma virtud necesita límites. Para que no pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder.*

En definitiva, la Legalidad es un fundamento de contenido político, que consagra la exigencia de que sea el Congreso o Parlamento, el que determine, en virtud del pueblo como soberano, cuáles conductas vulneran qué bienes jurídicos y cuáles sanciones han de imponerse, limitando así la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, en la medida en que sólo las conductas que transgredan el ordenamiento jurídico son las que van a ser sancionadas conforme siempre a lo establecido en la Ley.

## §1. El Principio de Legalidad

En un Estado Democrático la Legalidad no es un concepto propio de la rama Administrativa, sino que es un fundamento que converge en otras ramas del Derecho Público como son: la Constitucional, la Penal y la Civil. Como sinonimia del Principio objeto de estudio puede establecerse que la tipicidad no es un concepto propio o exclusivo del Derecho Penal, pues también se predica en otros ordenamientos jurídicos; lo que sucede es que sólo en materia penal alcanza una función agotadora y excluyente, de tal manera que su inexistencia hace que la conducta humana sea jurídicamente irrelevante.

Se deduce entonces que el Principio de la Legalidad también incursiona en el llamado Derecho Administrativo Sancionador; en este ha sido entendida como una garantía directamente vinculada al Principio Penal: "***Nullum crime nulla poena sine lege proevia***", que traducido a nuestro idioma significa, "*Ningún delito, ninguna pena sin ley previa*", expresión utilizada en Derecho penal para expresar el principio de que, para que una conducta sea calificada como delito, debe de estar establecida con anterioridad (Enciclopedia Libre, Wikipedia, *Nullum crimen nulla poena sine praevia lege*).

Esto implica, en primer término, que ningún Reglamento Administrativo puede autorizar a la Administración a imponer sanciones, es sólo la Ley que puede otorgar ese poder y, en segundo lugar, que las autoridades administrativas deben limitarse a establecer las sanciones expresamente consagradas en la Ley.

Por esto se deduce que el delito debe encontrarse previamente establecido en una disposición legal tal y como lo establece el aforismo "***Nullum crimen sine praevia lege***"<sup>3</sup>, es decir, no hay crimen sin ley previa, pero es menester, además, para la imposición de una determinada pena a un actor, que la legislación que se encuentra vigente en ese momento la consagre como sanción al hecho ilícito ocurrido, como lo afirma la expresión "***Nulla poena sine praevia lege***", en otras palabras, no hay pena sin ley previa.

---

<sup>3</sup> Frase originaria del latín creada por Paul Johann Anselmo Von Feuerbach como parte del Código de Baviera de 1813. Institución de larga data que exige la existencia previa de una norma legal que, por una parte, tipifique como "infracción" la conducta que se pretende castigar y, de otro lado, establezca la sanción aplicable a quienes incurran en dicha conducta.

La sentencia del 16 de septiembre del 2009, No. 28, dictada por la Corte de Apelación de Puerto Plata, en materia correccional expresa que:

*....2) De conformidad con lo que dispone el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable...” Se trata del Principio de Legalidad, que exige que la Ley que erige en delito, un comportamiento u omisión, debe existir con anterioridad al hecho imputado. En apego al Principio de Legalidad, los jueces deben interpretar de manera restrictiva la ley penal. Evidentemente ello significa que se encuentra prohibido el recurso a la interpretación analógica, así como la interpretación extensiva.*

Como previamente se expresó, este Principio surge como resultado del abuso que las Monarquías Absolutistas mantenían en contra de sus súbditos. Los mismos podían ser condenados por cualquier tipo de conducta, situación que generaba inseguridad para los administrados, pues no sabían si su accionar podía ser considerado inadecuado y a esto se le debe sumar la brutalidad de las penas, sanciones y el irrespeto al debido proceso. Es por esta razón que, en un Estado considerado de Derecho debe el juzgador someterse a lo establecido en la Ley para imponer una sanción a una persona. Esta disposición legal será la que dará las pautas para poder establecer si la conducta es o no antijurídica y, de serlo, entonces debe imponer la sanción siempre de acuerdo a lo dispuesto por Ley.

Así, el Principio de Legalidad en el ámbito Administrativo se desprende de la naturaleza que tiene dicho principio en el Derecho Penal, según el cual sólo la Ley crea delitos y sólo podrá considerarse delito, aquel hecho que la Ley declare delito expresamente. De ahí, que se establezca: “No hay delito sin ley” y, por tanto, mientras la Ley no prohíba un hecho, el hombre tiene libertad para realizarlo. Este principio resulta ser el fundamento de la prohibición de la analogía en materia penal.

La Sentencia C-133 de 1999 de la Corte Constitucional Colombiana expone al respecto que:

*El principio de legalidad penal constituye una de las principales conquistas del Constitucionalismo, pues constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los*

*ciudadanos, ya que les permite conocer previamente cuándo y por qué “motivos pueden ser objeto de penas ya sea privativas de la libertad o de otra índole, evitando de esta forma toda clase de arbitrariedad o intervención indebida por parte de las autoridades penales respectivas (sic).*

De modo que, ese principio asegura la igualdad de las personas, controla la arbitrariedad judicial y protege la libertad individual.

En nuestra Carta Magna, este fundamento se encuentra consagrado en el artículo 40, numeral 3 al establecer que: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción penal o administrativa”.

El Principio de Legalidad podemos traducirlo, en primer lugar, en la manera en que son creados los regímenes jurídicos sancionatorios y, en segundo término, en la necesidad de disposiciones normativas para poder aplicar una sanción a un administrado. La conformación de regímenes jurídicos sancionatorios implica que es a través de una Ley que pueden configurarse como antijurídicas, ilícitas, prohibitivas o delictivas, conductas que lesionen la convivencia y seguridad general, y las sanciones que consecuentemente se impondrán a los individuos, así como que el Poder Legislativo es el facultado para poder identificar y establecer como antijurídicas las conductas que se deben castigar y las sanciones que se impondrán a estas conductas en el momento de ser juzgadas.

El Principio de Legalidad se presenta entonces como una limitante al accionar de la Administración Pública, en lo relativo a las conductas que han de ser juzgadas y a la instauración de tipos sancionatorios, siendo este fundamento al mismo tiempo, una garantía para los administrados, ya que los mismos podrán conocer con plena certeza y seguridad qué conductas son consideradas prohibidas y cuáles son las razones por las cuales estos pueden ser juzgados. Es por esta razón que se debe precisar en la Ley vigente en cuanto a la comisión del hecho delictivo, cuál ha de ser su relevancia y su correspondiente sanción.

La Legalidad, entonces, nos protege como ciudadanos contra las posibles arbitrariedades de la Administración Pública, ya que en base a esta el legislador debe establecer cuáles conductas son merecedoras de sanciones por atentar contra bienes protegidos jurídicamente; en consecuencia, es

función del legislador dentro de los límites de su jurisdicción establecer y describir de manera objetiva, la infracción disciplinaria o penal y debe, por ende, consagrar la respectiva sanción. De ahí que la Corte Constitucional de Colombia nos aclara el panorama y expone que:

*De acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional sólo el legislador puede establecer hechos punibles y señalar las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en ellos. Un hecho no puede considerarse delito ni ser objeto de sanción si no existe una Ley que así lo señale. Ley, que ineludiblemente debe ser anterior al hecho o comportamiento punible, es decir, previa o "preexistente".*

En otras palabras, esta sentencia supone simple y llanamente que el legislador es el encargado de tipificar las infracciones y las sanciones, así como que se exige la existencia de una Ley anterior que consagre un hecho como delito y que, por consiguiente, establezca la pena o sanción a aplicar. El Principio de Legalidad es, lejos de toda duda razonable, un fundamento básico para garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos, los cuales tienen el derecho a que las conductas u omisiones sancionables hayan sido previamente descritas como es debido por el legislador y a que sean publicadas en una norma. Así las conductas y omisiones van a ser entonces conocidas con anterioridad al hecho antijurídico.

Es por tal motivo que la Legalidad constituye una garantía con rango constitucional de los Derechos Fundamentales de todo ser humano y un Principio Rector de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública. Por consiguiente, es innegable la importancia de la Legalidad, cuya aplicación permite aspirar por un ordenamiento justo. Vemos cómo la mayoría de legislaciones lo han adoptado salvo los Estados Totalitarios, al no responden a un Estado de Derecho.

Nuestro país ha aceptado este Principio, el cual se encuentra establecido en nuestra Constitución y en la Resolución No. 1920-2003 de la Suprema Corte de Justicia que expresa que:

*El derecho a un proceso legal deriva del principio de legalidad, consagrado en el artículo 8 numeral 5 de la Constitución, que dispone “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe”. Del mismo modo consagrado por el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos y por el artículo 15 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Consiste este Principio en el*

*aseguramiento de que nadie será objeto de persecución, ni sujeto de proceso, sin la existencia de una ley previa que confiera fundamento legal a la intervención de las autoridades. En el ámbito del derecho penal se traduce en que nadie puede ser procesado ni sancionado sino como consecuencia de una ley existente previamente al hecho imputado (nullum delicto sine lege previa). Principio que se extiende hasta la ejecución de la pena (nulla poena). Si bien la garantía de legalidad es, en la práctica, aplicable comúnmente a la materia penal, no menos cierto es que la misma es aplicable “mutatis mutandi” a las demás ramas del derecho, salvo las excepciones de lugar.*

## **A) Fuentes**

La Legalidad es el resultado de todas las Reglas de Derecho que se imponen a la Administración. Si bien es cierto que etimológicamente la palabra Legalidad proviene de “Ley”, las normas que se imponen a la Administración tienen carácter jurídico. Esto quiere decir que: “aun cuando la ley es una fuente importante de la legalidad, otras fuentes de origen no legislativo concurren a la legalidad” (Alvarado, 1986, p. 146).

Las fuentes de la Legalidad pueden ser escritas y no escritas, las mismas se encuentran jerarquizadas, y se ha dicho que esa jerarquización conforma un novedoso elemento del mecanismo de la Legalidad. En primer lugar, entre las fuentes escritas encontramos la Constitución de la República, fundamento del Derecho Administrativo y norma suprema de la que derivan los Poderes del Estado. El artículo 6 de nuestra Carta Magna establece la Supremacía de la misma y expresa que: “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

En Francia, por ejemplo, entre las fuentes escritas observamos en primer lugar las Leyes Formales, es decir, las dictadas por el Parlamento y los Reglamentos de las autoridades administrativas y, en segundo lugar, se encuentran entonces las Leyes Constitucionales.

En nuestro ordenamiento encontramos, en segundo término, los Tratados Internacionales. El Tratado, para ser considerado fuente escrita del Principio de Legalidad, debe ser ratificado y publicado oficialmente. El artículo 26, numeral 2 de la Constitución dominicana así lo establece:

“Las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial”.

En Francia, por su parte, los Tratados o acuerdos regularmente ratificados y aprobados según la Constitución Francesa de 1946 en su artículo 26, poseen una autoridad superior a las Leyes. En nuestro país, estos también prevalecen sobre la Ley, tal y como lo expresa la sentencia de la Suprema Corte Justicia de nuestro país del 9 de febrero del 2005, según la cual:

*(...) en razón de que ninguna norma nacional o internacional puede predominar por encima de la Constitución, que es parte, la principal, de nuestro Derecho Interno, lo que es hoy reconocido por nuestro derecho positivo al consagrar el artículo 1 de la Ley No. 76-02 (Código Procesal Penal), al referirse a la primacía de la Constitución y los tratados en el sentido de que estos “prevalecen siempre sobre la ley (...).*

En tercer lugar, como fuente de la Legalidad, encontramos las Leyes votadas por el Congreso Nacional. La Administración se encuentra sometida a las Reglas de Derecho contenidas en las leyes normativas dictadas por el Congreso.

En cuarto lugar se encuentran los Reglamentos dictados por el Presidente de la República, en virtud del párrafo b, del artículo 128 de nuestra Constitución que reza como sigue: “Atribuciones del Presidente de la República. Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario”.

En quinto lugar tenemos los Decretos. En Francia, por ejemplo, los Decretos Reglamentarios del gobierno crean una legalidad de aplicación más general y de fuerza jerárquica más grande que los Reglamentos Particulares propios, sean de un servicio público determinado, sean de una circunscripción territorial limitada.

Finalmente, dentro de las fuentes escritas, encontramos las Resoluciones tomadas por los organismos e instituciones con calidad para ello, dentro de los límites de su competencia, así como las Ordenanzas Municipales y las Medidas Individuales tomadas por las autoridades territoriales.

De esto podemos colegir, que el Principio de Legalidad aplicado a la Administración significa, por un lado, que esta se encuentra sometida a las reglas de Derecho contenidas en la Constitución y en las Leyes dictadas por el Congreso y, por el otro, que está sujeta a las reglas de Derecho dictadas por la propia Administración. Esto es, que el Poder Ejecutivo debe ceñir sus actos a las disposiciones de sus propios Reglamentos. Asimismo, los Consejos Municipales investidos de potestad para dictar ordenanzas sobre asuntos de orden municipal, están sometidos en sus actuaciones a lo dispuesto en dichas ordenanzas.

El Principio de la Legalidad se aplica, por ende, tanto a los actos administrativos individuales, es decir, a las decisiones particulares que deben encontrarse sometidos a normas previamente establecidas para ser válidas, como a los actos administrativos generales; por ejemplo, los Reglamentos que se encuentran subordinados a la Constitución y a la Ley.

Entre las fuentes no escritas de la Legalidad, tenemos la Costumbre, la Jurisprudencia y los Principios Generales del Derecho. La Costumbre constituye una fuente del Derecho Administrativo y, en consecuencia, del Principio de Legalidad.

A título de ejemplo, una costumbre practicada durante muchos años en la Dirección General del Impuesto sobre la Renta, nos aclara las dudas surgidas respecto a la costumbre como fuente de la legalidad; se refiere a las declaraciones sucesorales presentadas ante la sección de sucesiones y donaciones. Las declaraciones sucesorales se presentaban en papel simple, firmado por el o los herederos del difunto y con firmas legalizadas por un notario del lugar del fallecimiento del *de cujus*. En años recientes, la Dirección General del Impuesto sobre la Renta varió el criterio, estableciendo que las declaraciones sucesorales debían ser hechas en formularios especiales para tales fines. Sin embargo, al cambiar la costumbre anteriormente establecida, y al establecer la obligatoriedad del uso de los formularios oficiales, se advirtió al público que tal costumbre o práctica había sido descartada y fijó un plazo a partir del cual los indicados formularios se hicieron obligatorios (Alvarado, 1986, pp. 146-147).

En lo que respecta a la Jurisprudencia, la misma es considerada como una fuente creadora del Derecho. En Derecho Administrativo se denota más esa función y, por esa razón, es que constituye una fuente del Principio de Legalidad.

Por otra parte, entre las fuentes no escritas de la Legalidad, no podemos dejar de mencionar los Principios Generales del Derecho. Entre los principios que, tanto el Consejo de Estado Francés como los Tribunales Administrativos han establecido que se aplican y limitan la actividad de la administración, encontramos los siguientes: el Principio de Derecho de Defensa, la Intangibilidad de los Efectos Jurídicos de los Actos Individuales, la No Retroactividad de los Actos Administrativos, el Principio de Igualdad de los ciudadanos y el de Proporcionalidad.

De la enumeración hecha de las fuentes de la Legalidad se deduce que entre las normas que se imponen a la Administración, existe una gradación, es decir, que estas disposiciones no poseen el mismo valor jurídico. Partiendo de las fuentes escritas y no escritas de la Legalidad que se acaban de analizar, se puede, entonces, afirmar que esta posee un significado negativo y otro positivo.

En cuanto al significado negativo podemos establecer que:

- Los Reglamentos no pueden contradecir una Ley Formal, más bien, no pueden exceder sus límites.
- Los Actos Individuales no pueden contradecir las Leyes Formales ni los Reglamentos.
- En su actuación, la Administración no debe exceder las normas que regulan la competencia.
- Toda la actividad de la Administración debe desarrollarse sin violar los principios Generales del Derecho.

En cuanto al sentido positivo, del Principio de Legalidad podemos expresar que:

- La Administración no debe intervenir en cuestiones referentes a la libertad, la propiedad, la aplicación de penas, etcétera; es decir que la Administración, en su actividad, debe respetar siempre la zona de “Reserva Legal”.
- La actividad administrativa debe respetar los principios de justicia material.

- El legislador puede habilitar a la Administración para que dicte reglamentos delegados o determinados actos concretos (Diez, 1974, p. 177).

## **B) Fundamento**

El Principio de Legalidad se fundamenta en la concepción de Ley, expresada por Rousseau, y acogida por la Revolución Francesa, esto es, que la ley es la expresión de la voluntad general; según este aforismo, “el cuerpo legislativo proveniente de la elección popular es el primero entre los poderes, y la ley dictada por ese cuerpo tiene, en consecuencia, primacía sobre los actos emanados de los demás poderes” (Lares Martínez, 1988, p. 174).

La Administración Pública debe actuar con un sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, ya que es el Derecho el que va a determinar su actuación y la validez de sus actos, siempre y cuando exista una previsión preestablecida, esto es, en base al Principio de Legalidad. Debemos tener en cuenta que no sólo el antes referido fundamento es aplicado a la Administración, sino que el mismo somete a la Ley y al Derecho tanto a los ciudadanos como a los Tribunales.

Geara (1989) ha expresado que, de acuerdo con el Principio de Legalidad Administrativa, todas las actuaciones de la Administración deben estar enmarcadas dentro de la Ley y el ordenamiento jurídico en general y que, por lo tanto, los actos que esta dicte contrarios a la Ley o apartados de la misma, serían nulos, ya que la Administración sólo puede actuar en ejecución o cumplimiento del mandato legal, aunque excepcionalmente la Ley le confiere poderes discrecionales para determinados casos.

Existen diversos criterios doctrinales que tratan de explicar el fundamento del Principio de Legalidad de la Administración. Un primer criterio o concepto doctrinal, el de la Vinculación Negativa o Negative Bindung, desarrollada en Alemania, se basa en el principio jurídico siguiente: “*lo que la ley no prohíbe está permitido*”. Se considera entonces que la Administración puede actuar discrecionalmente en todos aquellos casos en que la ley no se lo prohíbe o no ha regulado.

Por otro lado, para Rebollo Puig: “*la vinculación negativa comporta que la Administración no puede actuar contra la legalidad*” es decir, que la Ley es un mero límite externo, de tal modo que

en todo el espacio dejado libre por ese límite puede la Administración desarrollar sus actividades, sin necesidad de que una norma la habilite previamente para que las mismas se reputen válidas.

Con la tesis de la vinculación negativa, Peña Solís citado por Mora (2006) expresa que:

*(...) en el marco de esta tesis, un acto administrativo resulta válido, pese a que su emanación no haya sido atribuida previamente por la ley a la Administración, siempre y cuando no sea incompatible, o mejor dicho, no infrinja una norma jurídica. Y en este mismo orden de razonamiento solamente será nulo cuando sea incompatible-explícita -implícitamente- con el Derecho; de allí el porqué la posición de la Administración Pública resulta idéntica a la de las personas frente a la Ley, pues al igual que ellas está facultada para hacer todo aquello que la Ley no prohíba (...).*

Este concepto no parece ser el más acertado, si tomamos como parámetro que la regla entonces se convierte en una excepción, ya que, si bien es cierto que la Administración puede actuar con cierta discrecionalidad en situaciones tales como calamidad pública o catástrofes, estos acontecimientos constituirían excepciones ya pues la regla es la Legalidad.

Por otro lado, si analizamos el artículo 40, ordinal 5, de nuestra Constitución que señala que: “*A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe*”. Observamos que tal disposición se ubica dentro de los derechos individuales de los ciudadanos, que constituye, entonces, una garantía en contra de posibles actuaciones del Poder Público que se podrían considerar ilegales. Por consiguiente, si a una persona no se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda, es razonable que para atribuirle potestades a la Administración Pública frente a los administrados, estas deben ser otorgadas por la Ley.

El artículo 6 de nuestra Constitución es claro y preciso al establecer que: “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”. Por su parte, el artículo 4 de la antes referida Constitución Dominicana consagra que:

*El gobierno de la Nación es esencialmente civil, republicano, democrático y representativo. Se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Estos tres poderes son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones. Sus encargados son responsables y no pueden delegar sus atribuciones, las cuales son únicamente las determinadas por esta Constitución y las leyes.*

Finalmente, el artículo 138 de la referida disposición expresa los Principios de la Administración Pública y expone que: “La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”. Es así, por consiguiente, que la Administración Pública, contrario a esta teoría que expresa cierta discrecionalidad de actuar donde la ley no prohíbe, debe conducirse donde la ley expresamente le faculte y como indique la misma. Este es el criterio de la Vinculación Positiva que actualmente es el que se acepta.

Se ha expresado que, con la tesis de la vinculación negativa (concepción alemana), los funcionarios públicos cometen arbitrariedades en el ejercicio de su función, ya que en base a esta doctrina se le otorga a la Administración Pública demasiada discrecionalidad en su actuar.

Por citar un ejemplo que es perfectamente aplicable en la vinculación negativa, cuando la Administración Pública construye una carretera, esta no lo hace porque deba cumplir con la Ley de Carreteras, sino porque ha considerado que dicha carretera es pertinente y oportuna, sirviendo de esta manera a los fines generales de la sociedad siempre respetando la Legalidad. Otro ejemplo sería el nombramiento o remoción de un cargo de libre designación.

Un segundo criterio, el de la doctrina de la Vinculación Positiva o Positive Bindung de la Administración, surgió en Francia y fueron los Kelsenianos y específicamente Merkl, quien impulsó esta teoría. Nos expresan García de Enterría y Fernández (2008, p. 446) que: “La construcción Kelseniana no podía admitir ningún poder jurídico que no fuese desarrollo de una atribución normativa precedente”. En otras palabras, la Administración debe actuar en base a normas preestablecidas ya sea cuando ella dicte Reglamentos o un acto ejecutivo de mero hecho.

Ballbe, citado por García de Enterría y Fernández (2008), nos expresa que:

*La conexión necesaria entre Administración y Derecho y la máxima que lo cifra- que non sunt permissae prohibita intelliguntur [lo que no está permitido ha de entenderse prohibido, por diferencia, dice el mismo autor en otro lugar, del principio que rige la vida privada. Permissum videtur in omne quod non prohibitum: ha de entenderse permitido todo lo que no está prohibido].*

Esta teoría expresa que la Administración Pública sólo puede operar cuando una norma jurídica así lo ha previsto. Es, por consiguiente, un vínculo entre la norma jurídica y la Administración y esta última debe someterse plenamente a la Ley y por ende al Derecho.

El autor venezolano Peña Solís, citado por Mora (2006) nos dice que la tesis de la vinculación positiva presenta el siguiente razonamiento:

*(...) la Administración está facultada para hacer únicamente lo que está expresamente previsto en una Ley, o sea, lo que es “conforme “a la Ley; en consecuencia, todo lo no previsto está prohibido, por tanto, en esta perspectiva doctrinaria desaparecen los espacios libres de actuación del Poder Ejecutivo. Dicho de otra manera, ningún acto puede ser emanado al margen de la Ley.*

*Y se considera que está al margen, cuando la facultad para emanarlo no aparece contemplada expresamente en el ordenamiento jurídico (...).*

La Administración se encuentra solamente autorizada para realizar lo que se ha establecido expresamente en una Ley, es decir lo que es conforme a la Ley, por lo que se deduce que todo lo que no está previsto está prohibido.

Esta tesis aparece consagrada en diversas disposiciones, tales como en el artículo 18 de la Constitución Austríaca de 1920, en cuyo contenido expresa que el Estado debe actuar sobre el fundamento de la ley. Otro ejemplo lo encontramos en la Ley Fundamental de Bonn, en su artículo 20, párrafo 3, en el que se establece que el Poder Ejecutivo y los Tribunales se encuentran vinculados a la Ley y al Derecho. En nuestra legislación la encontramos en el artículo 6 de nuestra Constitución, al que ya hemos hecho referencia y el que expresa que: “Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y

fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución”.

En México, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia ha aceptado este criterio de vinculación positiva, al afirmar que: *“las autoridades no tienen más facultades que las que las leyes les otorgan, pues si así no fuera, sería fácil suponer implícitas todas las necesarias para ejecutar actos que tendrían que ser arbitrarios, por carecer de fundamento legal”, “y que éstas deben de actuar siempre dentro de sus atribuciones, “de manera que aunque no haya precepto que prohíba a alguna autoridad hacer determinada cosa no puede llevarla a cabo si no existe disposición legal que la faculte”* (Geara, 1989, p. 60-61).

Por consiguiente, cuando la Administración Pública utiliza su poder discrecional, sólo puede hacerlo cuando la ley la autorice para ello, y solamente cuando sea de manera clara y explícita.

Un ejemplo de la vinculación positiva es cuando la Administración Pública jubila a un funcionario por edad, o cuando realiza una liquidación tributaria.

Se ha expresado que, al no permitirse la discrecionalidad en la tesis de vinculación positiva, se imposibilita que la Administración pueda realizar sus respectivas actividades estatales, lo que trae consigo que en determinadas ocasiones esta no pueda cumplir con sus objetivos, ya que el acto, al no encontrarse regulado en la ley, sería considerado nulo.

Como expresáramos anteriormente, el criterio de la Vinculación Positiva es el que proporciona un resultado más certero, ya que es el que más se adecua con los fundamentos y fines del Estado de Derecho. Por ende, tanto los actos discrecionales y regulados deben encontrarse establecidos en la Ley, por lo que la Administración Pública no posee una libertad absoluta e ilimitada de actuar.

## **§2. Garantías del Principio de Legalidad**

La atribución de Potestades Sancionadoras a la Administración Pública se ha establecido para la realización de los fines que se le han encomendado. Es por esta razón que la función administrativa

no podrá ejecutarse en su plenitud si no se les otorga a las autoridades la potestad de imponer sanciones.

Las autoridades administrativas deben disponer de medios eficaces para enfrentar cualquier transgresión al ordenamiento jurídico, reponiendo la realidad que regía antes de la infracción. Sin embargo, la Administración Pública, en el ejercicio de esa potestad, no puede ser arbitraria ni cometer abusos en perjuicio de los administrados, aunque, como sabemos, la realidad que impera en nuestra sociedad es otra.

Es como expresa Pérez *“Y la realidad ha venido a demostrarnos también la arbitrariedad con que se ejerce. Porque, en efecto, es tal la complejidad de las administraciones modernas, tan diversos los ámbitos de su actuación, tan múltiples y variadas las infracciones sancionables, que resulta prácticamente imposible evitar que se repitan las conductas ilícitas. Resultado: la discriminación con que se realiza la actuación administrativa. Ante un administrado que, como consecuencia de aquella inmensidad y diversidad de las infracciones, tiene conciencia de que siempre está incurso en alguna de ellas, y que, resignado, se limita a sortear como puede la voracidad de los inspectores, los entes públicos se mueven por móviles muy distintos a la lucha contra las transgresiones. Eligen a los presuntos responsables, para descargar contra ellos la reacción más inflexible, a fin de obligarles al silencio o a la humillación o a la expoliación personal o política”* (p. 746).

El objetivo de un Estado de Derecho es que los ciudadanos tengan la más absoluta confianza en la Administración Pública. Por esta razón es que la misma debe mantener la confianza en los ciudadanos, siendo respetuosa con las normativas jurídicas, manteniendo siempre la integridad estatal y rindiendo cuentas a los administrados.

Pensemos por un momento en todas aquellas situaciones que de alguna u otra manera vulneran el Principio de Legalidad, por ejemplo la figura del *“Solve et Repete”*, tal como el constitucionalista Jorge Prats (1995) expresa: (...) en virtud de la cual se exige el pago previo y provisional de las multas, impuestos o recargos discutidos por el contribuyente, como condición de admisibilidad de los recursos que se intenten para solicitar la revisión o inaplicabilidad de los mismos. Se trata, sin lugar a dudas, de una traba al ejercicio de los recursos creados por la ley.

El *Solve et Repete*, una máxima que traducida significa *paga y repite*, se encuentra consagrada en los artículos 80 y 143 del Código Tributario, así como en el artículo 8 de la Ley No. 14-94 del 1947 que crea la jurisdicción contenciosa administrativa.

Se ha expresado que dicha figura es un privilegio fiscal a toda luces abusivo, ya que para poder reclamar ante el Tribunal Contencioso Tributario se impone previamente el pago de los impuestos, multas, recargos, tasas, derechos, situación que condiciona el acceso a la justicia creando un estado de indefensión que resulta incompatible con el Derecho, por lo que dicho principio viola la igualdad ante la justicia, ya que la ley es igual para todos como establece nuestra Carta Magna en el artículo 40, numeral 15.

La igualdad ante la justicia, a su vez, implica dos derechos más: el derecho de jurisdicción (tutela jurisdiccional o judicial efectiva) y la gratuidad de la justicia. El primero expresa: “el derecho que tiene toda persona a que se le haga justicia, a que sus pretensiones, disputas y reclamaciones sean debidamente atendidas por un órgano jurisdiccional competente, mediante un proceso regular conforme al derecho y que brinde al justiciable las garantías mínimas” (Jorge Prats, 1995, p. 49), por lo que el *solve et repete* también viola este principio, ya que solo aquellos individuos que puedan pagar al fisco podrán recurrir ante la jurisdicción contenciosa tributaria y otros, por sus escasos recursos, se verán privados de esta posibilidad.

En relación a la gratuidad de la justicia, este principio también es transgredido. Como sabemos, la justicia debe ser gratuita (art. 69, numeral 1 de la Constitución Dominicana), así como existe el derecho de razonabilidad de la ley (art. 40, numeral 15 de la constitución).

La figura del *Solve et Repete* es considerada a toda luces inconstitucional, ya que discrimina entre personas con capacidad contributiva e individuos sin recursos, condicionando el acceso a la justicia de los individuos menos solventes e implicando con esto una carga irrazonable.

Nuestra Carta Magna protege y garantiza a todos los ciudadanos, el derecho de tutela judicial efectiva y el derecho de gratuidad de la justicia, sin ningún tipo cargas para poder incoar los respectivos recursos. Es por tal razón que los artículos 80 y 143 del Código Tributario se repuntan nulos de pleno derecho, y por lo tanto, el Tribunal Contencioso Tributario está en la obligación de

admitir todos los recursos que se le sometan siempre conforme a la ley, sin exigírsele el pago previo de tributos por la Administración Tributaria.

Este concepto *solve et repete* fue interpretado por nuestra Suprema Corte de Justicia como inconstitucional, tal y como establece la sentencia del 23 de noviembre del 2005 que expresa:

*Se declara la inconstitucionalidad de los artículos 63, 80, 91 y 143 del Código Tributario, consagratorios del principio del solve et repete o del previo pago, por ser violatorio de los derechos y principios constitucionales siguientes: derecho de tutela judicial efectiva, consagrado por el artículo 8, ordinal 2, literal j) de la Constitución de la República; derecho de defensa, consagrado por el artículo 8, ordinal 2, literal j) de la Constitución de la República; principio constitucional de la razonabilidad, consagrado por el artículo 8, ordinal 2, literal j) de la Constitución de la República; principio de igualdad consagrado por los artículos 8 y 100 de la Constitución de la República; **Tercero:** En consecuencia declarar nulo de nulidad radical y absoluta los artículos 63, 80, 91 y 143 de la Ley No. 11-92 (Código Tributario), de conformidad con lo preceptuado por el artículo 46 de la Constitución de la República.*

Otro de los casos que vulnera el Principio de Legalidad lo es el de los famosos parquímetros que administraba Carribean Blue Parking los que fueron declarados inconstitucionales por evidente violación a la Constitución y a las leyes, en ocasión de un recuso de amparo elevado por el ciudadano José Calderón, por inmovilización e incautación de su vehículo.

La inconstitucionalidad en este caso fue declarada por la jueza Cecilia Badía, de la Cuarta Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de Santiago, quien fundamentó su decisión en los citados artículos 38, 51, 68, 69 y 93 de la Constitución de la República, y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en la Ley de Organización Municipal, la 241 sobre Tránsito de Vehículos.

En base a esto se consideró que los parquímetros son ilegales y que la referida compañía Blue Parking no puede cobrar multas porque los impuestos, cargas y derechos sólo los puede fijar el Congreso de la República y no una entidad pública ni compañía privada, de acuerdo al artículo 93 de la Constitución; que sólo los tribunales pueden imponer multas y no la Blue Parking, conforme

el artículo 69 de la Constitución; que a Calderón la Blue Parking le violó su derecho de propiedad, al incautarle su vehículo, derecho consagrado en el artículo 51 de la misma Constitución de la República, y que la primera violación que comete el Ayuntamiento de Santiago es transferir a Blue Parking un derecho sobre las calles de Santiago que el Ayuntamiento no tiene, ya; que las calles son un bien de utilidad pública. Por tanto, el Ayuntamiento violó la Ley de Organización Municipal y, por último, que ni la Blue Parking ni su Presidente y su Gerente, Guillermo León Herbert y el nombrado Francisco Rodríguez, podrán continuar cobrando multas, ni inmovilizando vehículos y, mucho menos, incautándolos.

Otro de los casos que transgreden dicho principio, objeto de estudio en nuestra legislación, es el impuesto establecido para salir del país consagrado en el Decreto del Poder Ejecutivo No. 205-94 del 29 de septiembre de 1994, que imponía una contribución de diez dólares US \$10, moneda de los Estados Unidos, para todo dominicano o extranjero de salida del país para que viajara por vía aérea al exterior. Dicho impuesto fue declarado inconstitucional, primero, porque es el Congreso Nacional el único órgano facultado para establecer los impuestos o contribuciones no el Poder Ejecutivo y, segundo, porque se transgredía el uso de la moneda nacional al requerirle al dominicano un impuesto en una moneda que obviamente no es la suya.

Estas situaciones son sólo una pizca de todas aquellas cuestiones que transgreden la Legalidad en nuestro país. Existen innumerables ejemplos más, como es el caso de los funcionarios públicos, quienes muchas veces desvían los recursos del Estado para beneficio propio, incumplen sus funciones delegándolas a sus subalternos, cuando las inspecciones tributarias se realizan a unas empresas, mientras a otras las dejan tranquilas, así como también el no sometimiento de un expediente a un restaurante que no ofrece condiciones sanitarias, pudiendo ser susceptibles de perder a sus clientes, pues sus productos ya no serán consumidos y se verán en la obligación de cerrar.

Situaciones como estas vulneran gravemente el Principio de Legalidad. En este sentido es claro que, frente a un acto ilícito o inválido, la Administración no sólo tiene el deber, sino la obligación de hacer lo que esté a su alcance para enderezar la situación. Tal como expresa Sosa (2007):

*La constitución es la ley de leyes y es la que define el sistema de fuentes. En tal sentido, la ley adjetiva como norma inferior frente a la carta magna debe en aplicación del principio*

*de supremacía constitucional estar acorde a la Constitución y sus principios. Imaginar que un funcionario cualquiera puede dejar de aplicar o violar una ley que ha sido válidamente sancionada por los poderes públicos es quebrar el ordenamiento jurídico del estado y su legitimidad ante los administrados.*

De aquí que, como haya dicho el Tribunal Supremo Español en una sentencia de hace unos años-sentencia de 12 de febrero de 1986: “Porque es la potestad sancionadora de la administración, potestad sumamente grave y terrible su ejercicio, como el de la potestad punitiva del Estado, debe verse rodeada de las máximas cautelas”.

Resulta necesario proteger al ciudadano con las máximas garantías contra esa Potestad Sancionadora grave y temible, con prerrogativas, claro está, que no pongan en peligro el fin del Estado, sino que construyan una armonía entre la Administración y el Administrado.

Por esta razón es que la Legalidad constituiría una simple expresión sin ninguna eficacia si no se le dota de realidad, de sentido. Es ella, por consiguiente, una garantía para los ciudadanos frente a la Potestad Sancionadora de la Administración cada día mas imperante.

Vallejo (1999, p. 23) expresa que “el principio de legalidad constituye un derecho fundamental para los ciudadanos”, mientras el profesor Naucke (2003, p. 80), parafraseando a Von Liszt, sostiene que “*el principio de legalidad es la Carta Magna del ciudadano*”<sup>4</sup>.

El Principio de Legalidad en sí mismo contempla una doble garantía. La primera, de orden material y de alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que existan preceptos jurídicos preestablecidos que permitan predecir con suficiente grado de certeza aquellas conductas infractoras del debido funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización, es decir la Tipicidad y, la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia de una norma de rango legal, en otras palabras, la llamada Reserva de Ley, cuestiones que abarcaremos a continuación.

---

4 W, Naucke, expresa que una Garantía “*Es una institución procedimental de seguridad y de protección a favor del individuo, la sociedad o el Estado que dispone de medios que hacen efectivo el goce de los derechos subjetivos frente al peligro o riesgo de que sean desconocidos*”.

## A) Material

La Tipicidad constituye la garantía material del Principio de Legalidad, al igual que otras figuras jurídicas tienen en el Derecho Administrativo Sancionador una aplicación matizada. Este fundamento ha sido considerado una desmembración del Principio de Legalidad, el cual establece que sólo han de aplicarse sanciones por violaciones al ordenamiento jurídico que previamente hayan sido definidas como infracciones administrativas por una ley.

Según García Enterría y Fernández (2008, pp. 177-178), el principio de tipicidad se puede describir de la siguiente manera: *“La tipicidad es, pues, la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa. La especificidad de la conducta a tipificar viene una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación ( y delimitadas, además, por la representación democrática del pueblo a través de las Leyes: stc 137/1997); y, en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), que no cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos (lex certha)”*.

Atendiendo al planteamiento anterior podemos colegir entonces, que el Principio de Tipicidad se diferencia de la Legalidad, porque el primero establece la precisa y certera definición de lo que la ley considera falta y el segundo se establece cuando se ha cumplido con la debida previsión de las infracciones y sanciones en la ley.

El Tribunal Constitucional Español ha declarado que el Principio de Tipicidad reclama que se incluyan todos los elementos del tipo, así como las causas de exclusión de la infracción, pues en otro caso no se efectúa correctamente la definición acabada de la infracción.

Además, que la ley determine las sanciones que pueden corresponderse con la infracción realizada, la necesidad de la definición de los ilícitos y de las sanciones y la necesaria correspondencia entre aquéllos y éstas. Una correspondencia cuya determinación, como bien se comprende, puede dejar márgenes más o menos amplios a la apreciación administrativa o judicial, pero que “en modo alguno puede quedar encomendada por entero a ella (López, F.).

En este sentido, nuestra Constitución, en el artículo 69, ordinal 7 establece que: “Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio”. Por su parte, la Constitución Política de la República de Chile dispone en el artículo 19, ordinal 3, párrafo 7, que: “ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”.

Como hemos podido observar, las infracciones y, por consiguiente, sus respectivas sanciones deben estar previstas con anterioridad en una Ley Formal, pero es menester que esa Ley establezca de manera precisa y clara la conducta que se considera prohibida con todos sus elementos configurativos y la sanción que se ha de imputar, con el objetivo de la seguridad jurídica y, por ende, evitar posibles abusos por parte de la Administración Pública. En consecuencia, debe contemplarse específicamente la conducta infractora y también sus autores, para poder ser sancionados, no pudiendo sancionarse genéricamente y dejarse después la concreción a los funcionarios de la Administración. Es en la conducta típica debidamente especificada donde el órgano administrativo advertirá que determinadas conductas sancionables deben encontrarse delimitadas.

Para Nieto (1994), el Principio de Legalidad se desarrolla bajo dos vertientes, la primera, en un sentido meramente formal y la segunda, por la cual se desprende la especificación o tipificación de las conductas, cuando expresa que:

*El mandato de tipificación tiene a su vez dos vertientes; porque no solo la infracción sino también la sanción ha de estar debidamente prevista en la norma que, mediando reserva legal, ha de tener rango de Ley.*

*La administración, en efecto después de haber constatado los hechos y sus circunstancias, ha de proceder de la siguiente manera: Subsunción de la actuación en un tipo normativo de infracción; Determinación de la correlación entre la clase de infracción y la clase de sanción; Atribución de una sanción concreta de las que se encuentran agrupadas en la clase (pp. 287-310).*

El Principio de Tipicidad se concreta entonces en la exigencia de la predeterminación normativa, (*lex previa, lex scripta*), es decir ley previa y ley escrita de las conductas ilícitas y respectivas

sanciones que permitan determinar con certeza (*lex certa*), las consecuencias de las acciones y omisiones de los ciudadanos.

La exigencia de *lex scripta* se basa en el aforismo *nulla poena sine lege scripta*, es decir, no hay pena sin ley escrita. En cuanto a la *lex previa*, entendida como exigencia de ley previa, la misma implica que los ciudadanos sepan con la debida anterioridad cuál o cuáles conductas son las que se encuentran prohibidas por la Ley y cuál o cuáles sanciones serán las impuestas en el caso de que la conducta del individuo (acción u omisión) sea considerada infracción administrativa.

La *lex certa*, por su parte, implica que las infracciones, penas o sanciones sean establecidas a través de conceptos claros, certeros, inequívocos. Es necesario que cuestiones como el tipo de culpa del infractor (culposa o dolosa), la intensidad de la culpabilidad del agente (leve, grave o gravísima), y la sanción a la infracción a imponer, se encuentren debidamente establecidas y tipificadas.

En este sentido, analizando el Código Tributario Dominicano, podemos expresar que el mismo define la infracción en su artículo 197 como: “toda forma de incumplimiento de obligaciones tributarias tipificada y sancionada con arreglo a lo dispuesto en este Código”. Sin embargo, esta disposición no define lo que constituye obligación tributaria, por lo que, a menos que exista una disposición expresa del Código que defina determinada infracción tributaria, el artículo 197 crea lo que se conoce como delitos abstractos, caracterizados por la ausencia de tipicidad. Estos delitos abstractos violan el principio de tipicidad que, como sabemos, exige la predeterminación de la ley.

En relación a la analogía, la misma se encuentra prohibida porque quebrantaría las garantías: *lex certa*, *lex previa* y *lex scripta*, ya que se impondría una sanción que no se encuentra contenida en norma alguna (*lex previa* y *lex scripta*), sino que se crea a partir de una norma con un contenido muy próximo.

En cuanto a los conceptos jurídicos indeterminados, empleados por el legislador, estos no se encuentran prohibidos siempre y cuando los ciudadanos puedan determinar sin lugar a dudas el alcance de la conducta reprochable y de la sanción correspondiente.

Una de las cuestiones que ocurre comúnmente en el derecho administrativo sancionador es el uso frecuente de las remisiones normativas para completar el binomio infracción-sanción. El legislador puede remitir a otro texto para completar el binomio, siempre que dicha disposición remitida sea clara y precisa.

Un caso especial de remisiones normativas, lo son los tipos penales en blanco, es decir aquellos en que la conducta no aparece completamente descrita en cuanto el legislador se remite al mismo u otros ordenamientos jurídicos.

De modo que el fundamento del Principio de Tipicidad se presenta porque la sociedad presenta una serie de hechos contrarios a la norma y que, por dañar en alto grado la convivencia social, se sancionarán con una pena. Es decir, una conducta humana puede sancionarse solamente cuando ella está prevista por una norma que describe de manera clara la conducta prohibida o exigida mediante la imposición de una pena. El Código o las leyes definen dicha conducta o hecho concreto para poder castigarlo. Esa descripción de la infracción establecida por la ley es lo que se denomina tipo. Se define el tipo legal como la descripción abstracta que el legislador hace de una conducta humana responsable y punible.

Con relación al tipo, tanto la jurisprudencia como la doctrina exigen que su redacción sea precisa y clara, con el objetivo de que las personas puedan comprobar cuál o cuáles conductas se encuentran sancionadas, y que, por consiguiente, los ciudadanos no deban realizar.

De esta manera, surgen los elementos constitutivos del tipo que son: los sujetos, la conducta y el objeto. Los sujetos se pueden clasificar en activo y pasivo, el primero es el individuo que realiza la acción u omisión descrita por el tipo administrativo, conocido también como agente, autor, actor, sujeto-agente. En cuanto al sujeto pasivo, es el titular del bien jurídico lesionado y puesto en peligro. En tanto, se puede colegir que no existe distinción entre personas naturales y jurídicas.

Por su parte, la conducta es aquella amplia y abstracta descripción que, de una hipotética actividad del hombre, vierte el legislador en una norma administrativa. En cuanto el legislador observa los diversos modos de reaccionar del individuo ante los estímulos que le depara el ambiente social en el que vive y toma nota de aquellos que vulneran derechos personales o sociales, poniendo con ello en peligro la estabilidad del conglomerado humano que el Estado tiene la obligación de

proteger y de esa acuciosa observación deduce cuáles de ellos debe prohibir bajo la amenaza de una sanción criminal.

El tercer y último elemento del tipo está constituido por el objeto en sus dos connotaciones: jurídica y material. La objetividad jurídica se caracteriza desde el momento en que el delito no es simplemente rebelión del hombre al mandato contenido en la norma, sino fundamentalmente lesión u ofensa a un interés jurídicamente tutelado y concreto en un bien jurídico y material, en cuanto ente (persona o cosa), sobre la cual se concreta la vulneración del interés jurídicamente protegido.

El Principio de Tipicidad se encuentra íntimamente relacionado con el Principio de Irretroactividad de la Ley el cual expresa que se deben aplicar las normas sancionatorias vigentes en el momento en que se han producido el o los hechos que constituyan infracción administrativa, cuya excepción son las disposiciones sancionatorias que favorezcan al presunto infractor; en ese caso observamos un efecto retroactivo de la Ley. El efecto retroactivo está prohibido por razones de orden público. Las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella efectúan sus transacciones y cumplen sus deberes jurídicos. Dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas.

Santamaría Pastor (2004, p. 387), expresa que:

*(...) el Principio de legalidad tiene su complemento en el de irretroactividad de las normas sancionadoras, que ya establece el art. 25.1 de la Constitución Española, al señalar, como veíamos, que las únicas conductas sancionables son las establecidas por la << la legislación vigente en aquel momento>> (esto es, en el de su comisión). Este principio, clásico del Derecho penal, posee un contenido obvio que no es necesario explicitar aquí: fue declarado explícitamente por la jurisprudencia constitucional (SSTC 196/1991; 95/ 1992), y recogido inmediatamente después por la LRJAP en sus dos vertientes, tanto prohibitiva de la retroactividad (<<serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa>>: art. 128.1) como en la de la retroactividad in bonus (<< las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor>>: art. 128.2).*

En el Derecho Penal y, por consiguiente, en el Derecho Administrativo Sancionador rige el Principio de Irretroactividad cuyo objetivo fundamental es que a los administrados no se les pueda sancionar por un hecho o acto que cuando se realizó no estaba prohibido.

Dicha irretroactividad, sin embargo, no es absoluta, ya que sólo afecta a aquellas normas que perjudiquen al imputado, acusado o condenado, pero no a aquellas que le beneficien. Por lo tanto, si un delito es derogado por una ley posterior, o recibe una pena menor, se puede y se debe aplicar la normativa que le sea más beneficiosa. Otra excepción al principio de irretroactividad ocurre cuando, durante el proceso, se dicta una ley más gravosa para el imputado en cuyo caso la ley derogada mantiene su vigencia por ser más benigna, es decir más beneficiosa.

El artículo 110 de nuestra Carta Magna consagra el Principio de Irretroactividad expresando que:

*La ley sólo dispone y se aplica para lo porvenir. No tiene efecto retroactivo sino cuando sea favorable al que esté subjúdice o cumpliendo condena. En ningún caso los poderes públicos o la ley podrán afectar o alterar la seguridad jurídica derivada de situaciones establecidas conforme a una legislación anterior.*

Podemos apreciar según el artículo anterior una delimitación negativa, es decir que las disposiciones sancionadoras no pueden aplicarse con carácter retroactivo, salvo que beneficien al infractor y exista una delimitación positiva, ya que se aplicarán las disposiciones sancionatorias vigentes en el momento que se ha producido la infracción, no la sanción. Cuando nos referimos a normas sancionadoras más favorables que las que se encuentran vigentes, debemos saber que la norma sancionadora será aplicada retroactivamente en su totalidad, no sólo la parte favorable. Dicho principio se aplica a la tipificación de infracciones y sanciones, a la prescripción o las circunstancias modificativas de la responsabilidad.

Como pudimos observar, la norma sancionadora vigente en el Derecho Administrativo Sancionador es de aplicación inmediata sujeta por tanto a los Principios de Legalidad y Tipicidad, cuya excepción es la aplicación retroactiva cuando favorezca al sujeto infractor o sancionado.

Por consiguiente, podemos expresar que el Principio en cuestión se fundamenta en establecer que la Potestad Sancionadora de la Administración Pública sólo será considerada válida cuando las

infracciones y sus respectivas sanciones hayan entrado en vigor con anterioridad al hecho, siempre y cuando se encuentren vigentes cuando se haya cometido la infracción.

A nuestro entender, el Principio de Irretroactividad en materia administrativo-sancionadora, significa, por ende, un rechazo a la posibilidad de sancionar comportamientos cometidos antes de ser tipificados a nivel legislativo; así, la sanción debe ser preexistente al hecho que se pretende sancionar.

La infracción a esta faceta del principio, se traduce en una violación al Principio de Legalidad de las infracciones y sanciones. El principio bajo análisis, obliga, para imponer sanciones, a que las conductas típicas no sólo estén contempladas y sancionadas por la ley vigente en el momento de su comisión, sino también cuando el órgano competente juzga o determina la aplicación de la norma sancionadora a dichos hechos.

## **B) Formal.**

La Reserva de Ley constituye la garantía formal del Principio de Legalidad. En tal sentido nos dice Lares Martínez (1988, p. 61) que:

*Es el conjunto de materias que están reservadas exclusivamente a la competencia de la ley. Son materias que deben ser siempre reguladas por leyes, esto es, por actos sancionados por las Cámaras Legislativas conforme al procedimiento establecido para esos efectos en la Constitución.*

La figura de Reserva de Ley existe tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador. Esta se extiende, principalmente, a la tipificación de las infracciones y a la determinación de los castigos correspondientes, así como a otros aspectos importantes del régimen jurídico: sujetos a los que puede sancionarse, reglas para determinar la extensión de la sanción, la extinción de la responsabilidad, entre otros.

De acuerdo a Guerrero (2011, pp. 151-152),

*El campo de las sanciones administrativas debe ubicarse dentro de lo que la doctrina llama reserva de ley; se trata de una materia reservada privativamente a ley y excluida de la*

*potestad reglamentaria. La reserva de ley en materia sancionatoria se consagra a favor del legislador y se manifiesta no sólo en la tipificación de los ilícitos, sino también en la formulación de las sanciones, el enjuiciamiento de los hechos y la ejecución de las sanciones.*

Con esta se procura que determinadas materias se encuentren reguladas por Ley, o que esta última sea el instrumento conveniente para regular su funcionamiento. Además, la misma se encuentra matizada en el Derecho Administrativo Sancionador, ya sea porque esta da respuesta a las demandas de la sociedad, o por el papel que juega la Administración en la conformación del llamado ilícito administrativo, o por la Potestad Reglamentaria que ejerce la Administración, o simplemente por el control del orden público.

Es como afirma Guerrero (2011, p. 152):

*(...) modernamente, el principio de la garantía de la reserva de ley ha resultado matizado, por lo que en algunos escenarios suele operar mediante la regulación de los principios básicos de la materia en la ley formal, pero admitiendo la colaboración del reglamento a los fines del desarrollo y ejecución de esos principios, de tal suerte que la reserva tiene presencia en un marco normativo formado por la ley y el reglamento [reserva legal relativa].*

Lo cierto es que, como se expresó en el párrafo anterior, entre la Reserva de Ley y la Potestad Reglamentaria de la Administración (es decir la facultad que posee de expedir Reglamentos) existe una colaboración, o sea, que las leyes sancionadoras pueden autorizar a las normas (reglamentos) de rango inferior a la ley a completarlas, pormenorizarlas y desarrollarlas. Esto es lo que se conoce como “Colaboración Reglamentaria”. No obstante, la Ley no debe permitir a ningún reglamento establecer infracciones y sanciones, ni ningún reglamento debe contener normas sancionadoras sin previa autorización de la Ley.

Todo esto, porque sin esta armonía entre el Reglamento y la Reserva de Ley, la Potestad Sancionadora de las autoridades administrativas no tendría entonces razón de ser, puesto que la ley tendría que contemplar todos los tipos, circunstancias y eventos que se generarían por violaciones al ordenamiento jurídico.

En la práctica, no siempre es fácil saber hasta dónde pueden llegar los reglamentos y es frecuente ver reglamentos que desarrollan con bastante amplitud las previsiones de las leyes sancionadoras, sin que los tribunales los anulen. Por lo tanto, la pregunta a contestar sería cuál ha de ser el límite de la Potestad Reglamentaria en el Derecho Administrativo Sancionador; en otras palabras, resulta conveniente precisar hasta dónde la Administración puede participar en la formación de las infracciones y sanciones.

Sánchez Morón citado por Ramírez (2009, p. 143), expresa que: “*el Parlamento (los Parlamentos, en un estado descentralizado) no puede regularlo todo, por lo que las leyes necesitan la colaboración subordinada del reglamento*”. Esta colaboración opera en dos momentos: primero una ley en blanco que contiene una regulación deliberadamente insuficiente y una habilitación al reglamento para que colabore y complete de acuerdo con ciertas instrucciones, en fin, una remisión al contenido de éste- y luego el reglamento remitido.

Vásquez citado por Muñoz (2004, p. 31), expresa que por consiguiente,

*(...) se puede deducir que el legislador, para determinar el ilícito administrativo, puede apoyarse en la Administración para que, por intermedio del reglamento, se pueda completar el binomio infracción/sanción, pues es necesario un grado de detalle y concreción que la Ley no puede aportar. Entre los argumentos expresados para aceptar la colaboración del reglamento en el desarrollo del contenido sancionador, se encuentran lo extremadamente técnicos o especializados que pueden resultar algunos sectores que están sujetos al control de la Administración: el desarrollo acelerado que ocurre en ciertos campos que dejan atrás el trabajo legislativo: o la previsión excesiva que se le estaría exigiendo al legislador de contemplar todos los supuestos fácticos que pueden colocar en peligro el bien jurídico en cuestión*<sup>5</sup>.

---

5 VÁSQUEZ, P. citado por MUÑOZ, C., Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración entre España y Colombia, Revista de Derecho, Universidad del Norte, 2004, Pág. 31, expresa que: *La diferencia entre el principio de reserva absoluta de Ley- que opera en el ámbito penal- y de cobertura legal- aplicable a sanciones administrativas- es que, en el primer caso, la Ley limitadora ha de cubrir por entero tanto la previsión de la penalidad, como la descripción de la conducta ilícita sin posibilidad de completar dicha descripción por un reglamento de aplicación o desarrollo; mientras que en el segundo, es decir, el principio de cobertura legal de las sanciones administrativas sólo exige cubrir con Ley formal una descripción genérica de las conductas sancionables y las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas ilícitas*”.

En cualquier caso, tiene que ser siempre una norma con rango de ley la que describa la infracción.

En esa ley que luego va a ser desarrollada por disposiciones reglamentarias, deben concurrir las siguientes condiciones: los supuestos de la infracción administrativa, los sujetos a quienes se dirige el régimen sancionador, las clases de sanciones; los criterios para su imposición, las autoridades encargadas de imponer la sanción y los procedimientos sancionadores y la que señale la sanción correspondiente.

En ese contexto, se entiende que a la ley le corresponde regular el contenido esencial de la materia, de tal manera que describa el diseño inequívoco de las infracciones y sanciones. Es por esto que al reglamento le competiría la determinación de las modalidades concretas que pueden revestir las infracciones y la determinación, dentro de los límites de la ley, de las sanciones.

No obstante, en los últimos años a la denominada Colaboración Reglamentaria distintos sectores de la doctrina la han criticado, expresando que como se puede considerar que el reglamento dará origen a algún ilícito administrativo o a alguna pena, sólo es posible establecer sanciones mediante una ley promulgada con anterioridad a su perpetración. Lo cierto es que resulta inconstitucional algún tipo de reproche por la vía del reglamento, ya que este último no sustituye a la ley sino que colabora con ella para que se concrete mejor el tipo<sup>6</sup>.

Como se ha explicado, el esquema ideal para el establecimiento de un régimen sancionador administrativo es el que se estructura estableciendo las infracciones y sanciones en la norma legal y remite al reglamento aspectos secundarios con la finalidad de completar la aplicación de esas disposiciones de ley.

En nuestro país podemos encontrar ese esquema en la Ley Monetaria y Financiera. Si analizamos el esquema sancionador que adopta esta ley, podemos establecer desde su inicio (artículo 4) un apego a los principios fundamentales del Derecho Administrativo y en los artículos

---

6 Interpretación doctrinaria extraída del trabajo de una exposición sistematizada de los principios que se aplican en materia sancionatoria a nivel administrativo. Se describe en él su naturaleza jurídica, los principios que la inspiran, sus manifestaciones, y cuál es la expresión normativa del procedimiento sancionatorio de la especie, artículo escrito por Alejandro Vergara Blanco, bajo el título de Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador, en la revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte, sede Coquimbo, Sección: Estudios. Año 11. No.2, 2004, pp. 137-147.

66 y siguientes del texto de ley se establece el régimen de infracciones y sanciones, claramente tipificadas y graduadas así como las penas imponer. El procedimiento sancionador administrativo se encuentra establecido en el artículo 72 de la ley.

Observamos cómo este sistema de sanciones ha sido complementado por el Reglamento de Sanciones dictado por la Junta Monetaria mediante la quinta resolución del 18 de diciembre de 2003, haciéndose una remisión al reglamento. Este, en su artículo 1, consagra su propósito que es: “establecer el mecanismo que utilizarán el banco central y la superintendencia de bancos para la aplicación de sanciones previstas en la ley monetaria y financiera..” agregando además que “en el mismo se definen las políticas, criterios y procedimientos que sirven de base para hacer efectiva la aplicación del régimen sancionador de la administración monetaria y financiera”.

Por otro lado, según Ramírez (2009, p. 145),

*(...) debemos analizar las habilitaciones en blanco, es decir, la dejación que realiza el legislador de las facultades normativas a favor del reglamento. En otras palabras, en esta ocasión la ley entrega carta blanca a la Administración para que disponga libremente acerca del ejercicio de la actividad sancionadora en una materia específica; delegándose a la Administración la redacción del apartado punitivo, sin que aquél haya fijado los parámetros mínimos que guíen la construcción del capítulo que regula la actividad sancionadora.*

Como se ha expresado, el Principio de Reserva de Ley en el derecho administrativo sancionador exige que la Potestad Sancionadora y la Reglamentaria tengan una predeterminación en una ley ordinaria, si no se quebrantaría el principio objeto de estudio. El objetivo del reglamento es contribuir con la precisión de ciertos conceptos jurídicos establecidos en la ley y dista de que el binomio infracción/sanción sea definido por la Administración Pública.

De esta manera, las leyes que trasfieran a los reglamentos la actividad punitiva de la Administración, sin que esta incluya los elementos constitutivos de la infracción y de la sanción, no cumplen con la figura de la reserva de ley en el ámbito del derecho administrativo sancionador, puesto que el Congreso no puede transferirle a las autoridades administrativas la potestad abierta en esa materia, ya que se estarían transgrediendo las competencias legislativas.

En nuestro país, a los tipos penales en blanco, se les ha reconocido su labor de colaboración o complementariedad. Sobre el tema expresa Nieto citado por Guerrero (2011, pp. 153-154) que:

*(...) una ley en blanco no es cheque en blanco” que el Ejecutivo pueda llenar a su gusto, sino una ley incompleta [por su contenido] o una ley de remisión [por su función] que, consciente de sus carencias, encomienda efectivamente al Reglamento la tarea de completarla, aunque cuidándose de indicarle cómo. El Reglamento no suple los olvidos de la Ley sino que completa lo que ésta ha dejado o acaba lo que se ha dejado sin terminar pero ya comenzado, por eso es que se habla de colaboración, no de sustitución.*

En nuestro ordenamiento también podemos encontrar remisiones en blanco, delegando al reglamento lo que debe ser materia de ley. Este es el caso de la Ley No. 125-01, Ley General de Electricidad, en su artículo 126, párrafo III que establece: “en el reglamento se indicarán los distintos tipos de sanciones a que dará lugar la infracción contemplada en la presente ley, de sus reglamentos y sus normas técnicas complementarias”.

## **II. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Como se ha expresado, el Principio de Legalidad "*nullum crimen, nulla poena sine lege*" es inherente al Estado Social de Derecho, representa una de las conquistas del constitucionalismo democrático, protege la libertad individual, controla la arbitrariedad judicial, asegura la igualdad de todas las personas y actúa regulando el Poder Sancionador de la Administración Pública a través de la imposición de límites al ejercicio de dicha potestad, pregonando por la libertad de quienes no infringen la norma, y la seguridad para quienes lo hacen de que la sanción que se les impondrá por parte del órgano competente, deberá encontrarse previamente definida en la ley, consagrando así un doble mandato, pues por una parte les ordena a los jueces que sólo sancionen conductas previamente establecidas en la ley, y por otra al legislador que defina de manera inequívoca las conductas punibles.

Dicho fundamento posee en el Derecho Administrativo Sancionador un alcance matizado, tal y como lo establecen García de Enterría y Fernández (2008, p. 168):

*“El Tribunal Constitucional, desde sus primeras Sentencias de amparo en la materia ( 30 de enero y 8 de junio de 1981), hizo suya esa postura que acaba de iniciar el Tribunal Supremo: ‘Los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución Española (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo..., hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales’”.*

Así se expresa Nieto (1994, pp. 173 y ss):

*De cualquier manera que sea, lo que en todo caso está fuera de duda es que los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo Sancionador no van a serlo de forma mecánica, sino con matices, es decir, debidamente adaptados al campo que los importa. Conste, por lo demás, que esta afirmación no es un mero desiderátum teórico ni una simple declaración jurisprudencial, sino que así es lo que realmente sucede, como comprobará cumplidamente a lo largo de todos y cada uno de los capítulos de este libro: ni la legalidad, ni la reserva de la ley, ni la tipificación (...) tienen el mismo alcance en el Derecho Penal Administrativo. Lo difícil con todo, es graduar con precisión la intensidad de tales matices, para lo que no parece existir criterio general.*

Es que la aplicación de esas garantías penales al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, es decir, que se deben ponderar los aspectos que diferencian a uno y a otro sector del ordenamiento jurídico. Así por ejemplo, no es trasladable al ámbito de las infracciones administrativas la interdicción constitucional de la responsabilidad solidaria en el ámbito del Derecho penal.

Debido a las características de los derechos sancionadores, los que difieren entre sí por los efectos sobre los administrados o por las consecuencias que se derivan de su aplicación, el Principio de Legalidad va a adquirir matices dependiendo del tipo de derecho sancionador que se trate. Por tal razón, se ha expresado que la Legalidad posee un alcance más riguroso en algunos ámbitos, por ejemplo, en el Derecho Penal, ya que en este se ve gravemente afectado el Derecho a la Libertad, mientras que en otros derechos sancionadores, como en el Derecho Administrativo Sancionador,

sus normas se van a aplicar a personas específicas que se encuentran sometidas a una sujeción especial, por lo que en estas situaciones es menester una mayor flexibilización, como sucede en el Derecho Disciplinario y en el Derecho Penal Administrativo<sup>7</sup>.

La legalidad se aplica entonces con una mayor flexibilidad porque la misma asegura la efectividad de los fines de la Administración Pública, dada la naturaleza de su objeto y las sanciones impuestas por esta, de modo que se exige la tipicidad de las conductas consideradas reprochables, un debido proceso y una sanción predeterminada.

Ha reiterado la Corte Constitucional Colombiana que en el Derecho Administrativo Sancionador: "aunque la tipicidad hace parte del derecho al debido proceso en toda actuación administrativa, no es demandable en este campo el mismo grado de rigurosidad que se exige en materia penal" ya que la naturaleza de los bienes jurídicos protegidos, las conductas reprochables, hacen posible una cierta flexibilidad de la descripción típica, siempre tratando de evitar la arbitrariedad de la Administración, manteniendo la legalidad y la justicia como principios del Estado, asegurando los derechos constitucionales y los derechos e intereses de los ciudadanos.

Así lo ha reiterado la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia C-827 de 2001:

*Entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial -como los servidores públicos- o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como*

---

7 BAJO Y BACIGALUPO citado por RAMÍREZ, Lourdes, Consideraciones de la Corte Constitucional acerca del Principio de Culpabilidad en el Ámbito Sancionador Administrativo, Revista de Derecho, Universidad del Norte, 2008, Pág. 156: "Esta demanda de una lectura no mecánica de los principios de orden penal al derecho administrativo, tiene su origen en el hecho de que el derecho administrativo es el encargado de prevenir los ataques más leves a ciertos bienes jurídicos, mientras que el derecho penal se reserva para las agresiones más graves contra los mismos intereses jurídicos. Como lo señala De Palma del Teso citado por RAMÍREZ, Lourdes Ob. Cit, el objetivo del Derecho Administrativo Sancionador es la prevención de las conductas que ponen en peligro o lesionan los bienes jurídicos. Es decir, mientras que en el derecho administrativo se sancionan las conductas menos graves, que ponen en riesgo el respectivo bien, en el derecho penal se sancionan las conductas que dañan o afectan de una manera más gravosa el mismo bien jurídico".

*médicos, abogados o contadores. En estos casos, la Corte ha reconocido que los principios del debido proceso se siguen aplicando pero pueden operar con una cierta flexibilidad en relación con el derecho penal.*

Esta posibilidad de flexibilización del Principio de Legalidad en los diversos derechos sancionadores, con excepción del Derecho Penal, ha sido sostenida últimamente por la Corte Colombiana en la sentencia C-530 de 2003 donde se señaló:

*Uno de los principios esenciales en el derecho sancionador es el de la legalidad. Y esto implica que los comportamientos sancionables por la administración deben estar previamente definidos, y en forma suficientemente clara, por la ley. Sin embargo, el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal. El derecho administrativo sancionatorio, a pesar de estar sujeto a las garantías propias de debido proceso, tiene matices en su aplicación y mal podría ser asimilado, sin mayores miramientos, al esquema del derecho penal.*

Debe expresarse que tal flexibilidad del Principio de Legalidad no puede ser tan excesiva que llegue a causar que la Administración Pública actúe arbitrariamente en la imposición de sanciones. Es por esta razón que, en el llamado Derecho Administrativo Sancionador, se exige que sea el legislador quien establezca los elementos constitutivos de la conducta ilícita o los criterios para poder determinar con precisión esa conducta, así como la predeterminación en la ley de la sanción a imponer.

Como hemos podido observar, el Principio de Legalidad posee dos garantías: una material que es el Principio de Tipicidad y una absoluta que es la llamada Reserva de Ley. Con relación al primer fundamento, el mismo pregonar por la descripción clara y precisa realizada por el legislador con su respectiva sanción, con la finalidad de que los destinatarios conozcan la conducta reprochable, para no caer en una indeterminación sujeta a la arbitrariedad. Esta también posee en el Derecho Penal Administrativo una aplicación matizada.

En cuanto a la Reserva de Ley, la cual implica que el único facultado para establecer normas es el legislador, la misma posee un alcance matizado a diferencia de lo que sucede en el área penal. Esto significa que en la tipificación de ilícitos administrativos y sus respectivas sanciones se

permite la colaboración del reglamento a la ley, lo que no quiere decir que se admite la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones administrativas en Reglamentos independientes o dictados al margen de la ley, ya que este proceder resultaría contrario al principio de Reserva de Ley.

## **§ 1. La Potestad Sancionadora de la Administración Pública**

Entendemos por Potestad Sancionadora la atribución que le compete a esta (Administración Pública) para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de estos contrarios a lo ordenado y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo o como refiere Cano Campos citado por Espinosa Velásquez y Ramírez Bejerano (2009),

*En ejercicio de la potestad sancionadora, la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico, previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga, y en su caso reprima, las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados.*

Por su parte, Gómez Pérez citada por Espinosa Velásquez y Ramírez Bejarano, la define como: "Una atribución de poder legal para exigir y sancionar, ante acciones u omisiones contrarias al Derecho Administrativo Sancionador".

Podemos colegir entonces que la Potestad Sancionadora es simple y llanamente la facultad que expresamente le es atribuida por la Ley a la Administración Pública, con la finalidad de imponer sanciones a los administrados y a los funcionarios públicos por contravenir el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo es asegurar los fines del Estado y preservar el mantenimiento del orden público como principio fundamental de la organización estatal.

Se ha expresado que el Poder Sancionador de la Administración Pública como potestad inherente es necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de

competencias que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia ayuda indudablemente a la realización de sus cometidos y constituye un complemento de la potestad de mando, puesto que contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.

En la actualidad es un hecho innegable que la Administración Pública ha obtenido un Poder Sancionador importante. Lo que se ha expresado contradice la división de poderes del poder político, ya que la Administración no sólo sanciona sino que ejecuta las sanciones que en todo caso podría imponer. Dicha potestad debería, dentro de las exigencias del principio de división de poderes, corresponder en exclusiva a los Tribunales de Justicia. De ahí que un sector autorizado de la doctrina, tanto penal como administrativa, cuestione la legitimidad de tal facultad, puesto que todo poder sancionador debe quedar en manos de los jueces.

No obstante, hoy día se entiende que la Potestad Sancionadora de la Administración, al igual que la Potestad Penal de los jueces y tribunales, forma parte de un genérico *Ius Puniendi* del Estado, cuya facultad es necesaria para la regulación de la vida en sociedad y para que esta (Administración) pueda cumplir adecuadamente sus funciones.

Según el prestigioso constitucionalista Jorge Prats (1996, p. 47):

*“El poder sancionador de la Administración resulta de la primacía de la administración frente a los particulares, de la ejecutoriedad de sus actos y de las necesidades del funcionamiento de sus órganos que no podrían verse limitados al necesitar el respaldo judicial para hacer cumplir y ejecutar sus prescripciones. No constituye una violación al principio de la separación de poderes sino una consagración de la interdependencia de las funciones del estado.*

La Sentencia del Tribunal Constitucional Español de fecha 3 de octubre de 1983 citada por Muñoz (2004, p. 22), ha sostenido que:

*Entre las razones que han determinado el reconocimiento por parte de la Constitución de la potestad sancionadora de la administración, se encuentra la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la administración de justicia como consecuencia de los ilícitos*

*de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos, y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados.*

La Sentencia c-160/1998 de la Corte Constitucional Colombiana citada por Ramírez (2008), establece expresa:

*El ius puniendi del Estado ha sido definido como el poder que ostentan las autoridades, no sólo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal. Siendo fiel a las palabras de la Corte, esta facultad se traduce en la “potestad ésta, que no sólo es ejercida por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración, que, para lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, deban hacer uso de éste, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal.*

Nos dice la sentencia C-214-94 del Tribunal Constitucional de Colombia que:

*La potestad sancionadora de la administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas. Asimismo, constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional. Con la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medís punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos.*

Así se deduce que esta Potestad Represiva se divide en Disciplinaria y Correctiva. La primera se aplica a los funcionarios públicos, y se realiza dentro de la misma Administración y con la finalidad de sancionar a los agentes públicos por violación en el ejercicio de sus funciones. En cuanto a la segunda, esta comprende a todas las personas que habitan en un país, sin interesar si son o no funcionarios, por contravenciones o faltas que pudieran cometer, y esta se realiza fuera de la Administración.

En otras palabras, la Potestad Correctiva es la aplicada a los administrados por violación a alguna ley sectorial, como por ejemplo a la Ley 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (artículo 167), la Ley sobre Telecomunicaciones (artículo 103 y siguientes), la Ley sobre Mercados de Valores de la República Dominicana, entre otras. La Potestad Disciplinaria es la aplicada a los servidores públicos por violación a la Ley 14-91, de Servicio Civil y Carrera Administrativa, así como a su Reglamento No. 81-94. 8

Por otro lado, en cuanto al fundamento de la Potestad Represiva de la Administración Pública existen diversas teorías que la justifican. Entre ellas encontramos el Criterio Filosófico en torno al cual giran básicamente dos tipos de teorías: las Iusfilosóficas, las cuales expresan que la Potestad Represiva de la Administración se fundamenta en el Derecho Natural para preservar la convivencia humana, y la corriente Lógico-Jurídica, la cual considera que tal potestad se origina en el Derecho Positivo, puesto que la facultad de sancionar es una expresión del poder derivado del derecho a legislar. En segundo lugar, encontramos un Criterio Institucional, el cual expresa que, como la Administración es un órgano del Estado que se relaciona con los ciudadanos, la misma necesita encontrarse regulada por una disciplina (Derecho Sancionador) con la finalidad de mantener el orden público y reprimir las conductas reprochables.

En definitiva, otros consideran que la Potestad Sancionadora de la Administración posee un carácter social, pues esta se expande cada día más y es conocida por los ciudadanos como una garantía que preserva la convivencia y, por tanto, el orden en la sociedad.

Peña Solís citado por Guerrero (2011, pp. 149-150) considera que:

*(...) debe quedar claro, no obstante, que a pesar de que la potestad sancionatoria de la Administración Pública es una manifestación de la potestad punitiva única del Estado, los actos derivados del ejercicio de la misma son administrativos, ya que ese ejercicio corresponde a órganos administrativos, los cuales deben actuar regidos por un*

---

8 RAMÍREZ, Lourdes, expresa: “El derecho disciplinario que respalda este poder está compuesto por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurrir en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley. El poder correctivo de la Administración va encaminado a un grupo determinado de personas y está orientado a sancionar el incumplimiento de determinadas reglas preestablecidas, dirigidas al mantenimiento de ciertas condiciones que hacen efectivo el servicio, pero que no restringen derechos fundamentales, en cuanto las sanciones consisten, en la generalidad de los casos, en multas, suspensiones y restricciones, que pueden ser operativas o de utilización de bienes y servicios.

*procedimiento indudablemente administrativo, y en su actuación están sujetos al control de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Por todo lo expuesto anteriormente se sostiene que el auténtico fundamento de la potestad sancionadora de la Administración es el jurídico, cuyo origen es la Ley, tal como debe ser en el esquema normativo de un Estado de Derecho. La Constitución es, por ende, la fuente originaria de la potestad, y las leyes se encargan de desarrollar su contenido. Además, esa facultad represiva se apoya también en la competencia que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones por las acciones u omisiones antijurídicas.

Por esta razón es que según Jorge Prats (1994, p. 45):

*(...) el problema actual no es el de la existencia de la potestad administrativa sancionadora, y ni siquiera el de su justificación, sino mucho más sencillamente- y también mucho más eficazmente- el de su juridificación. No se trata ya (en otras palabras) de devolver a los jueces potestades indebidamente detentadas por la administración sin conseguir que esta ofrezca en su ejercicio las mismas garantías que los jueces y procesos penales. Y así, la despenalización de las materias que corresponde con una jurisdiccionalización de los procedimientos y garantías.*

En otras palabras, admitida la existencia del Poder Sancionador de la Administración, solo resta fijar con precisión los límites de su ejercicio. Entonces, qué duda cabe hoy de la existencia de una Potestad Sancionadora de la Administración.

A través de la historia se han establecido normas, las cuales tienden a prohibir las conductas reprochables, y sancionan a los individuos que las apremien, a través de procedimientos administrativos o judiciales, claro está dependiendo del crimen, delito o infracción. El régimen de sanciones se estableció en nuestro país a partir de la Intervención norteamericana de 1916, a través de un sistema de multas administrativas en el ámbito migratorio, arancelario y fiscal. Después, en la época Trujillista se promulgaron disposiciones que consagraban el Poder Represivo de la Administración Pública. Para 1973 ya se había aceptado por nuestra jurisprudencia tal potestad, al expresar nuestra Suprema Corte de Justicia mediante sentencia del 15 de junio de 1973, citada por

Jorge Prats (1994, p. 47) que: “La Potestad Sancionadora se trata de un poder condicionado y que debe ser ejercido razonablemente por la Administración”.

Pero la verdadera implementación y desarrollo de esta potestad ha tenido lugar en la última década. Podemos afirmar que desde el año 1992, con la promulgación del Código Tributario, pero más constante desde el año 1998, se han promulgado más de una decena de legislaciones vitales para nuestro ordenamiento jurídico, en el tema que nos ocupa.

Dentro de este conjunto de legislaciones podemos citar, además del Código Tributario, la Ley Monetaria y Financiera, la Ley General de Telecomunicaciones, la Ley General de Electricidad, entre otras.

La Potestad Sancionadora en nuestro país es ejercida por las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, en la esfera de sus atribuciones legales, pues la propia norma jurídica que regula las tareas públicas es la encargada de sentar los lineamientos que deben seguirse. El artículo 122 de nuestra Carta Magna expresa que: El Poder Ejecutivo es ejercido en nombre del pueblo por la Presidenta o el Presidente de la República, en su condición de jefe de Estado y de gobierno, de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución y las leyes.

De nuestra Constitución se deduce que los Secretarios de Estado ejercen la función de órganos de acción del presidente de la República Dominicana y que su función y campo de acción en la vida nacional y estatal la determina la constitución, la ley orgánica de secretarías de estado y las leyes adjetivas seleccionadas en torno a su creación y ámbito regulatorio. Cuando actúan al amparo del derecho administrativo representan al poder ejecutivo en sus políticas nacionales sectoriales, planes, programas, ejecutorias, decisiones y acciones, que siempre deben ser ejercidas en el marco del Principio de Legalidad.

Nuestra nueva Constitución Dominicana de febrero de 2010, en el numeral 17 del artículo 40, ha legitimado de manera expresa la Potestad Sancionadora de la Administración Pública. Dicho artículo reza de la manera siguiente: “En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la administración pública no podrá imponer sanciones que de forma directa subsidiariamente impliquen privación de libertad”. Igual enfoque presenta el artículo 69 numeral 10 cuando expresa

que: “Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

En materia tributaria, el Código Tributario lo consagra expresamente en varios artículos, tales como el artículo 46 (donde queda expresada la facultad sancionadora) y el artículo 218 (el cual establece que las faltas tributarias serán conocidas y sancionadas por la administración tributaria). Por su parte, en algunos países, en ausencia de disposición constitucional expresa, como pasaba en nuestro país antes de la nueva Constitución, es el juez constitucional quien, en ocasión del ejercicio del Control de la Constitucionalidad, ha tenido que reconocer los alcances y perfiles de la facultad sancionadora del órgano administrativo<sup>9</sup>.

Como se pudo observar, esta facultad posee la limitación natural de no poder abarcar las penas privativas de libertad, que son del ámbito exclusivo de las autoridades judiciales. La misma debe someterse al Principio de Legalidad, respetar el Derecho de Defensa y la aplicación de los procedimientos que la Administración sigue para la imposición de sanciones<sup>10</sup>.

Además, dicha facultad sancionadora requiere la subordinación a la autoridad judicial, que consiste en el control posterior de los actos sancionadores por la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, los órganos jurisdiccionales ante quienes los servidores públicos o los ciudadanos afectados por la imposición de una sanción podrán recurrir.

### **A) Principios Rectores**

En la actualidad tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen que los principios inspiradores del Derecho Penal son aplicables con ciertos matices al llamado Derecho Administrativo Sancionador con la finalidad de evitar posibles arbitrariedades en manos de las autoridades administrativas a la hora de imponer sanciones.

---

<sup>9</sup> Algunos autores consideran que la Potestad Sancionadora de la Administración Pública contradice el Principio de División de Poderes, porque la misma es ejercida por una Administración que es juez y parte a la vez, por lo que, no se puede cumplir con el requisito de la garantía de imparcialidad, y otros consideran que en virtud de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública se asegura el orden público y se garantiza la integridad física de las personas y de las cosas, la moral y la economía.

<sup>10</sup> El artículo 25-3 de la Constitución Española del 29 de octubre del 1978 le prohíbe a la Administración imponer penas, que directa o subsidiariamente impliquen una privación de libertad, por lo que, implícitamente facultada a la Administración a imponer sanciones que no conlleven este tipo de privación de libertad.

Hemos decidido limitar el tratamiento de los Principios que rigen la Potestad Sancionadora de la Administración Pública a dos: el Principio *Non bis in ídem* o *Ne bis in ídem* y el Principio *Non reformatio in pejus*, por tratarse esta investigación precisamente de la implicación de la Tipicidad como Principio en el quehacer sancionador de la Administración Pública.

El Principio *Non bis in ídem* es una garantía consagrada inicialmente en el Derecho Penal, y se encuentra establecida en diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, así como en los ordenamientos jurídicos de Estados Democráticos que propugnan por un Estado de Derecho. Sin embargo, su incorporación en las diferentes legislaciones ha sido matizada.

Expresa Jorge Prats (1994, p. 59) que: “el *Non bis in ídem* prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procedimientos, cuando se produce identidad de sujetos, hechos y fundamentos”.

Santamaría Pastor (2004, p. 398) indica por su parte que:

*(...) el principio que examinamos supone, en primer lugar, la exclusión de la posibilidad de imponer en base a los mismos hechos dos o más sanciones administrativas o una sanción administrativa y otra de orden penal; esta regla prohibitiva surge históricamente como reacción a la práctica criminal del Estado absoluto y, por su evidencia, no ha sido apenas objeto de refrendo en los textos legales.*

En otras palabras, el fundamento del *non bis in ídem* hace referencia a que nadie puede ser condenado dos veces por el mismo hecho. Supone por tanto, que no se debe imponer duplicidad de sanciones en la jurisdicción administrativa y en la penal en los casos en que concurra el mismo sujeto, hecho y fundamento.

El Tribunal Constitucional Español citado por Guerrero (2011, p. 45), calificó el principio de *non bis in ídem* como principio general del Derecho, en los siguientes términos:

*El principio general del derecho conocido por non bis in ídem supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones-administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del objeto, hecho y fundamento, sin existencia de*

*una relación de supremacía especial de la Administración – relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc. [STCE, No.2, 30 ENERO 1981], que justificase el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez, de la potestad sancionadora de la Administración.*

Pese a que la Constitución Española de 1978 no recoge expresamente esta institución, su vigencia ha sido defendida a partir de la interpretación extensiva del artículo 25 de dicho texto, ya que se consideró que este fundamento estaba incorporado implícitamente al Principio de Legalidad y de Tipicidad. Sin embargo, nuestra Constitución Dominicana del 2010 establece en el artículo 69, numeral 5 el principio *non bis in ídem* al consagrar que: “ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa”. Reafirmando este concepto, el Código Procesal Penal establece en su artículo 9 la Única Persecución: “Nadie puede ser perseguido, juzgado ni condenado dos veces por un mismo hecho”.

El fundamento jurídico del *non bis in ídem* en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, consiste en asegurar que la sanción que le sea impuesta al presunto infractor de la norma corresponda con la magnitud de la gravedad del hecho cometido, lo cual se resume en la aplicación del Principio de Proporcionalidad.

El *non bis in ídem*, no permite la acumulación de sanciones contra el individuo, porque de ser así, se estaría vulnerado el Principio de Tipicidad que es fundamental para la aplicación del Derecho Administrativo Sancionador. Esta regla reconoce como uno de sus fundamentos la seguridad jurídica para los individuos y para el sistema, seguridad que, como valor deseable, el orden jurídico promueve y protege.

En opinión de Guerrero (2011, pp. 155-156),

*(...) puede afirmarse entonces que el fundamento non bis in ídem asume una dimensión dual: 1) una material o sustantiva, que enerva la potestad de sancionar en más de una oportunidad a un mismo individuo por el mismo hecho y con base al mismo fundamento, evitando de esa manera reacciones sancionatorias desproporcionadas a “una pluralidad de ellos” [CASTRO, 2006:116], se extiende como principio general de derecho con aplicación concreta a la materia represiva [penal y administrativa] que se traducirá en la*

*imposibilidad de aplicar más de una sanción a un mismo hecho infraccional; y 2) la procesal o formal, que repulsa la posibilidad de una pluralidad de procedimientos sancionadores cuando converjan identidad de sujetos, hecho y fundamento. Implica que un mismo hecho antijurídico no podrá ser ventilado por la administración en más de una oportunidad; pero también, la imposibilidad de tramitar un procedimiento sancionador cuando ya se esté tramitando un procedimiento penal, según la regla de preferencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración, en caso de que los hechos puedan ser no solo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito, de acuerdo con la legislación penal.*

Ahora lo que debemos determinar es si un mismo hecho puede ser sancionado tanto en el ámbito penal como en el administrativo.

En España, por ejemplo, se prohíbe el doble castigo con excepción de las relaciones de sujeción especial (dado que, en tal caso, la sanción administrativa y la penal suelen proteger bienes jurídicos distintos; por ejemplo, un estudiante que realiza actos vandálicos en su escuela podría ser sancionado penalmente por delito de daños, pero, al mismo tiempo, puede imponérsele una sanción disciplinaria por la perturbación del orden que ha causado al centro), o cuando exista un doble fundamento o un bien jurídicamente protegido.

En España existen casos de concurrencia de sanciones administrativas y penales, es decir, existen situaciones que son constitutivas de delito y que a la misma vez pueden ser definidas como infracciones administrativas o disciplinarias, como por ejemplo, el artículo 468 del Código Penal de España tipifica el delito de quebrantamiento de condena, que comete en grado de tentativa el condenado que intente evadirse de la cárcel, siendo esa misma conducta una falta muy grave establecida en el reglamento penitenciario, por la que su autor puede ser sancionado con la imposición de aislamiento en celda.

Así, un vertido ilegal de productos tóxicos puede constituir una infracción de la legislación de aguas y al mismo tiempo un delito contra el medio ambiente, la construcción sin licencia de un edificio contiguo a una autopista puede suponer una infracción de las normas urbanísticas y, al mismo tiempo, una infracción de la legislación de carreteras.

Por otra parte, en Perú, la Ley de Procedimiento Administrativo General citada por Guerrero (2011, pp. 158-159) dispone en su artículo 230.10, que: “no se podrá imponer sucesiva y simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento”. En cambio, afirma el citado autor que en Costa Rica, ha sido juzgado:

*(...) esta multiplicidad de efectos determina las diferentes clases de responsabilidad del funcionario, la disciplinaria o administrativa, la penal y la civil o patrimonial. Estas responsabilidades no son excluyentes, por lo que en un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del servidor, puede generar los tres tipos de responsabilidades, y por tanto, tres tipos diferentes de sanciones.*

Entonces en este caso el Principio *non bis in ídem* es inaplicable, ya que se trata de tres géneros distintos de responsabilidad, cada uno con su dominio propio. Esta identificación de tres responsabilidades tiene finalidades específicas e inconfundibles, por lo que, sólo se violaría el principio en cuestión cuando se trata de responsabilidades y sanciones de la misma especie.

Para Susana Lorenzo De Viega citada por Guerrero (2011, pp. 159-160), contrario a la opinión mayoritaria, es posible la aplicación en sede administrativa de más de una falta disciplinaria al cabo del pertinente disciplinario; no atentaría al principio *non bis in ídem*, entendido como “precepto relativo al Derecho Procesal”, y no al sustantivo represivo.

En Francia, país de origen de nuestra legislación, el Juez ordinario está habilitado para conocer tanto del ilícito penal como del administrativo, en una especie de aplicación de la regla: “quien puede lo más puede lo menos”. La Jurisprudencia Dominicana, en materia laboral pondera la posibilidad del doble castigo, reteniendo la idea de la diferenciación de los tipos (Lorenzo De Viega citada por Guerrero (2011, pp. 159-160).

En nuestra legislación se ha expresado que, tomando como consideración el Principio *non bis in ídem*, la Ley 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales resulta inconstitucional, ya que permite la sanción administrativa independiente de la sanción penal (art. 68 de la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

En relación con este artículo, la Administración y el Poder Judicial han sancionado dos veces a un sujeto por la misma causa. Este fue el caso de una empresa que generaba efluentes líquidos de un caudal considerable, los cuales eran descargados sin ningún tipo de tratamiento previo en las aguas de la playa “El Gringo”, causando grandes daños a la flora y la fauna. Esta compañía también desarrollaba actividades de construcción sin previa autorización, por lo que fue sancionada por la vía administrativa mediante la Resolución No. RJ05/2002 de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y por la vía penal mediante sentencia No. 650 de la Primera Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Judicial de San Cristóbal, de fecha 31 de mayo del 2004.

En cuanto al Principio *Non Reformatio in Pejus* (Reformar en peor o en perjuicio) expresa (Guerrero 2011, p. 160) que: “*En el ámbito jurisdiccional, consiste dicho principio en que el tribunal de alzada (ad quem) al fallar a propósito del recurso de apelación, no puede modificar la decisión en perjuicio del propio impugnante si su contraparte no apeló la sentencia inferior (a quo)*”.

Esta garantía le prohíbe al Tribunal de Alzada empeorar la situación jurídica de quien interpuso la apelación, por consiguiente, la sentencia no puede ser alterada, modificada, en perjuicio del apelante, siempre y cuando la otra parte no apele o en el ámbito penal el Ministerio Público. En otras palabras, esta figura llamada también “Reforma Peyorativa” consiste simple y llanamente en la situación que se produce, cuando en ocasión de un recurso, la condición jurídica del recurrente empeora.

Se ha expresado que un proceso posee límites entre los que encontramos: el *Tantum devolutum quantum appellatum*, el cual establece que el tribunal superior no puede conocer fuera de los puntos recurridos, y el Principio *Non reformatio in pejus*, en virtud del cual el tribunal no puede resolver en perjuicio del apelante. Nuestro Código Procesal Penal establece este fundamento en su artículo 404, cuando expresa que:

*Cuando la decisión sólo es impugnada por el imputado o su defensor, no puede ser modificada en su perjuicio; si se ordena la celebración de un nuevo juicio, no puede imponérsele una pena más grave. Los recursos interpuestos por cualquiera de las partes permiten modificar o revocar la decisión en favor del imputado.*

Se considera, entonces, que el Principio de *Non Reformatio in Pejus* es dentro del proceso constitucional un elemento fundamental que configura la seguridad jurídica, al impedir que el tribunal de alzada altere en perjuicio del recurrente cuestiones que no han sido alegadas. Se protege así al apelante en su condición jurídica, proporcionándole la debida seguridad frente a sus derechos y ayudándolo a acceder a una segunda instancia, con la finalidad de lograr una modificación más favorable de la sentencia pero nunca una más gravosa.

Para Guasp citado (Guerrero, 2011, pp. 161-162) este principio de la limitación del objeto procesal que suele llamarse prohibición de la “*Reformatio in pejus...*” se explica sólo por la diferenciación de objetos entre proceso de primera instancia y proceso de apelación, y lo que significa en último término es que el proceso de apelación no tiene el ámbito objeto de la primera instancia, sino el ámbito estricto que le proporciona la pretensión procesal autónoma que le da vida.

Algunos, en ocasión de este fundamento, realizan una distinción entre el procedimiento de oficio hecho por la Administración y el procedimiento elevado por el interesado, expresando que la modificación de un acto administrativo que agrava la condición del administrado a quien el acto afecta, no procede en ningún caso en el acto administrativo elevado a través de un recurso por el interesado. Sin embargo, se ha ponderado la posibilidad de modificación en aquellos supuestos en que, no mediando la vía recursiva, la Administración revisa sus propias decisiones en ejercicio del Poder de Autotutela.

Se destaca que la Administración, por razones de Legalidad, podrá revocar sus actos ilegítimos aún de oficio, pudiendo revocar también dichos actos por razones de mérito, ya de oficio, ya a propósito de un recurso, si se trata de un acto discrecional. Tratándose de un acto reglado no podrá pues, al dictarlo, no tuvo ella discrecionalidad y, por tanto, tampoco la tiene ahora para revocarlo. Pero ese acto administrativo discrecional puede haber creado una relación jurídica que la administración no puede modificar de oficio; es lo que se denomina actos creadores de derechos subjetivos. Solo cuando el interesado impugna el acto en cuestión, se levantan las restricciones que tiene la administración para modificarlo (Guerrero, 2011, pp. 161-162).

En el ámbito procesal administrativo, se ha puesto en duda la aplicación del Principio *non reformatio in pejus*, en aquellas situaciones en que el recurso se basa en cuestiones de Legalidad, ya que la Administración puede declarar la nulidad absoluta del acto en perjuicio del apelante.

El Tribunal Constitucional Español en su Sentencia No. 279, del año 1994 citada por Guerrero (2011, p. 163), considera que: *“la prohibición de la reformatio in pejus deriva del derecho constitucional a obtener tutela judicial efectiva a través de las garantías implícitas en el régimen de recursos”*. Observamos, entonces, que este fundamento tiene como finalidad la prohibición de que la sentencia sea alterada en perjuicio de quien recurre contra la misma, consagrándose así como una garantía contra la indefensión.

En ordenamientos tales como el español, el artículo 457 del Reglamento de Montes de febrero de 1962, vigente provisionalmente, establece que cuando se interponga un recurso de alzada contra una resolución, si esta es confirmada en todos sus puntos, las sanciones pecuniarias que se han de implementar se incrementarán en un 20 a 100. Como vemos en esta disposición se intenta coaccionar para que no se utilicen debidamente los correspondientes recursos.

Finalmente, la sentencia C- 591 de 2005 de la Corte Constitucional de Colombia, nos aclara más la situación cuando considera que:

*Del examen de las anteriores líneas jurisprudenciales se concluye que la Corte ha considerado que la prohibición de la reformatio in pejus ( i ) va más allá del ámbito estrictamente penal; ( ii ) su finalidad es aquella de asegurar el ejercicio del derecho de defensa del apelante único; ( iii ) es una manifestación del principio de congruencia de los fallos y constituye un límite a la competencia del ad quem; ( iv ) el término “pena” abarca cualquier sanción; ( v ) en algunos casos, el vocablo “condenado” ha cobijado la “situación del apelante único”, y en otros, ha aclarado que el mismo debe entenderse como el sujeto procesal integrado por todos los acusados o sus defensores debidamente reconocidos, sin importar su número; y ( vi ) a efectos de comprender el alcance del término “apelante único” es necesario tener en cuenta el interés que tengan los sujetos procesales para recurrir y la situación jurídica en que se encuentren los apelantes, siendo indispensable distinguir entre la impugnación a favor y en contra del condenado”.*

## **B) Límites Constitucionales**

Como sabemos, el Poder Sancionador de la Administración Pública no es un poder absoluto, incondicionado, sino que el mismo se encuentra sometido a unos límites establecidos por la

Constitución, que enmarcan el Poder Punitivo del Estado, sea en la rama administrativa o jurisdiccional.

Es un hecho innegable que en un Estado donde impere el Principio de División de Poderes, la Potestad Represiva de la Administración debería corresponder al Poder judicial, sin embargo, la necesidad de no recargar a los tribunales con ilícitos de menor cuantía, la necesidad de que la autoridad sancionadora posea una mayor inmediación de los hechos sancionados y una mayor represión sobre los mismos, confirman la Potestad Sancionadora en manos de la Administración Pública.

Entre las limitantes a dicha potestad encontramos el Principio de Proporcionalidad. Este se formuló como regla de Derecho Penal, consagrado en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 9, cuando establece: “penas estricta y evidentemente necesarias”, conceptos que pasan literalmente al artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El mismo supone una correspondencia entre la infracción y la sanción, con interdicción de medidas innecesarias o excesivas. El Tribunal Supremo Español lo ha calificado de: “principio propio del Estado de Derecho” y, en concreto, uno de “los principios constitucionales de garantía penal, comunes a todo ordenamiento sancionador” (García de Enterría y Fernández, 2008, p. 167).

El Principio de Proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador requiere que tanto la falta preestablecida como su respectiva sanción resulten adecuadas a los fines de la norma, es decir, a la configuración de los principios que rigen la función pública. En cuanto a la sanción administrativa, el Principio de Proporcionalidad establece que esta no sea excesiva en ocasión de la conducta ilícita<sup>11</sup>.

La finalidad de este fundamento es que la sanción a imponer se corresponda con la gravedad de la infracción. La Proporcionalidad implica, por ende, una dimensión normativa que requiere que la

---

<sup>11</sup> El Tribunal Supremo Español ya había declarado que: “*El Principio de Proporcionalidad rige en el Derecho Administrativo Sancionador, no sólo en el ejercicio concreto de la potestad sancionadora, al dictar el acto de imposición de la sanción, sino también al establecerse la correspondiente previsión normativa... en la determinación normativa del régimen sancionador, y no sólo en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas, se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable.* Tribunal Supremo Español, Sentencia 26 de marzo del 2001 citado por artículo, Texto Integro del Recurso Contencioso Administrativo Contra la Ordenanza da del Espacio Público, Disponible en: <http://kaleakask.e.blogspot.com/>, Fecha de Acceso: [12/3/2012].

tipificación de las infracciones y sanciones sea proporcionada y una dimensión aplicativa que implica la proporcionalidad en la aplicación de la Ley.

La Administración Pública posee la potestad para establecer la sanción que considere idónea dentro de los parámetros que consagra la ley según el caso particular. De este modo, para determinar la correspondiente sanción, esta debe estar fundada en la ley, expresando los supuestos de hecho, como: la gravedad de la falta, el capital, al igual que los elementos que llevaron a imponerla para que la misma no resulte arbitraria.

Nuestra Constitución en el artículo 40, numeral 15 establece el Principio de Proporcionalidad al consagrar que: “La ley no puede ordenar más que lo que es justo y útil para la comunidad ni puede prohibir más que lo que la perjudica”.

En otras palabras, dicha disposición expresa que la ley no debe otorgarle a la Administración un poder incondicionado y, en el caso de hacerlo, los tribunales tienen que exigir la razonabilidad en la aplicación de la ley.

Asimismo, el Tribunal Supremo Español (STS de 14 de julio de 2003, Sección Tercera, Ar.5457) ya había declarado que:

*(...) el principio de proporcionalidad rige en el Derecho Administrativo Sancionador no sólo en el ejercicio concreto de la potestad sancionadora, al dictar el acto de imposición de la sanción, sino también al establecerse la correspondiente previsión normativa... en la determinación normativa del régimen sancionador, y no sólo en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas, se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable.*

El fundamento de la Proporcionalidad consagra una idea de justicia, de prohibición del exceso, al momento de imponer la correspondiente sanción. Por tal razón, se ha confirmado que este principio se respalda en el Principio de Equidad. El fundamento en cuestión puede ser analizado en dos momentos: primero, antes de la imposición de la sanción cuando el legislador decide cuáles son los bienes jurídicos que se han de proteger contra posibles transgresiones; aquí el legislador debe redactar el tipo, así como determinar la conducta que se adecue con los intereses de la

sociedad y que puedan lesionar los interés protegidos por la infracción. Un segundo momento, el de la aplicación de la sanción, tiene como sujeto a la autoridad administrativa, quien debe respetar este principio de razonabilidad expresando cuáles fueron las circunstancias y las pruebas que dieron lugar para imponer la sanción.

De esta manera, las condiciones para determinar si una norma sancionadora respeta el fundamento de la proporcionalidad son: la suficiencia y razonabilidad, es decir, si la relevancia del bien jurídico protegido es tal que justifica la tipificación de la infracción, la adecuación o idoneidad, esto es, si la tipificación de la infracción; y su respectiva sanción alcanzan el fin de la norma; la necesidad, es decir, si la tipificación de la infracción y la correspondiente sanción son una medida idónea; y la proporcionalidad *strictu sensu*, esto es, si la sanción preestablecida en una norma resulta proporcionada en ocasión de la gravedad de la infracción.

El Principio de Culpabilidad constituye otra limitante a la Potestad Represiva de la Administración. Parada, citado por Santamaría (2004, p. 370), expresa que:

*El Principio de Culpabilidad consiste en un juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta. Para que este reproche sea posible es necesario previamente que el autor sea causa de la acción u omisión que supone la conducta ilícita a título de autor, cómplice o encubridor de los hechos ilícitos; en segundo lugar, que sea imputable, es decir, que no se den en él circunstancias que alteren su capacidad de obrar; y, en fin, y, por último, que sea culpable, es decir, que haya tenido conciencia, voluntariedad, como dice el Código penal, a título intencional o culposo de los hechos.*

El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador se expresa en la necesidad de que el infractor incurra en negligencia, culpa o dolo como condición sine qua non para que se configure la infracción. Es por tal motivo, que no existe sanción administrativa si la infracción ha sido cometida sin culpa (*nulla poena sine culpa*), es decir, que se exige el dolo o la culpa del infractor para la imposición de una sanción.

De esta manera, el Principio de Culpabilidad se consagra como uno de los fundamentos sobre los que se erige la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, constituyendo un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado de Derecho. De modo que, para que se origine responsabilidad en el ámbito administrativo es menester que la infracción haya sido realizada con

imprudencia, culpa o dolo.

En nuestra Carta Magna, el Principio de Culpabilidad se deduce del artículo 40, numeral 15, cuando se establece que: “A nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedírsele lo que la ley no prohíbe”, así como del artículo 69, numeral 3, cuando expresa que: “El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratado como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable”, y, finalmente, del artículo 69, ordinal 7, cuando consagra que: “Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio”.

Por otra parte, respecto a los elementos constitutivos de la culpa, podemos observar el elemento normativo, que implica el incumplimiento de la norma jurídica, y el elemento psicológico, que implica la total ausencia de voluntad y conciencia de parte del infractor para poder evitar el peligro del acto antijurídico.

Ya confirmados los elementos que configuran la culpa, se procede a la clasificación de esta en dolo, dolo eventual, levísima o grave, siempre tomando en consideración el grado de la ignorancia o imprudencia. Por ejemplo, en el Derecho Administrativo Sancionador en el ámbito ambiental lo que se sanciona no es el daño, como en el Derecho Penal sino el peligro, el riesgo. En esa situación para poder aplicar una sanción al presunto infractor sólo es necesario que se confirme el riesgo creado como resultado de una inobservancia de la norma, sin embargo, en el Derecho Penal se exige el dolo como elemento del delito.

Nuestra Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece este principio de forma particularizada para los casos donde el bien afectado sea de carácter ambiental. En este sentido, su artículo 174 instituye que:

*(...) todo el que culposa o dolosamente, por acción u omisión, transgreda o viole la presente ley y demás disposiciones que la complementan, incurre en delito contra el medio ambiente y los recursos naturales y, por tanto, responderá de conformidad a las mismas. Así, de toda agresión o delito contra el medio ambiente y los recursos naturales nace una acción contra el culpable o responsable.*

Podemos colegir, entonces, que existe responsabilidad para las personas jurídicas como producto de la comisión de una infracción administrativa, ya que los mismos tienen la capacidad de infringir

las normas a las que se encuentran sometidos y también responsabilidad solidaria, esto es, que ante la infracción realizada por varias personas, luego de confirmarse puede la Administración exigir a una de ellas toda la responsabilidad derivada de la infracción sin que se vulnere el Principio de Culpabilidad.

El Principio de Prescripción constituye también un límite a esa Potestad Sancionadora de la Administración Pública. *La prescripción es un instituto jurídico por el cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de los derechos o la adquisición de las cosas ajenas. El tiempo lleva a la consolidación de ciertos derechos o a la pérdida de los mismos* (Enciclopedia Libre, Wikipedia, Prescripción).

El Código Civil Dominicano, en su artículo 2219, expresa que: *“La prescripción es un medio de adquirir o de extinguir una obligación, por el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones que determina la ley”*.

En los Procesos Sancionadores Administrativos, los plazos pueden ser de dos clases: en primer lugar, la prescripción de la Potestad de la Administración Pública para iniciar el proceso administrativo sancionador se cuenta desde la realización de la infracción y, en segundo lugar, la prescripción de la acción administrativa, para poder perseguir la conducta funcional. Ambos tipos de prescripciones deben encontrarse expresamente reconocidas como tales en todo ordenamiento jurídico, a fin de resguardar la seguridad de los administrados respecto a la acción de la Administración en el momento oportuno.

Jorge Prats ha expresado que los individuos inmersos en un procedimiento sancionador hacen uso de la prescripción como un medio de defensa, ya que los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios; por consiguiente, la Administración no los mantendrá indefinidamente en una situación de determinación de las conductas reprochables, pues se vulneraría el Derecho del Plazo Razonable de la investigación. De este modo, la existencia de un término prescriptorio tiene la ventaja de obligar a la Administración a actuar de una manera más ágil.

Nos dice Amiama (1987, p. 629) que: *“conforme al Código Civil, la acción para el cobro de impuestos, derechos y tasas prescribe a los tres años. Es cuestión delicada y no bien aclarada aún*

*entre nosotros, el tiempo de la prescripción de los hechos o de las omisiones públicas anexas a la obligación tributaria”.*

Finalmente, Jorge Prats (1994) considera que entre los límites a la Potestad Sancionadora de la Administración se encuentran: el Principio de Legalidad, la prohibición de imponer penas que directa o indirectamente impliquen Privación de Libertad, el Respeto de los Derechos Constitucionales de Defensa, la Regla *Non bis in ídem*, el Principio de Irretroactividad de la ley y la Condición de Razonabilidad.

## **§1. Fundamento del Principio de Tipicidad**

La sociedad presenta una serie de hechos contrarios a la norma que, por dañar en alto grado la convivencia social, se sancionarán con una pena, es decir, una conducta humana puede sancionarse solamente cuando ella está prevista por una norma que describe de manera clara la conducta prohibida o exigida mediante la imposición de una pena. El Código o las leyes definen dicha conducta o hecho concreto para poder castigarlo. Esa descripción de la infracción establecida por la ley es lo que se denomina tipo. Se define el tipo legal como la abstracta descripción que el legislador hace de una conducta humana responsable y punible.

Según Reyes Echandía (1999, p. 7),

*La terminología de tipicidad como característica del delito de índole descriptivo, se designa en alemán con la palabra Tatbestand. Los italianos hablan de “hecho-especie”, en Argentina se denomina “caso penal” o “caso legal”. Sin embargo, el “hecho-especie” se confunde con la concepción de los que piensan que puede distinguirse un “tipo de hecho” de un “tipo legal”, cuando en realidad no hay tipos de hechos, pues se trata de una conducta del hombre que se subsume en el tipo legal; y el “caso legal” más bien parece aludir a los casos prácticos que se ponen en los seminarios y a los que juzgan los tribunales, que luego se colocan en libros de jurisprudencia.*

La jurisprudencia chilena y la doctrina mexicana parecen preferir la expresión “cuerpo del delito”, engendrando una gran confusión sobre lo que debe entenderse por tal, pues el cuerpo del delito es el objeto material del mismo y, en todo caso, el instrumento con que se perpetra.

La tipicidad no es un concepto propio o exclusivo del Derecho Penal, pues también se predica en otros ordenamientos jurídicos, lo que sucede es que sólo en materia penal alcanza una función agotadora y excluyente, de tal manera que su inexistencia hace que la conducta humana sea jurídicamente irrelevante. En efecto, se observa en el ámbito del Derecho Civil el fenómeno de la compraventa. Por ejemplo, el legislador ha descrito un tipo de comportamiento conforme al cual una persona se obliga para con otra a dar una cosa y en su lugar recibir de aquélla una contraprestación en dinero, pero mientras que en el Código Civil las partes pueden apartarse de la descripción típica, recibiendo en pago de la cosa algo diferente al dinero, sin que el fenómeno deje de tener relevancia jurídica, por cuanto se acomoda al tipo de la permuta, ya que su voluntad es relativamente soberana; en la esfera del Derecho Penal la descripción típica es absolutamente indispensable por imperativo constitucional, de tal manera que el derecho punitivo está limitado inevitablemente por el marco del tipo, fuera del cual las acciones u omisiones del hombre le son jurídicamente indiferentes.

## **A) Elementos Constitutivos**

Al examinar los tipos de una normativa administrativa como, por ejemplo, el Código tributario al igual que la normativa penal, se encuentran una serie de elementos comunes que contribuyen a formar su estructura. Para identificarlos basta hacernos la consideración de que todo tipo penal describe una conducta que, realizada por alguien, lesiona o pone en peligro un bien del cual otra persona es titular; por consiguiente, en cada uno de ellos se identifican varios elementos. Hay dos sujetos: el activo, que ejecuta el comportamiento típico, y el pasivo, en cuya cabeza radica el bien o interés que lesiona; también hay una conducta que genéricamente allí aparece consagrada y que, siendo por lo regular de naturaleza descriptiva, a veces trae referencias normativas o subjetivas, y hay un objeto de doble entidad: jurídica, en cuanto bien normativamente tutelado, y material, en cuanto ente, persona o cosa sobre el cual recae la conducta típica. En consecuencia, el estudio del tipo comprende el de los sujetos, la conducta y el objeto.

### **a) Los Sujetos**

Los sujetos constituyen el elemento primordial del tipo, ellos están ubicados en los extremos de la conducta típica en cuanto el uno la pone en ejecución y el otro es titular del bien jurídico que resulta vulnerado. El sitio que dichos sujetos ocupan en el tipo y las connotaciones que de ellos se exigen, dan lugar a distinciones que es necesario puntualizar, ya sea en relación con el agente, ya sea respecto al sujeto pasivo.

Sujeto Activo: Arezo Miri (1979, p. 567), “se entiende por sujeto activo a la persona que realiza la conducta típica, también se le conoce con el nombre de agente, sujeto-agente, actor o autor”. Para precisar conceptos, es conveniente distinguir entre sujeto activo y destinatario de la ley administrativa; el primero es la persona que ejecuta la conducta de acción o de omisión descrita en un tipo administrativo determinado; el segundo es, en cambio, la persona a quien se dirige el mandato implícito de la norma administrativa. En este orden de ideas, la calidad de sujeto activo sólo surge en el momento en que alguien desarrolla el comportamiento típico y la calidad de destinatario emerge a partir de la fecha de vigencia de la norma administrativa. Además, la categoría de sujeto activo se predica de quien, siendo capaz de actuar típicamente, lo hace en esa forma mientras que la calidad de destinatario resulta de la mera condición de ser humano; podría decirse, entonces, que el destinatario es un sujeto activo potencial.

Nótese que se ha señalado como sujeto activo a la persona, lo que resulta hoy apenas obvio. Sin embargo, no ocurrió siempre así. En la antigüedad se tuvo como sujetos activos de conductas delictivas no sólo a los seres humanos, sino también a los animales e incluso a las cosas. Por otro lado, en la actualidad la calidad de ser humano predicable del sujeto activo no admite en principio diferenciaciones legales referidas al sexo, edad, raza, origen, estirpe o condición.

Sujeto Pasivo: El sujeto pasivo es el titular del derecho o interés lesionado o puesto en peligro por el delito, es decir, es el titular del interés jurídico protegido por el legislador en el tipo administrativo, interés que resulta vulnerado por la conducta del agente.

Al contrario de lo que sucede con el sujeto activo, tanto las personas naturales –sin distinción de sexo, edad, condición o estado mental- como las jurídicas, pueden tener esta calidad, pues la titularidad de los bienes jurídicamente protegidos por el legislador no es patrimonio exclusivo de las personas naturales.

Existen varias especies de sujeto pasivo: en razón de la titularidad del bien jurídico protegido, en cuanto a su número y respecto a su calidad. En cuanto a la titularidad del bien jurídico, según Jiménez de Asúa (1958, p. 79), hay tres especies de sujeto pasivo: el individuo, la colectividad y el Estado. El individuo es sujeto pasivo de todos aquellos tipos penales que pretenden amparar interés jurídico y de los cuales es tutelar la persona individualmente considerada, tales como la vida. La colectividad asume la categoría de sujeto pasivo en los tipos que buscan proteger intereses jurídicos

que no pertenecen a un sujeto en particular, sino genéricamente al conglomerado social, como la salud pública. El Estado adquiere el carácter de sujeto pasivo en aquellos tipos que amparan intereses jurídicos de los cuales es su titular, como la administración pública o de justicia (Jiménez de Asúa (1958, p. 45).

En cuanto a su número, el sujeto pasivo puede ser singular o plural. Es singular cuando basta la presencia de un solo titular del bien jurídico afectado por la conducta del agente; esto no obsta para que, eventualmente, haya dos o más, pero en tales hipótesis habrá tantos delitos como sujetos pasivos resulten lesionados. Sin embargo, en algunos casos, la pluralidad de titulares del bien jurídico afectado no genera concurso.

Cuando se habla de sujeto pasivo plural se está haciendo referencia a aquellos tipos penales que protegen intereses jurídicos cuyo titular es la colectividad. En tales casos, la pluralidad es indeterminada aunque determinable, puesto que sólo cuando se realice la conducta típica podrá evaluarse la magnitud del daño o del peligro respecto a los miembros de la colectividad potencial o realmente afectados por ella.

En cuanto a su calidad, los sujetos pasivos pueden ser indeterminados, lo cual implica que la conducta es típica y, por ende, susceptible de ilicitud, cualquiera que sea el titular del bien jurídico afectado. Cuando a tales sujetos se refiere, el legislador suele emplear expresiones como “el que”, por ejemplo en el homicidio (art. 295) y el robo (art. 379). Sin embargo, algunas veces la titularidad del interés jurídico está radicada en cabeza de personas especialmente calificadas, en forma tal que solamente es típica la conducta cuando se realiza sobre quienes tengan aquella condición especial que el propio legislador establece. Dicha calificación del sujeto pasivo está referida a una condición natural (edad, sexo), jurídica (persona moral o física de derecho público o privado), moral o profesional.

## **b) La Conducta**

Conviene señalar que la conducta a tratar no es aquel concreto y particular comportamiento humano que lesiona o pone en peligro un bien jurídicamente protegido, sino aquella amplia y abstracta descripción que de una hipotética actividad del hombre hace el legislador una norma administrativa. En el primer sentido, la conducta configura el elemento o aspecto objetivo del delito, en tanto que el segundo es un elemento del tipo legal.

Bien es cierto que la una es presupuesto de la otra, en cuanto el legislador observa los diversos modos de reaccionar del individuo ante los estímulos que le depara el ambiente social en el que vive y toma nota de aquellos que vulneran derechos personales o sociales, poniendo con ello en peligro la estabilidad del conglomerado humano que el Estado tiene la obligación de proteger. De esa acuciosa observación deduce cuáles de ellos debe prohibir bajo la amenaza de una sanción criminal; cuando a tal condición llega, tomando como base esos comportamientos individuales que ordinariamente se repiten en condiciones similares, plasma en la norma un modelo o arquetipo dentro del cual pueden quedar aquellos subsumidos y es justamente este modelo de conducta el que interesa a los fines de este desarrollo.

Se puede decir que si el verbo es la parte más importante de una oración y si la conducta descrita en el tipo se plasma en una oración gramatical, entonces no es menos cierto que el verbo ha sido llamado “núcleo rector del tipo” (Jiménez de Asúa, 1958, p. 795). Por verbo rector se entiende, pues, aquella forma verbal que nutre ontológicamente la conducta típica de tal manera que ella gira en derredor del mismo.

Es tal la importancia del estudio del verbo como núcleo del tipo, que la interpretación de las normas penales que hacen los jueces y magistrados en su cotidiano menester de administrar justicia entre los hombres, es básicamente la interpretación del verbo rector en ellas empleado. Cuando se habla de verbo rector se le quiere distinguir de otros verbos o formas verbales que el legislador suele emplear al describir una misma conducta y cuya función es accesoria, a menos que se trate de un tipo compuesto, en donde sólo existe en cada uno de ellos un verbo rector.

La función de los tipos legales es esencialmente la de describir modelos de conducta humana, en ocasiones de una manera tan simple que la descripción se reduce básicamente al verbo rector, como sucede en el homicidio, y en otras con la adición de las circunstancias de modo, tiempo o lugar en que la conducta debe desarrollarse. La conducta descrita en los tipos penales puede ser de acción o de omisión según que el hecho punible consista en una actividad del agente, en un hacer o en una inactividad, en un no hacer cuando se tenía la obligación jurídica de actuar.

### **c) El Objeto**

El tercer y último elemento del tipo está constituido por el objeto en sus dos connotaciones: jurídica y material. La objetividad jurídica se caracteriza desde el momento en que el delito no es simplemente rebelión del hombre al mandato contenido en la norma, sino fundamentalmente lesión u ofensa a un interés jurídicamente tutelado y concreto en un bien jurídico.

Es necesario afirmar que sin la objetividad jurídica no puede concebirse el tipo administrativo. En efecto, no basta la lesión efectiva o el peligro de lesión de un determinado bien predicable del hombre, de la sociedad o del Estado, para que pueda hablarse de delito; es indispensable, además, que la conducta que lo ocasione haya sido tipificada por el legislador en una norma con el fin de tutelar precisamente tales bienes.

Bien puede afirmarse que es justamente la necesidad de salvaguardar ciertos bienes fundamentales del individuo, de la colectividad y del propio Estado, lo que determina la creación de los tipos administrativos, mediante los cuales el legislador cumple su misión de velar por la integridad, conservación y desarrollo de la comunidad.

Por otra parte, la sistematización de los tipos no sería posible si descartásemos de una estructura la objetividad jurídica, porque es ella la que ha sido tomada en cuenta para su ubicación dentro del Código Penal; cuando se habla del desarrollo penal como de un sistema de normas, no se está haciendo referencia distinta al hecho de los diversos bienes jurídicos que ellos pretenden tutelar. Así, si el interés legalmente protegido es la vida, el honor o los bienes patrimoniales, los tipos estarán ubicados dentro de los títulos que contemplan los delitos contra la vida, el honor o el patrimonio, respectivamente.

Para referirse a la objetividad jurídica, la doctrina suele emplear indistintamente las expresiones “bien” o “interés”. Conviene por lo tanto, decir su exacto significado, dada la importancia que el empleo de estos términos tiene para la correcta solución de los problemas que plantea este elemento del tipo. Según Jiménez Huerta (1995, pp. 93-94), “Bien es todo aquello que, teniendo una existencia material o inmaterial, resulta apto para la satisfacción de necesidades humanas”. De acuerdo con este concepto, no solo las cosas materiales (dinero, animales, etc.) sino las ideales (honor, reputación, etc.) son bienes en cuanto a que unas y otras tienen aptitud para satisfacer

apetencias. La doctrina dominante considera el interés como la valoración que el individuo hace respecto de la aptitud que un determinado bien tiene para satisfacer una necesidad (Romero Soto, 1969). Se trata, pues, de un “juicio de relación sobre el valor de un bien como medio de satisfacción de una necesidad de contenido jurídico, moral o social” (Fernández Carrasquilla, 1976, p. 108).

Los conceptos precedentes llevan a la obvia conclusión de que el bien es de naturaleza objetiva, en tanto que el interés es de índole subjetiva. Por otra parte, “tradicionalmente se ha venido entendiendo por objeto material la persona o cosa sobre la cual recae la conducta típica” (Beiling, 1906). Sin embargo, existen conductas típicas que no recaen sobre personas ni cosas, pues de entenderse así aparecen desligadas de los fenómenos del objeto jurídico y del sujeto pasivo, a las cuales han de vincularse necesariamente.

Se sabe que, mediante el instrumento legal de los tipos penales, el Estado pretende titular intereses jurídicos dignos de protección en cabeza de sus titulares (la persona individualmente considerada, la colectividad y el propio Estado como persona jurídica *sui generis*). Pues bien, todo interés jurídico se materializa y concreta en algo tangible susceptible de ser identificado en cada tipo, puesto que resulta ilógico pensar en un interés jurídico que es vulnerado por la conducta del actor y que al mismo tiempo sea imposible individualizarlo. Cada vez que alguien realice un comportamiento de acción o de omisión, que alude a un tipo penal, se lesiona o pone en peligro el interés jurídicamente tutelado en cabeza del sujeto pasivo; pero como tal conducta no es una abstracción, sino algo tangible, ella afecta aquello sobre lo cual se concreta ese interés, vale decir, el objeto material. En este orden de ideas, objeto jurídico, sujeto pasivo y objeto material, son tres fenómenos íntimamente correlacionados que necesariamente han de estar presentes en cualquier tipo penal; el primero, porque en todo tipo se busca proteger un interés jurídico sin el cual aquél dejaría de tener su razón de ser; el segundo, porque no puede concebirse un bien jurídico sin un titular de quien ha de predicarse y a quien le pertenezca su goce o disfrute, y el tercero, porque no puede haber un interés jurídico que no se concrete en algo.

De estos planteamientos se deduce que en todo tipo penal existe un interés u objeto jurídico, un sujeto pasivo y un objeto material; por consiguiente no es posible hablar de tipos penales sin objeto material. Se puede afirmar, entonces, que objeto material es aquello sobre lo cual se concreta el interés jurídico que el legislador pretende tutelar en cada tipo legal (penal o administrativo) y al cual se refiere la acción u omisión del agente.

## B) Las Sanciones Administrativas

Las Sanciones Administrativas constituyen para algunos juristas un asunto novedoso que se configura en nuestra legislación con el establecimiento del Código Tributario, para otros como Manuel Amiama, el sistema de sanciones “repugna nuestro régimen jurídico”. Sin embargo, es un hecho innegable que la Potestad Sancionadora de la Administración Pública se ha desarrollado en nuestro país desde inicios del siglo como resultado de la participación del Estado en la vida de la sociedad. Hay que recordar sobre todo que las Sanciones Administrativas, así como las penas, son manifestaciones del *Ius Puniendi* del Estado, por lo que Sanción Administrativa puede definirse como el escarmiento impuesto por la Administración Pública por violación al ordenamiento jurídico.

García de Enterría y Fernández (2008, p. 163) ha definido la Sanción Administrativa como:

*Un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien, de un derecho, imposición de una obligación de pago, de una multa, incluso arresto personal del infractor. Se distinguen estas sanciones de las penas propiamente dichas por un dato formal, la autoridad que las impone: aquéllas, la Administración; éstas los Tribunales Penales.*

Para Suay Rincón (p. 221), 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).*

En opinión de Gamero y Fernández (2005, p. 365), la Sanción Administrativa consiste en: “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción –castigo– a la comisión de la misma”.

De las definiciones antes presentadas podemos colegir que en las sanciones administrativas existe una carga que se le atribuye al imputado, un gravamen que es consecuencia de una conducta que perjudica un bien jurídicamente protegido por una infracción administrativa, una facultad que es otorgada a las autoridades administrativas por la ley para imponer la sanción tomando en consideración los principios que rigen el Derecho Administrativo Sancionador.

En otras palabras, podemos expresar que las sanciones administrativas las imponen autoridades administrativas y las penas las establecen los tribunales, los jueces. Estas (Sanciones) han de tener un contenido aflictivo, esto es, han de consistir en un mal, en un perjuicio que se impone a un ciudadano, han de entrañar una privación o restricción de derechos o de cualquier ventaja, o el surgimiento de nuevos deberes, y han de causar al administrado un resultado directo en ocasión de la conducta ilícita.

Por lo tanto, se puede deducir que la Sanción Administrativa en sentido amplio, es la retribución negativa como resultado de una conducta reprochable dispuesta en el ordenamiento jurídico. En sentido estricto, entonces, esta se definiría como el castigo que se impondría por la comisión de infracciones administrativas.

En consecuencia, los elementos característicos de la sanción administrativa se pueden resumir en que esta última (sanción) procede de una autoridad administrativa, la misma persigue la comisión de un ilícito, posee una finalidad represora y su imposición exige un procedimiento administrativo. El objeto de la sanción es reprimir una conducta considerada reprochable, en otras palabras, contraria al Derecho, restableciendo de esta manera la situación que existía antes de la infracción.

En cuanto a la naturaleza de las Sanciones Administrativas, concurren dos tendencias para poder explicarla. La primera expresa que existen diferencias entre la Sanción Administrativa y la Pena fundamentándose en la idea de que las normas del Derecho Penal no se aplican a las sanciones administrativas, y de aplicarse, tendrán en el Derecho Administrativo Sancionador un carácter matizado, así como expresa que las sanciones administrativas son aplicadas por las autoridades administrativas mientras las penas por el Poder Judicial, y, finalmente, consideran que en el Derecho Penal sólo son autores de los delitos las personas físicas en virtud de la máxima “*societas delinquere non potest*” la cual significa que las sociedades no pueden delinquir, sin embargo, en el Derecho Administrativo Sancionador se consideran como sujetos sancionables también las personas

jurídicas. En cuanto a la segunda tendencia, esta expresa que no existen diferencias entre las sanciones administrativas y las penas confiriendo rasgos distintivos a cada una de ellas tal como expresa Jorge Prats (1996, pp. 43-44) cuando establece que:

- 1. La naturaleza jurídica de las infracciones administrativas no es ni sustancial ni cualitativamente diferente de las de las infracciones penales. Ambas constituyen hechos ilícitos que afectan el funcionamiento del orden social, aunque las infracciones administrativas son generalmente de carácter contravencional, por lo que no se tiene en cuenta, en principio, para la aplicación de sanciones administrativas, la intención delictiva del agente.*
- 2. La sanción administrativa es un acto administrativo dictado a través del procedimiento correspondiente que impone un mal jurídico al administrado, privando, limitando o restringiendo parte de sus derechos imponiendo ciertas obligaciones de hacer o no hacer, como consecuencia del incumplimiento de una obligación legalmente determinada. Su diferencia con la sanción penal estriba en el órgano tomado a apreciar y aplicar la sanción administrativa: la Administración. Por otro lado, la sanción administrativa no puede conllevar en ningún caso la privación de libertad, lo cual siempre debe imponerse por orden judicial en virtud de mandato expreso constitucional. Tanto las sanciones penales como las administrativas, sin embargo, tienen como finalidad esencial reprimir y evitar la repetición de hechos ilícitos similares mediante la intimidación, la ejemplaridad y la inhibición.*
- 3. En cuanto a los dos sistemas sancionadores, el penal y el administrativo, éstos se vinculan en una unidad sustancial, aunque manteniéndose diversos y distintos desde el punto de vista estrictamente formal. Los tribunales penales son ajenos a la fiscalización de los actos administrativos sancionadores, únicamente impugnables ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.*

En definitiva, la sanción administrativa posee en la actualidad una naturaleza represiva, cuya finalidad, como se ha expresado, no puede ser sustituida por otra, puesto que si la sanción administrativa no tuviera esa finalidad represiva no se podría hablar de un derecho punitivo, sino de un derecho como el civil, donde se indemniza a la víctima y no se castiga al presunto infractor. El

carácter represivo de la sanción administrativa configura la diferencia de esta con otras medidas que imponen cargas a los administrados como son: las multas coercitivas, las medidas de policía, la pérdida de condición de funcionario, la revocación de las autorizaciones y licencias, la imposibilidad de acceder a subvenciones del gobierno, y la responsabilidad civil derivada de la infracción.

Las multas coercitivas se diferencian de las sanciones administrativas, ya que estas no poseen un carácter represivo, sino que intentan que el administrado cumpla con determinada obligación, desarrollándose en los poderes administrativos de ejecución. En lo que concierne a las medidas de policía, estas tienen como objetivo el cumplimiento de las leyes y de las normativas que las completan, en tanto que la revocación de las concesiones administrativas tiene lugar porque desaparecen las condiciones que existieron para otorgarlas en ocasión de la potestad discrecional de la Administración Pública manifestaciones del *Ius Puniendi* del Estado.

En cuanto a la imposibilidad de acceder a subvenciones del gobierno, es decir, a ayuda gubernamental otorgada generalmente a personas jurídicas, las mismas no poseen efecto represivo, ya que su finalidad es que los individuos que hayan violado la ley se conviertan en beneficiarios de los auxilios del gobierno. Respecto a la responsabilidad civil, su objetivo es devolver las cosas a su situación anterior, mientras que las sanciones administrativas tienen como objetivo castigar a un individuo.

Por estas razones, es que los tribunales no consideran sanciones administrativas: la demolición de edificios contruidos contra las normas de urbanismo o las de protección del medio ambiente, la orden de cierre de establecimientos que no cumplen la normativa o no tienen la autorización administrativa necesaria, la retirada de productos del mercado por resultar peligrosos o insalubres, la compensación que los particulares hayan de pagar a la Administración por los daños causados a sus bienes jurídicamente protegidos y los intereses de mora.

En consecuencia al Régimen de Sanciones se pueden conectar dos tipos de medidas: las sancionadoras (o sanciones en sentido estricto) y las de carácter accesorio a la sanción.

Entre las medidas sancionadoras en sentido estricto encontramos en primer lugar la interdicción de las sanciones privativas de libertad, respecto a las cuales nuestra Constitución Dominicana en su

artículo 40, ordinal 17, consagra que: “*En el ejercicio de la potestad sancionadora establecida por las leyes, la Administración Pública no podrá imponer sanciones que de forma directa o subsidiaria impliquen privación de libertad*”. Dicha disposición constituye por argumento a contrario una limitante al Poder Sancionador de la Administración Pública, puesto que ciertos bienes jurídicamente protegidos como: la vida, el honor, son tutelados exclusivamente por el Poder Judicial.

En segundo lugar encontramos la multa: “la sanción pecuniaria consistente en la imposición de la obligación de pago de una cantidad determinada de dinero, es la medida prototípica del sistema sancionador español” (Santamaría, 2004, p. 400).

Nuestra Ley 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece una multa, en su artículo 167, de medio salario mínimo y hasta 3,000 salarios mínimos por la comisión de una infracción ambiental, de acuerdo con la dimensión económica de la persona física o jurídica que causó el daño.

En tercer lugar, encontramos las privaciones de derechos o las sanciones rescisorias. Estas tienen por finalidad dejar sin efecto de manera temporal o definitiva un acto favorable; tenemos por ejemplo, la revocación de licencias urbanísticas, la privación del permiso de conducción, el cierre temporal de un establecimiento, o la revocación de la autorización de una empresa.

Respecto a las medidas accesorias, que no son sanciones propiamente dichas pero que entrañan consecuencias perjudiciales para el sujeto infractor o su patrimonio, encontramos: el comiso, que no es más que la privación de ciertos bienes provenientes de delitos, así como las inhabilitaciones que privan al infractor de ser titular en ciertas situaciones administrativas. Por ejemplo, nuestro Código Tributario establece como sanción administrativa la inhabilitación para el ejercicio de oficios y profesiones en su artículo 221, numeral 6, así como el comiso de los bienes materiales objeto de la infracción o los utilizados para cometerla en el artículo 221, ordinal 3.

La reposición o resarcimiento constituye otra medida accesoria cuya finalidad es restaurar el estado que regía previo a la infracción, ya sea mediante la destrucción de los efectos de la infracción, por ejemplo, la demolición de una obra ilegal, bien mediante el resarcimiento pecuniario de los daños y perjuicios causados al patrimonio público.

Estas medidas accesorias deben ser ponderadas atendiendo a ciertas condiciones, se aconseja que las mismas sean contempladas de acuerdo a las características particulares de cada caso.

En nuestra legislación, existen numerosas leyes que establecen infracciones y sanciones administrativas en diversas áreas y, como cada ley es libre de establecer las que estime oportunas, no es fácil enumerar todas las sanciones administrativas existentes en nuestro ordenamiento, pero entre las sanciones más frecuentes encontramos: la multa, el comiso de ciertos productos, el cierre de establecimientos por un tiempo determinado y la prohibición de realizar ciertas actividades.

### **a) Clasificación**

La norma jurídica en relación con otras normas, como las convencionales, las religiosas, las morales, se caracteriza por el elemento sanción. Es en este carácter que reside su especificidad, que se deriva de la concepción de que la sanción jurídica es la que organiza la sociedad, puesto que, quien vulnera una norma moral recibe una sanción de carácter interno, quien vulnera una norma jurídica recibe una sanción externa establecida por el Poder Judicial.

El objeto de la sanción es proteger el orden público. Por tal razón, se ha expresado que es imposible concebir una norma de carácter jurídico sin una sanción, ya que los individuos deben conocer los resultados que conllevan el incumplimiento de obligaciones preestablecidas y la comisión de conductas prohibidas.

Es como expresa Eduardo Jorge Prats (1996, p. 41): *La coacción jurídica no es más que la posibilidad de aplicar una sanción, posibilidad que representa una fuerza de índole psicológica, una amenaza que motiva el acatamiento de la norma jurídica y que, cuando este cumplimiento espontáneo de la norma no se produce, implica la aplicación de una sanción que restaura el orden perturbado.*

Siendo numerosos los bienes jurídicamente protegidos que en nuestra sociedad se ven vulnerados, existen distintos tipos de normas que conllevan diversos tipos de sanciones cuya finalidad es proteger nuestros intereses. De ahí viene que observamos en nuestro ordenamiento sanciones como: la sanción- inhibición, la sanción ejecución, la sanción- reparación, la sanción- represión, entre otras.

Las sanciones administrativas se clasifican en: a) Sanciones Disciplinarias, b) Sanciones Rescisorias y c) Sanciones Tributarias.

En cuanto a las Sanciones Disciplinarias, expresan García Enterría y Fernández (2008, p. 170), que:

*La Administración, para mantener la “disciplina” interna de su organización ha dispuesto siempre de un poder disciplinario correlativo en virtud del cual puede imponer sanciones a sus agentes, sanciones atañentes normalmente al régimen funcional de los sancionados. Esta potestad disciplinaria sufre luego dos extensiones, a partir de ese núcleo esencial: usuarios de los servicios públicos (escolares, presos, internados en instituciones sanitarias, característicamente), cuya disciplina se presenta también como una exigencia del funcionamiento regular del servicio; y miembros de las profesiones tituladas, integrados a estos efectos en colegios profesionales, cuya articulación sobre el modelo corporativo les permite considerar la actuación de su miembros como un problema interno.*

En otras palabras, la Administración Pública, a la hora de imponer una sanción disciplinaria, ejerce la facultad sancionadora que le ha sido otorgada por las leyes, sobre individuos que se encuentran sometidos a esta mediante relaciones de sujeción especial y a los que se les han de imponer estos castigos siempre y cuando cometan infracciones en violación a la disciplina interna de la Administración.

Se puede expresar, entonces, que estas sanciones se caracterizan, en primer lugar, porque le reconocen a la Administración Pública la potestad de poder sancionar a lo interno de su organización a individuos que se encuentran en una relación de subordinación y, en segundo término que se consideran como conductas ilícitas las vulneraciones cometidas por los administrados al ordenamiento jurídico interno. Es por tal razón que este tipo de sanciones se extienden a los usuarios de los servicios públicos, cuya disciplina y estricto apego a las normas son necesarios para el funcionamiento de las instituciones, y a los miembros de los colegios profesionales, es decir, a los Ingenieros, Médicos, Abogados, ya que su actuación profesional es de orden público. Otra particularidad de este tipo de sanciones, es que a estas no se les aplica el Principio *non bis in ídem*.

Si analizamos nuestro Código Tributario, esta potestad disciplinaria se aplica en primer lugar a los contribuyentes, responsables y terceros que hayan incumplido con los deberes previamente establecidos en dicha reglamentación. El incumplimiento de esos deberes será sancionado con una multa de cinco a treinta salarios mínimos, y esta sanción es independiente de las sanciones accesorias de suspensión de concesiones, privilegios, prerrogativas, clausura de locales, tal y como establece el artículo 257 de dicha disposición.

En segundo término, se aplica la potestad disciplinaria a los funcionarios de las Direcciones Generales de Impuestos Internos y de Aduanas, quienes son los que conforman la Administración Tributaria, así como a los funcionarios de la Administración Pública,; Notarios Públicos, Conservadores de Hipotecas, Directores del Registro Civil, Síndicos, Liquidadores de Quiebra, autoridades del Banco Central, a quienes también se les exige cumplir los deberes establecidos en ese estatuto, en virtud de los artículos 52 y siguientes.

En tercer lugar, encontramos los profesionales especializados en la materia tributaria, que incurren en responsabilidad cuando son partícipes en una infracción considerada delictual, a los que podría aplicárseles de manera accesorio, la inhabilitación para el ejercicio de su profesión.

En relación a las Sanciones Rescisorias, consideran García Enterría y Fernández (2008, p. 170), que:

*El mal en que la sanción consiste es aquí la pérdida de la situación jurídico-administrativa de ventaja: la Administración deja sin efecto, temporal o definitivamente, un acto administrativo favorable al sancionado como consecuencia de una conducta ilegal de éste realizada desde la titularidad de dicho acto.*

En otras palabras, las sanciones rescisorias son aquellas que simple y llanamente eliminan los beneficios que por medio de un contrato o un acto haya podido tener un individuo. Estas sanciones, conllevan la pérdida de ventajas, derechos, de los que el administrado era considerado su titular, cuyo castigo es rescindir ya sea de manera temporal o definitiva el acto o contrato administrativo favorable para el individuo, como resultado de una conducta contraria al ordenamiento jurídico.

En estas sanciones prevalece un fin protector del orden jurídico, puesto que se deja sin efecto el acto administrativo anterior, buscando que el infractor no pueda seguir causando perjuicios, apoyándose en actos considerados válidos.

Esto es lo que consagra el artículo 221 del Código Tributario cuando establece como sanción la “pérdida de concesiones, privilegios, franquicias e incentivos”, la que puede ser aplicada accesoriamente a la multa administrativa a aquellos contribuyentes, responsables y terceros que incumplan deberes formales.

Debemos tener en cuenta que este tipo de sanciones se caracterizan porque la medida aflictiva es impuesta por una conducta previa considerada ilegal, así como que, en las relaciones bilaterales como concesiones y contratos que son diferentes al empleo público, la responsabilidad que se pudiera originar por incumplimientos es una responsabilidad contractual.

Sin embargo, cuando nos referimos a autorización, permisos, licencias, que directamente vulneren derechos de los sujetos que tutelan actos administrativos, estos sí se consideran actos sancionatorios, tales como: revocación de licencias urbanísticas, retiro de permiso de conducir, clausura de locales, entre otros.

Estas sanciones, al igual que las disciplinarias, no se encuentran afectadas por el Principio *Non bis in ídem*, aunque generalmente la resolución de los actos administrativos se considera como accesoria a la pena judicial, (por ejemplo cuando se retira un permiso de conducir). Cuando no ocurre de esta manera, la Administración puede a partir de la infracción penal constatada prescindir o limitar el acto administrativo base, cuyo tenor u obligaciones derivadas han podido ser violados por dicha infracción.

Finalmente, mediante las Sanciones Tributarias, la Administración Tributaria protege su derecho a percibir de los ciudadanos las prestaciones tributarias con las cuales puede la Administración funcionar eficazmente.

En casi todos los ordenamientos, se reconoce a la Administración la facultad de aplicar sanciones tributarias, sin perjuicio de la penalización y represión judicial en el caso de infracción tributaria de carácter penal. Es lo que establece el artículo 262 del Código Tributario al expresar

que: “Las sanciones procederán sin perjuicio de las que se establezcan en las leyes administrativas o Ley Penal Común”.

Las Sanciones Tributarias, son sanciones más comunes a la Administración Pública, y son impuestas por esta para castigar al infractor por no cumplir con su obligación tributaria. Hay sanciones de naturaleza pecuniaria que esta (Administración) puede imponer al administrado por la realización de una falta tributaria, que en ningún momento debe confundirse con la multa, la cual es la que se impone en ocasión de un delito tributario por un juez penal.

Cuando la sanción pecuniaria no sea pagada en la fecha establecida, se devengará un interés moratorio de un treinta por ciento (30%), tal y como establece el artículo 27 del Código Tributario.

Expresa Jorge Prats (1996, pp. 63-69) al respecto que:

*(...) la infracción o falta tributaria se define como el incumplimiento inexcusable de la obligación de pago o de los deberes formales de acuerdo con la tipificación de la ley. Para que se configure la falta tributaria, se precisa pues que exista una obligación o deber a cargo de una persona, el sujeto pasivo, y un incumplimiento de ese deber u obligación, el cual conlleva una sanción. El delito tributario en tanto, infracción penal, es una acción antijurídica, culposa o dolosa, cuya consecuencia es una pena, que tiene por finalidad reprimir el comportamiento del infractor y ejemplarizar ante los demás miembros de la comunidad.*

Entre faltas tributarias encontramos: la evasión tributaria, la mora, el incumplimiento de los deberes formales de los contribuyentes, responsables terceros, y funcionarios de la Administración Tributaria.

Por otra parte, entre los delitos tributarios encontramos: la defraudación tributaria, el comercio clandestino de productos sujetos a impuestos, el perjurio, entre otros.

Siguiendo con el tema objeto de estudio, en países tales como Francia se distinguen seis tipos de sanciones administrativas, a saber: a) la sanción disciplinaria de la función pública; b) la sanción contractual; c) la sanción disciplinaria de las órdenes profesionales; d) la sanción tributaria; e) la

sanción administrativa propiamente dicha; y f) la medida administrativa asimilada por la jurisprudencia a una sanción. Otros autores clasifican las sanciones administrativas según su interés en: a) de orden general, y b) autoprotectivas, según su alcance en: a) Sanciones correctivas, b) Sanciones disciplinarias, c) sanciones reglamentarias, d) sanciones ejecutivas, e) sanciones contractuales o especialísimas.

Por su parte, nuestro Código Tributario establece en su artículo 221, las sanciones aplicables a las infracciones tributarias, que son:

- 1.- Privación de libertad.
- 2.- Recargos, intereses y otras sanciones pecuniarias.
- 3.- Comiso de los bienes materiales objeto de la infracción o utilizados para cometerla.
- 4.- Clausura de establecimiento.
- 5.- Suspensión y destitución de cargo público.
- 6.- Inhabilitación para el ejercicio de oficios y profesiones.
- 7.- Pérdida de concesiones, privilegios, franquicias e incentivos.
- 8.- Cancelación de licencias, permisos e inscripción en registros públicos.

Como se puede observar, de este artículo se desprenden las sanciones penales stricto sensu, tales como las penas privativas de libertad, el comiso de bienes utilizados en la comisión del delito, y la multa penal; las sanciones rescisorias de actos administrativos favorables, como la pérdida de concesiones, privilegios, franquicias e incentivos otorgados por la Administración a particulares que han cometido infracciones tributarias; las sanciones tributarias de carácter estrictamente pecuniario como es el caso de los recargos e intereses; las sanciones disciplinarias, tales como la suspensión y destitución del cargo público del funcionario que viole sus deberes hacia la Administración Tributaria, así como la inhabilitación para el ejercicio de oficios y profesiones de aquellos profesionales implicados en la comisión de infracciones tributarias.

Como expresamos anteriormente, las sanciones de naturaleza penal son establecidas por la jurisdicción penal, de acuerdo al juez competente. En cambio, las sanciones de naturaleza administrativa son impuestas por la Administración, de acuerdo a un procedimiento administrativo.

## b) Aplicación

Las sanciones administrativas han de ser impuestas a través de un Procedimiento Administrativo, como ocurre en el Derecho Penal, donde no son ejecutorias las penas sin una correcta y precisa estructuración impuesta a través de un debido proceso penal. Por consiguiente, en el Procedimiento Administrativo Sancionador, a la hora de imponer sanciones es de suma importancia la correcta determinación de las circunstancias y los hechos personales del imputado, y la protección de garantías tales como el Derecho de Defensa, prerrogativa necesaria frente a la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, tan controversial y temible, ya que esta última puede lesionar a la persona y a su patrimonio más fácilmente que en otras actividades que realiza la Administración Pública.

Puesto que es a las autoridades administrativas a quienes les corresponde imponer sanciones, estas deben seguir un procedimiento meramente formal para llegar al acto sancionatorio. Es como expresa el artículo 134.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España, citado por García de Enterría y Fernández (2008, p. 188): “el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido” y en su párrafo 4 establece que: “en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el correspondiente procedimiento”.

Es por tal razón que el Procedimiento Administrativo Sancionador conforma una garantía primordial para el acusado, cuya finalidad es procurar la protección de los Derechos Fundamentales de los individuos, principalmente el Derecho de Defensa.

Los procedimientos sancionadores garantizan al presunto responsable los siguientes derechos: a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer, así como, a utilizar los medios de defensa administrativos que resulten procedentes<sup>12</sup>.

---

12 ENCICLOPEDIA LIBRE, Wikipedia, Procedimiento Administrativo, Disponible en: [www. Wikipedia. com](http://www.Wikipedia.com), Fecha de acceso: “*El Procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin*”.

En nuestro país se ha garantizado constitucionalmente el Derecho a una Tutela Judicial Efectiva, y por consiguiente el Debido Proceso, reconociéndole a toda persona (Artículo 69 de la Constitución dominicana):

- El derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita;
- El derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable y por una jurisdicción competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley;
- El derecho a que se presuma su inocencia y a ser tratada como tal, mientras no se haya declarado su culpabilidad por sentencia irrevocable;
- El derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respeto al derecho de defensa;
- Ninguna persona puede ser juzgada dos veces por una misma causa;
- Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo;
- Ninguna persona podrá ser juzgada sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formalidades propias de cada juicio;
- Es nula toda prueba obtenida en violación a la ley;
- Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley. El tribunal superior no podrá agravar la sanción impuesta cuando sólo la persona condenada recurra la sentencia;
- Las normas del debido proceso se aplicarán a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

En nuestro ordenamiento jurídico los procedimientos administrativos se encuentran dispersos en diversas leyes que versan sobre una materia en específico, tales como: Tributaria, Telecomunicaciones, Ambiental, entre otras, por lo que, no existe en nuestra legislación un procedimiento administrativo sancionador común que reúna las normas generales a las que han de ajustarse los reglamentos que cada dependencia de la Administración Pública debería dictar para regir sus gabinetes, es decir, que no existe un catálogo general de infracciones, sino muchísimas leyes sectoriales que contienen independientemente sus propios procedimientos para imponer las respectivas sanciones.

Así, en esta sección nos vamos a limitar a estudiar el procedimiento para la aplicación de las sanciones por falta tributaria, ya que este constituye uno de los procedimientos más importantes de

imposición de sanciones por parte de la Administración Tributaria que, como sabemos, forma parte de la Administración Pública.

Expresa Geara (1989, p. 175) que: *“basados en el principio jurídico originado en Roma de: “nulla poena sine lege previa” las legislaciones sobre derecho tributario penal absorbieron la idea y consagraron que como una forma para evitar arbitrariedades en perjuicio de los contribuyentes, todo el régimen de infracciones y sanciones tributarias debía estar claramente definido por la ley, es decir tipificado. En consecuencia, no se concibe un régimen de sanciones en el Estado de Derecho que no se haya establecido por la ley, siendo el único papel de la Administración velar por su cumplimiento”*.

Debemos tener presente, que las infracciones que puede conocer la Administración Tributaria son aquellas reprimidas con sanciones pecuniarias, esto es, la imposición de intereses indemnizatorios, recargos, infracciones que no conlleven penas privativas de libertad; por consiguiente, los crímenes o delitos que posean una naturaleza tributaria como la falsificación constituyen una infracción puramente penal, que sólo puede ser conocida por los Tribunales ordinarios.

En materia tributaria, las personas sancionables son las personas físicas y morales, responsables de la infracción incumplida, cuya responsabilidad por la infracción o infracciones es personal.

La aplicación de sanciones en este ámbito según Geara (1989, p. 175) comprende cuatro etapas básicas, a saber:

*Verificación de los Hechos: Este es un requisito indispensable para que la Administración Tributaria pueda imponer sanciones. Esta última verifica los hechos a través de auditorías o levantamientos de actas que permitan comprobar efectivamente esas circunstancias.*

*Notificación al interesado: la Administración Tributaria debe notificarle al interesado que contra este se está incoando un procedimiento que podría resultar en una sanción, con la finalidad de que él aporte las pruebas necesarias para hacer valer sus pretensiones.*

*Decisión de la Administración: Una vez confirmadas las condiciones anteriores, la Administración Tributaria debe tomar una decisión conforme a lo establecido en la Ley.*

*Recursos Disponibles: La propia Ley establece los recursos de lugar que podrán imponer los individuos que se vean lesionados por la decisión o decisiones de la Administración, recursos que podrán ser incoados ante órganos administrativos o jurisdiccionales.*

En materia tributaria, por citar un ejemplo, existen dos mecanismos procedimentales para la imposición de sanciones tributarias estos son: el Procedimiento Automático y el Procedimiento Ordinario.

En el primero la ley plantea una hipótesis que, cuando se lleva a la práctica, hace que se aplique de manera automática la sanción, sin necesidad de ser juzgada por la Administración. En otras palabras, la ley prejuzga por sí misma los hechos, no acepta excusas siendo objetiva en su juicio (Geara, 1989, p. 175).

Aquí estamos, entonces en presencia de un procedimiento automático de aplicación de sanciones, en el cual la propia ley juzga los hechos y establece la sanción por sí misma, por lo que, no se requiere de notificación previa al interesado, sino una notificación posterior que le informa de la sanción impuesta.

En nuestro país, faltas tributarias como: las declaraciones tributarias falsas o pagos extemporáneos, son sancionados por la Administración sin un procedimiento anterior. El infractor sólo puede ejercer una acción en repetición o un reembolso de la suma pagada.

Otros ejemplos claros de este tipo de sanción automática son ciertas multas, interés, pagos indemnizatorios, recargos, así como, el impuesto sobre la renta, el ITBIS, sucesiones y donaciones, solares baldíos, viviendas suntuarias, o simplemente cuando un contribuyente no cumple a tiempo con su obligación de pago, incurriendo por tanto en mora.

El segundo procedimiento es el Ordinario. Este sí es un procedimiento propiamente dicho, ya que aquí se cita al contribuyente para que comparezca, se escuchan sus alegatos, se le da la oportunidad de presentar sus elementos probatorios y se le interroga.

En este proceso se distingue una fase de instrucción y otra de resolución. La fase de instrucción se encuentra a cargo del órgano competente de la Administración Tributaria, el cual va a exigir el

cumplimiento de la obligación tributaria. Este órgano es quien instruye el expediente a través de las pruebas y verificaciones de los hechos, y en sí mismo reúne las características de Ministerio Público o de Juez de Instrucción.

Expresa Eduardo Jorge Prats (1996, pp. 88-89) que:

*“La impugnación de las sanciones impuestas por la Administración Tributaria se ve afectada por dos aspectos fundamentales:*

- a) En principio, todo acto administrativo goza de eficacia inmediata por haber emanado de una autoridad legítima. La sanción, en consecuencia, puede hacerse efectiva de manera inmediata, sin que los recursos pendientes sea judiciales o administrativos, paralicen la ejecución. Contrario a las sanciones judiciales que sólo pueden ser exigibles o ejecutadas cuando las sentencias que las imponen no son susceptibles de ningún recurso, las sanciones administrativas pueden ser ejecutadas desde el momento en que se dicta la resolución condenatoria.*
- b) En segundo lugar, el artículo 80 del Código Tributario establece la norma del Solve et Repete, de conformidad con la cual: “no se podrá recurrir ante el Tribunal Contencioso Tributario contra las decisiones relativas a la aplicación de impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas o recargos, sin la debida prueba de que los mismos han sido pagados ante la oficinas recaudadoras correspondientes”. Esta disposición como sabemos es violatoria del Principio de Tutela Judicial Efectiva.*

Los procedimientos que se establecen en el Código Tributario van dirigidos a hacer realidad el debido Proceso y el Derecho de defensa de los contribuyentes.

## CONCLUSIONES

Después de haber detallado los aspectos fundamentales de esta investigación, podemos concluir expresando que el Principio de Legalidad surge en las postrimerías del siglo XVIII, en la época de las Monarquías Absolutas y posteriormente evolucionó a un Estado de Derecho donde se reconoce plenamente el Principio en cuestión.

Es por tal razón que dicho fundamento hace referencia a la conformidad con el Derecho, desde el punto de vista puramente administrativo, lo cual significa el sometimiento pleno de la Administración Pública al ordenamiento jurídico, constituyendo una garantía para el administrado, puesto que, a la hora de las autoridades administrativas sancionar las conductas punibles, se les exige que la infracción y su respectiva sanción se encuentren previamente tipificadas en la Ley.

La legalidad no es un concepto propio del Derecho Administrativo, este emerge también en el llamado Derecho Administrativo Sancionador, donde se expresa en la máxima “*Nullum crime nulla poena sine lege*”, es decir ningún delito, ninguna pena sin ley previa, expresando la idea de que para poder sancionar una conducta reprochable, la misma debe encontrarse debidamente tipificada en la ley, tal y como lo establece nuestra Constitución en su artículo 40, numeral 3.

Y es que solamente por medio de la Ley se pueden configurar conductas humanas consideradas como delictivas, prohibidas o antijurídicas; el individuo sujeto al Derecho Sancionador debe conocer con anterioridad los límites a los que su comportamiento debe sujetarse, con el fin de tener el pleno entendimiento de las consecuencias de sus actos, asentando así la seguridad jurídica, con lo que se impide la utilización arbitraria del ordenamiento jurídico.

Pudimos observar, además, que entre las fuentes que conforman la Legalidad se encuentran las escritas como la Constitución, los Tratados, las Leyes votadas por el Congreso Nacional, los Reglamentos dictados por el Presidente de la República, los Decretos, las Resoluciones tomadas por los organismos e instituciones con calidad para ello, las Ordenanzas Municipales y las Medidas Individuales dadas por las autoridades territoriales. Entre las fuentes no escritas, por su parte están la Costumbre, la Jurisprudencia y los Principios Generales del Derecho.

En cuanto al fundamento de dichos principios existen dos criterios: el de la Vinculación Negativa que expresa que lo que la ley no prohíbe está permitido, y el de la Vinculación Positiva que considera que la Administración se encuentra solamente autorizada para realizar lo que se ha establecido expresamente en la Ley. La Legalidad implica entonces una doble garantía, a saber: **la material**, configurada por el Principio de Tipicidad, el cual establece que sólo han de aplicarse sanciones por violaciones al ordenamiento jurídico que previamente hayan sido definidas como infracciones administrativas por una ley, y **la garantía formal** que es la denominada Reserva de ley, la cual implica la norma que debe soportar la actividad sancionadora del Estado, esto es, que el único facultado para producir normas es el legislador.

El alcance del Principio de Legalidad en el Régimen Sancionador de la Administración es una condición indispensable para poder ejercerse como parte de las facultades conferidas al Estado. Es por esto que se ha entendido a través del desarrollo de esta investigación, que el establecimiento de infracciones que incluyan tipo, ya sean penales o administrativas con límites difusos o de infracciones que no tienen claro el bien jurídico que protegen, atentan en contra del Principio de Seguridad Jurídica.

La Potestad Sancionadora de la Administración Pública como la facultad que expresamente le es otorgada por la ley a las autoridades administrativas para imponer sanciones por conductas que vulneren el ordenamiento jurídico se divide en: correctiva y disciplinaria, la primera es la aplicada a todos los individuos de una sociedad por contravenir alguna ley sectorial; la segunda sin embargo, sólo involucra a los servidores públicos por alguna violación en el ejercicio de sus funciones.

Nuestra Constitución ha reconocido expresamente en el artículo 40, numeral 17, la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, consagrando que la Administración no podrá imponer sanciones que conlleven privación de libertad.

Las Sanciones Administrativas en nuestro país han de ser impuestas a través de un Procedimiento Administrativo, en el que se respete el Debido Proceso y el Derecho a una Tutela Judicial Efectiva. Pero, a pesar de esos conocimientos que pudimos adquirir, y que el Principio de Legalidad se encuentra bien edificado, podemos colegir que en nuestro país se está pasando por un período de inestabilidad, ya que si bien es cierto que nosotros como sociedad organizada contamos con un cuerpo legislativo adaptado a la modernidad y al Estado de Derecho, también es cierto que

necesitamos que la Potestad Sancionadora de la Administración Pública sea estudiada a fondo, puesto que muchas de nuestras legislaciones en materias tales como la laboral y la aduanal, establecen sanciones privativas de libertad, impuestas por órganos administrativos. Es, pues, con la llegada del Nuevo Código Procesal Penal, que se garantizaron aún más los principios que consagran la Tutela Judicial Efectiva, y así también nuestra Constitución de enero del 2010, que reconoció el Bloque de Constitucionalidad.

Nuestro ordenamiento jurídico requiere básicamente un catálogo general que contemple las infracciones y sus respectivas sanciones, tal como ocurre en España con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común del 26 de noviembre del 1992, modificada en fecha 13 de enero de 1999, donde se establecen los principios que van a regir el Procedimiento Administrativo Sancionador, así como sus fases, elementos probatorios, recursos.

Sin embargo, una pregunta todavía se encuentra sin contestar, ¿el Principio de Tipicidad (que implica sujeción a lo que establece la Ley) constituye un límite a la Potestad Sancionadora de la Administración Pública?

Como bien se expresó, es la ley la facultada para proteger un bien jurídico, por lo que se deduce que la Administración Pública a la hora de imponer sanciones se encuentra limitada por el Principio de Legalidad, puesto que la infracción y su respectiva sanción deben encontrarse claramente tipificadas en la ley, lo que, constituye una restricción a ese poder represivo, con lo que demostramos que dicha facultad no es absoluta, sino que se somete a ciertos límites contemplados en nuestra Carta Magna, los que constituyen a su vez una garantía para los administrados, pues los protegen contra posibles arbitrariedades de la Administración.

Por consiguiente, el Derecho Administrativo asume caracteres de incalculable importancia en el total ordenamiento jurídico, pues, en su virtud se lesionan y se juzgan, a la vez, los más altos valores humanos. Lo expuesto lleva a afirmar la inmutable presencia del principio "*Nullum crimen sine lege*". Es menester, entonces, que los hombres conozcan las conductas reprimidas en la ley, para saber qué es lo que esta permite realizar y lo que debe dejar de hacerse. Ciertamente, el Principio de Legalidad constituye el Primer Principio Limitador del *Ius Puniendi* Estatal. Se trata de un límite formal porque afecta no sólo al contenido mismo del Poder Punitivo del Estado, sino también a la producción de normas.

Desde hace tiempo, hemos observado muy detalladamente cómo el Estado ha cometido injusticias en contra de los ciudadanos, en ejemplos tales como: excesivos tributos, el *Solve et Repete*, me llegan a la memoria, lo que muestra que en la Administración Pública se ha olvidado la función que se le ha encomendado en nuestra Constitución, que es la de velar por el interés público.

Entonces, cabe preguntarse en este momento **¿Cuál es el alcance del Principio de tipicidad en el régimen sancionador de la Administración Pública?** El Principio de Tipicidad en el régimen sancionador de la Administración Pública es determinante para poder ejercerse como parte de las facultades conferidas al Estado. Es por eso que se ha entendido, a través del desarrollo de esta tesina, que el establecimiento de infracciones que incluyan tipo, ya sea penales o administrativos con límites difusos o de infracciones que no tienen claro el bien jurídico que protegen, atentan en contra de los principios de Seguridad Jurídica.

Se ha podido comprender cómo un sistema penal que no establezca claramente lo que está prohibido y sancionado destruye la seguridad jurídica, en vista de que una conducta humana puede sancionarse solamente cuando ella está prevista por una norma que describe de manera clara la conducta prohibida o exigida mediante la imposición de una pena o sanción. Todo ello surge como un derivado o como una consecuencia inmediata del principio de legalidad. Principio que implica que la ley debe ser previa, escrita y cierta.

**¿Constituye el Principio de Tipicidad un límite en la Potestad Sancionadora de la Administración Pública?** Nuestra Constitución recoge este principio, al señalar que la ley no puede prohibir más que lo que le perjudica a la comunidad. Esta ponderación puede ser hecha en unos casos por la Administración Pública, en otros, por el juez siguiendo los criterios de racionalidad y de utilidad de la ley que se ha mencionado y haciendo uso del poder de control de la constitucionalidad de las leyes.

El juez o funcionario público, dependiendo el tipo de apoderamiento, debe comprender que una buena justicia demanda administradores garantes y aplicadores de la Constitución. Un buen funcionario público debe cumplir siempre con el rol de garante de los derechos ciudadanos, como administrados. Para ello debe apegarse, estrictamente, a lo establecido por las leyes y con mayor rigor a lo establecido por la Constitución y por los acuerdos internacionales. Solamente así podría garantizarse la seguridad jurídica de los ciudadanos al mismo tiempo que se haría justicia para todos.

**¿Cuál sería la efectividad en cuanto la aplicación de la tipicidad en el quehacer público administrativo?** Aceptada la tesis de la constitucionalidad de las leyes que en la República Dominicana establecen potestades sancionatorias a algunas Administraciones Públicas, merece citarse la jurisprudencia que indirectamente parece avalar la misma, al disponer lo que confiere a los tribunales la facultad de exigir la condición de razonabilidad en la aplicación de toda ley por los funcionarios públicos, condición que debe alcanzar, sobre todo, a aquellos que impongan cargas y sanciones de toda índole; concluye la citada sentencia dictada por nuestro más Alto Tribunal en junio de 1973 y transcrita en el Boletín Judicial 751, al admitir el poder sancionatorio de la administración aduanera, que: "... no se trata de un poder sancionador incondicionado, sino que debe ser ejercido razonablemente en virtud del Art. 69 numeral 10 de la Constitución".

En conclusión, se han podido apreciar las vinculaciones existentes entre el Principio de Tipicidad, la seguridad jurídica y la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, debido a la trascendencia del tipo en la garantía de los derechos y libertades individuales de los administrados. Es aquí donde aparece el principio de la seguridad jurídica en las normas de derecho como condición sine qua non de su subsistencia.

El Derecho Administrativo representa un área de las más importantes es las ciencias jurídicas, pues en su quehacer sancionador se lesionan y se juzgan, concomitantemente, valores de los ciudadanos en aras de preservar bienes jurídicos. El principio "*nullum crimen, nullum poena sine lege previa*", preserva lo que es la seguridad jurídica, ya que es primordial que los hombres conozcan las conductas reprimidas en la ley, para saber qué es lo que ésta permite realizar y lo que debe dejar de hacerse. En síntesis, cuanta mayor importancia tenga la tipicidad, más firme aparecerá la seguridad jurídica y mejor garantizados estarán los derechos de los administrados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Alvarado, R. (1986). El Principio de Legalidad o el Control del Leviatán. *Revista Ciencias Jurídicas*. No. 18, Segunda Época. Santiago: UCMM.
2. Amaro, R. (1987). *Introducción a la Administración Pública*. Segunda Edición. México: Ediciones McGraw-Hill.
3. Amiama, M. (1982). *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*. Santo Domingo: Colecciones ONAP.
4. Amiama, M. (1987). *Prontuario de Legislación Administrativa Dominicana*. (2da. Edición). Santo Domingo: Editorial Tiempo, S. A.
5. Arezo Miri, J. Autoría y Participación en el Código Penal. *Revista Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*. Fascículo II. Madrid. 1979.
6. Barnichta, E. (2000). *Carta dirigida por el Dr. Edgar Barnichta al Lic. Julio Castaños en fecha 5 de diciembre de 1995. El Poder Judicial y las Sanciones Tributarias*. Santo Domingo: Capeldom.
7. Beling, E. V. (1906). *Die Lehre Vom Verbrechen*. Tübingen.
8. Charles, L. (Montesquieu). (1982). *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid: Editorial Tecnos. Grandes Obras del Pensamiento. Traducción Mercedes Blázquez y Pedro de Vega.
9. Cruceta, J. Análisis del Principio de Legalidad. *Estudios Jurídicos*. Volumen X. Número 1. Enero-Abril 2001.
10. Cuesta, R. (1996). *Curso de Derecho Administrativo*. (Onceava Edición). Madrid: Editorial Tecno, S. A.
11. De Laubadere, A. (1967). *Traité Elementaire de Droit Administratif*. Quatriéme Édition. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
12. Diez, M. (1974). *Derecho Administrativo*. Tomo I. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
13. Fernández Carrasquilla, J. (1976). El nuevo esquema del delito. *Revista Estudios de Derecho*. Núms. 89-90, Medellín, Marzo-Septiembre.
14. Gamero, E. y Fernández, S. (2005). *Manual Básico Administrativo*, Madrid, Editorial Tecnos, 2ª ed., 2005, Pág. 365).
15. García de Enterría, E. y Fernández, T. (1986). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid. Civetas.
16. García Enterría, E. y Fernández, T. (2008). *Curso de Derecho Administrativo I*. (Decimocuarta Edición). España: Editorial Aranzadi, S. A.
17. García, L. (1996). *El Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en lo Contenciosos Administrativo*. Madrid, España: Editorial Aldeca.
18. García, E. y Fernández, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo II*. 1ª edición con notas de Gordillo. Buenos Aires: Civitas Ediciones.

19. Geara, E. *Derecho Tributario Administrativo*. (1989). (1ª. Edición). Santo Domingo, República Dominicana: Editora Corripio.
20. Guerrero, J. (2011, Agosto). Constitucionalismo Dominicano y Potestad Sancionadora de la Administración. *Revista de Administración Pública*.
21. Inconstitucionalidad del Solve et Repete. (1995). *Revista Estudios Jurídicos*. Vol. V. no. 3. Septiembre- diciembre. Santo Domingo: Capeldom.
22. Jiménez de Asúa, L. (1958). Principios de Derecho Penal. La Ley y el Delito. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamérica.
23. Jiménez Huerta, M. (1995). La Tipicidad. México: Editorial Porrúa.
24. Jorge Prats, E. (1994). El Poder Sancionador de la Administración Tributaria. Estudios Jurídicos. Volumen Vol. Iv. No. 1. Enero- abril. Santo Domingo: Capeldom.
25. Jorge Prats, E. Inconstitucionalidad del Solve et Repete, *Estudios Jurídicos*. Volumen V, No. 3, Septiembre- Diciembre 1995).
26. Lares Martínez, E. (1988). Manual de Derecho Administrativo. (Séptima Edición), Venezuela.
27. Martínez, V. (2004). El Principio de Legalidad Penal. Colección los Delitos. Valencia: Tirant lo Blanch.
28. Mora, F. Aplicación del Principio de Legalidad en la Universidad de Venezuela. *Revista Actualidad Contable*. Enero-junio 2006.
29. Mueses Henríquez. (1998). Derecho Administrativo Dominicano. Santo Domingo: La Filantrópica.
30. Muñoz, C. (2004). Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración entre España y Colombia, *Revista de Derecho*, Universidad del Norte.
31. Nieto, A. (2000). Derecho Administrativo Sancionador. (2da. Edición Ampliada). Madrid: Tecno. Madrid.
32. Ramírez, L. (2008). Postura de la Corte Constitucional en Relación con el Poder Sancionador de la Administración. *Revista de Derecho*. Barranquilla.
33. Rebollo Puig, M. El Principio de Legalidad de la Administración. *Revista de Derecho* N. 60-61.
34. Reyes Echandía, A. (1999). Tipicidad. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
35. Romero Soto, L. E. (1969). Derecho Penal, T. I, Vol. I, Bogotá: Edit. Temis.
36. Santamaría J. (2004). Principios de Derecho Administrativo General II. 1ra. Edición. Madrid, España: Portal Derecho, S. A.
- Santofimio, Jaime (1994). Acto Administrativo. 2<sup>da</sup> Edición. Colombia. Universidad Externado de Colombia.
37. Sosa, R. (2007, Febrero). Sistema de Legalidad Constitucional en la Administración

Pública. *Gaceta Judicial*. Santo Domingo.

38. Suay, J. *Sanciones Administrativas*. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España.
39. Tobal, V. (2002). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. (2da. Edición). República Dominicana: Editora Alfa y Omega.
40. Vallejo, J. (1999). *Principios Constitucionales y Derecho Penal Moderno*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.

### Recursos de Internet.

1. Artículo 1 del Reglamento de Sanciones de la Junta Monetaria, 18 de diciembre 2003, Disponible en: [http://bancentral.gov.do/acercabc.asp?a=Junta\\_Monetaria](http://bancentral.gov.do/acercabc.asp?a=Junta_Monetaria). Fecha de acceso [10/3/2012].
2. Artículo 126 de la Ley de Electricidad. Disponible en: <http://www.sie.gov.do/ley%20general.php>. Fecha de acceso [10/3/2012].
3. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-827/01. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2001/c-827\\_2001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2001/c-827_2001.html), Fecha de acceso [8/3/2012].
4. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-530/03. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13917>. Fecha de acceso: [8/3/2012].
5. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-406/04 Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2004/c-406\\_2004.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2004/c-406_2004.html), Fecha de acceso [8/3/2012],
6. Enciclopedia Jurídica, La Potestad Sancionadora. Disponible en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/potestad-sancionadora/potestad-sancionadora.htm>, Fecha de acceso [1 de marzo del 2012].
7. Enciclopedia Libre, Wikipedia, Nullum crimen nulla pena sine praevia lege. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Nullum\\_crimen,\\_nulla\\_poena\\_sine\\_praevia\\_lege](http://es.wikipedia.org/wiki/Nullum_crimen,_nulla_poena_sine_praevia_lege). Fecha de acceso 1 de marzo del 2012).
8. Espinosa, V. y Ramírez, B. Fundamentos Históricos y Filosóficos de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, junio 2009. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/04/evrb.htm>. Fecha de acceso [10/3/2012].  
  
López, F La Actividad Sancionadora de la Administración. Disponible en: [personal.us.es/franlopezmen/archivos/temas/tema\\_2.\\_grado.pdf](http://personal.us.es/franlopezmen/archivos/temas/tema_2._grado.pdf), fecha de acceso [9/3/2012)].
9. Naucke, W. (2003). *Derecho Penal*. Buenos Aires: Editorial Astrea.  
Machiado, J. ¿Qué es el Principio de Legalidad Penal?, disponible en: <http://jorgemachiado.blogspot.com/2009/10/principio-de-legalidad-penal.html>, Fecha de acceso [5/3/2012],
10. Pérez, J. Garantías Frente a la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, disponible en: [biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/217/35.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/217/35.pdf), Fecha de acceso [8/3/2012].

11. Ramírez, M. La Reserva de Ley en Materia Sancionadora Administrativa Colombiana, Universidad del Norte, 14 de abril 2009, Pág. 143. Disponible en: [dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=3192131](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3192131), Fecha de acceso [6/3/2012]).
12. Resolución No. 1920-2003, sobre Medidas Anticipadas al Nuevo Código Procesal Penal. Disponible en: [www.suprema.gov.do/PDF.../Resoluciones/.../Resolucion\\_1920-2003](http://www.suprema.gov.do/PDF.../Resoluciones/.../Resolucion_1920-2003), Fecha de acceso [2 de marzo del 2012]. NO ESTA

### **Jurisprudencias**

1. Sentencia de la Corte de Colombia, El Principio de Legalidad, Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/1999/c-133\\_1999.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1999/c-133_1999.html). Fecha de acceso [2 de marzo del 2012].
2. Sentencia 9 de febrero del 2005, citada por el Protocolo de las Naciones Unidas, Disponible en: [http://www.suprema.gov.do/PDF\\_2/novedades/Sentencia\\_definitiva\\_Protocolo\\_Personal\\_ON\\_U\\_\(2\).pdf](http://www.suprema.gov.do/PDF_2/novedades/Sentencia_definitiva_Protocolo_Personal_ON_U_(2).pdf), Fecha de acceso [2/3/2012].
3. S.C.J, Primera Cámara, 23 de noviembre del 2005, No. 6, Disponible en: <http://www.suprema.gov.do/sentscj/sentencia.asp?B1=VR&llave=114010006>, Fecha de acceso: [8/3/2012].
4. S.C.J, Segunda Cámara, 16 de septiembre del 2009, No. 28, Disponible en: <http://www.suprema.gov.do>, Fecha de acceso [2 de marzo del 2012].
5. S.C.J, Tercera Cámara, 7 de abril del 2010, No. 13, Disponible en: <http://www.suprema.gov.do/sentscj/sentencia.asp?B1=VR&llave=119340013>, Fecha de acceso [1 de marzo del 2012].
6. Sentencia N°. C-214/94, Tribunal Constitucional de Colombia. Disponible en: <http://www.Procuraduría.Gov.Co/guam/prceso/ley200-95/%5c.%5cMacroproceso%20Disciplinario%5cProvidencias%5cC94-C-214.htm>. Fecha de acceso [10/3/2012].
7. Sentencia No. 28, 16 de agosto de 2009, Corte de Apelación de Puerto Plata.

### **Legislación Nacional**

1. Constitución de la República Dominicana 2010.
2. Código Procesal Penal de la República Dominicana 2004.
3. Ley 183-02 de fecha 21 de noviembre de 2002.
4. Reglamento de Sanciones de la Ley Monetaria y Financiera de fecha 18 de diciembre de 2003.
5. República Dominicana. Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales No. 64-00.

6. Código Civil de la República Dominicana.

**Legislación Internacional**

1. Constitución Española.
2. Constitución Francesa de 1946.
3. Real Decreto 1398/1993, de fecha 4 de agosto de 1993, que aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en España.

## ANEXOS

En el siguiente recuadro se presenta, en orden cronológico, algunas de las leyes nacionales, con las cuales se otorga un carácter Sancionador a la Administración Pública:

| Cronología de las leyes sectoriales |                                                      |                                                             |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| No. de ley                          | Área Reguladora                                      | Órgano Competente                                           |
| 95 de 1939                          | Migración                                            | Dirección de Migración                                      |
| 59 de 1962                          | Renta                                                | Oficina Nacional de Rentas Internas                         |
| 855 de 1935                         | Rentas Internas                                      | Oficina Nacional de Rentas Internas                         |
| 3489 del 25 de febrero de 1953      | Régimen de Aduanas                                   | Dirección General de Aduanas                                |
| 505 de 1969                         | Impuesto sobre la Renta                              | Aeronáutica Civil                                           |
| 118 del 1 de Febrero de 1966        | Telecomunicaciones                                   | Secretaria de Estado de Obras Publicas y Telecomunicaciones |
| 241                                 | Vehículo de Motor vigente con ciertas modificaciones | ODTT                                                        |
| 285 del 15 de agosto del 2004       | Ley de Migración                                     | Dirección General de Migración                              |
| 11 del 15 de mayo del 1992          | Código Tributario                                    | Dirección General de Impuestos                              |
| 16 de fecha 16 de mayo de 1992      | Código del Trabajo                                   | Secretaria de Estado de Trabajo                             |
| 153 de 1998                         | Ley General de Telecomunicaciones                    | Indotel                                                     |
| 64 del 2000                         | Ley General de Medio Ambiente                        | Secretaría de Estado de Medio Ambiente                      |
| 20 del 2000                         | Propiedad Intelectual                                | ONAPI                                                       |
| 54 del 2000                         | Derecho de Autor                                     | ONAPI                                                       |

| <b>No. de ley</b> | <b>Área Reguladora</b>        | <b>Órgano Competente</b>                                           |
|-------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 19 del 2000       | Bolsa de Valores              | Superintendencia de Valores                                        |
| 183 del 2011      | Ley Monetaria<br>y Financiera | Superintendencia de Bancos y<br>Junta Monetaria                    |
| 125 del 2001      | Ley General de Electricidad   | Superintendencia de Electricidad y<br>Comisión Nacional de Energía |
| 126 del 2000      | Ley General de Seguros        | Superintendencia de Seguros                                        |
| 87 del 2001       | Ley de Seguridad Social       | Superintendencia de Salud                                          |
| 358 del 2005      | Ley del Consumidor            | Pro- Consumidor                                                    |
| 491               | Ley de Aviación Civil         | IDAC                                                               |
| 42 del 2006       | Ley General de Competencia    | Pro- Competencia                                                   |