

Artículos

El derecho administrativo sancionador en Venezuela

Carlos Luis Carrillo Artilles*

*Profesor de Derecho Administrativo en la
Universidad Central de Venezuela*

Resumen: *El artículo versa sobre las particularidades del Derecho Administrativo Sancionador en Venezuela, a partir del origen y evolución de la potestad sancionadora estatal, con la configuración de un ius puniendi único estatal y de las nuevas posiciones doctrinales que plantean su fragmentación para dar justificación a ciertas liberalidades dentro de la actividad administrativa sancionadora ejercida con base en relaciones generales de sujeción. Luego se analiza la naturaleza, carácter represivo o preventivo y finalidad de la sanción, puntualizando en las precisiones históricas desplegadas en la doctrina venezolana entre el reproche penal y el administrativo, frente a la incursión en una conducta constitutiva de infracción por el probado incumplimiento previo de un deber jurídico, estudiándola a partir de la disgregación de las distintas plataformas de poder sancionador público, identificando dentro de la topografía del Poder Público Venezolano al elenco orgánico que detenta con distintas expresiones el ejercicio de esa atribución punitiva bajo una revisión puramente constitucional. Para posteriormente, abordar el proceso de constitucionalización de la Potestad Administrativa Sancionadora en Venezuela y los pormenores del desarrollo principalista en el seno fundamental venezolano, relacionados con el reconocimiento y protección de los derechos humanos y de los principios de igualdad, tipicidad, reserva legal, irretroactividad desfavorable y retroactividad benigna, debido procedimiento y la universalidad del derecho a la defensa, entre ellos, presunción de inocencia, derecho a ser oído, juzgador natural, prohibición de confesión forzada y autoincriminación, Non bis in idem, culminando con una descripción panorámica de los mecanismos de control administrativa y judicial de los actos dictados con ocasión del ejercicio aflictivo, y el impacto de la convencionalidad en nuestro ordenamiento jurídico y proceder institucional.*

Palabras Clave: *Derecho Administrativo Sancionador, sanción, sanción administrativa, potestad sancionadora, ius puniendi, castigo, reproche, objeto jurídico tutelado, intereses públicos protegidos, punición, relaciones de sujeción, especial sujeción, Administración Pública, función pública, orden público administrativo, principios derecho sancionador, igualdad, irretroactividad, debido procedimiento, derecho a la defensa, procedimientos administrativos, presunción inocencia, derecho a ser oído, juez natural, silencio constitucional, legalidad sancionatoria, tipicidad, reserva legal, non bis in idem.*

Abstract: *This article is about the particularities of the Sanctioning Administrative Law in Venezuela, from the origin and evolution of the state sanctioning power with the configuration of a single state ius puniendi and the new doctrinal positions*

* Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela. Docente Investigador por concurso de oposición en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. Profesor Invitado de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Libre de Colombia, Universidad de Piura en Perú, Escuela Nacional de Control Fiscal de la Contraloría General del Perú. Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Disciplinario AVDD. Especialista en Derecho Administrativo UCV. Doctorando en Derecho Universidad Central de Venezuela. carrilloartiles@gmail.com www.carrilloartiles.com

that pose its fragmentation to give justification to certain Liberalities within the sanctioning administrative activity exercised based on general relations of subjection. Then, the nature, repressive or preventive character and purpose of the sanction are analyzed, pointing out the historical precisions deployed in the Venezuelan doctrine between the criminal and the administrative reproach, in the face of the incursion into a misconduct constituting an infraction due to the proven prior breach of a legal duty, studying it from the disintegration of the different platforms of public sanctioning power, identifying within the design of the Venezuelan Public Power the organic cast that holds with different expressions the exercise of that punitive attribution under a purely constitutional review. To subsequently address the process of constitutionalization of the sanctioning administrative power in Venezuela and the details of the principlist development in the fundamental Venezuelan norm, related to the recognition and protection of human rights and the principles of equality, typicity, legal reserve, non-retroactivity unfavorable and benign retroactivity, due process and the universality of the right to defense, among them, presumption of innocence, right to be heard, natural judge, prohibition of forced confession and self-incrimination, Non bis in idem, culminating with a panoramic description of the mechanisms of administrative and judicial control of the acts dictated on the occasion of the afflictive exercise, and the impact of conventionality in our legal system and institutional procedure.

Keywords: *Administrative Sanction, Sanctioning Power, Ius Puniendi, t Public Interests, Punishment, Public Administration, Public Function, Administrative Public Order, Principles of Sanctioning Law, Equality, Non-Retroactivity, Due Procedure, Right to Defense, Administrative Procedures, Presumption Of Innocence, Right To Be Heard, Natural Judge, Constitutional Silence, Sanctioning Legality, Typicality, Legal Reservation, Non Bis In Idem*

SUMARIO

- I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PODER SANCIONADOR ESTATAL. IUS PUNIENDI ESTATAL Y SUS DISTINTAS ARISTAS.
- II. LA SANCIÓN
- III. DISGREGACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA ESTATAL.
 1. *El deslinde entre las sanciones administrativas y sus subtipos, las peculiaridades de las sanciones penales y de otra naturaleza estatal.*
- IV. PARTICULARIDADES EN VENEZUELA DE LAS DIFERENCIAS ENTRE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES
- V. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA EN VENEZUELA Y LAS SINGULARIDADES DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR
- VI. RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS HUMANOS BAJO EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD
- VII. PRINCIPIO DE IGUALDAD.
- VIII. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD NORMATIVA (LEX PRAEVI). RETROACTIVIDAD FAVORABLE (LEX MITIOR)
- IX. PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO Y DEBIDO PROCEDIMIENTO. LA UNIVERSALIDAD DEL CONTENIDO DEL DERECHO A LA DEFENSA
- X. LA UNIVERSALIDAD DEL CONTENIDO DEL DERECHO A LA DEFENSA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
- XI. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SEDE JUDICIAL O ADMINISTRATIVA
- XII. DERECHO A SER OÍDO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONSTITUTIVO Y REVISORIO
- XIII. GARANTÍA DE JUZGAMIENTO POR EL JUZGADOR NATURAL
- XIV. GARANTÍA CONTRA LA CONFESIÓN FORZADA Y A DECLARAR CONTRA SÍ MISMO. LA POSIBILIDAD DEL APEGO AL SILENCIO CONSTITUCIONAL
- XV. PRINCIPIO LEGALIDAD SANCIONATORIA. PRINCIPIO DE TIPCIDAD PREVIA. PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL
- XVI. LA GARANTÍA DE NON BIS IN ÍDEM.

- XVII. PRINCIPIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
- XVIII. CONTROL DE LOS ACTOS DICTADOS EN EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA
1. *Recursos administrativos.*
- XIX. CONTROL JUDICIAL
- XX. LAS SINGULARIDADES FRENTE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD POR LA INSTITUCIONALIDAD JUDICIAL VENEZOLANA
- XXI. A TÍTULO DE EPÍLOGO
- BIBLIOGRAFÍA

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PODER SANCIONADOR ESTATAL. *IUS PUNIENDI* ESTATAL Y SUS DISTINTAS ARISTAS

Desde antes de la juridificación moderna siempre ha sido una idea consubstanciada e indivisible con el Estado el reconocerle un nativo poderío sancionador frente a los particulares, como contracara del deber de sujeción individual de los integrantes de ese conglomerado en la pretendida búsqueda de encausar las conductas particulares para alcanzar los fines -que en principio fueron sociales y luego públicos-, lo cual es de tan vieja data como es el origen mismo de la civilización, pues desde las organizaciones de facto primitivas, las posteriores de dominación religiosa, hasta finalmente el absolutismo se asumía la existencia de un poder natural sancionatorio en manos del guía, del líder y luego del monarca para intervenir e imponer fluidamente flagelos sobre sus inferiores.

En un primer estadio, la titularidad y ejercicio de ese poder confluía en la persona que imponía su temeridad por ser el más fuerte en los pequeños ámbitos gregarios; luego, al cambiar el modelo de organización social la titularidad devendría por razones místicas de un Dios expectante y alerta de las desviaciones propias de la imperfección humana, pero el ejercicio de la punición era atribución exclusiva del guía grupal habilitado por delegación religiosa. Posteriormente, se aglutinaría la titularidad y ejercicio en cabeza del monarca, concentrando en él todas las atribuciones estatales, ya que era la encarnación directa de la Divinidad derivada de la transmisión tradicional del poder desde sus antecesores sanguíneos, por lo que su voluntad tenía carácter normativo vinculante al instaurar directamente reglas de comportamiento generales y particulares que establecían el contenido y alcance del interés público de lo que hipotéticamente era lo más conveniente para sus súbditos, edificando un aparato policial que por delegación regia, vigilaba y perseguía cualquier desconocimiento de su voluntad o incumplimiento de sus órdenes, reprochándose e imponiéndose castigos con brutal severidad y crudeza pública sobre cualquier conducta desviada que se distanciaba de ese singular “orden público” proveniente de sus mandatos.¹

Luego, con el advenimiento del Estado de Derecho moderno producto de la Revolución Francesa emergería la explicación racional del origen del poder por el pacto social y su engranaje bajo la égida de la separación orgánica de las funciones estatales distribuyéndose en distintos actores para que el poder fuese controlado por el poder, superándose el fundamento

¹ Al respecto ver: Foucault, Michel. “Vigilar y Castigar: Nacimiento de la prisión”. Siglo veintiuno editores Argentina. 1era Edición. Buenos Aires, 2002. Este autor analiza detalladamente las relaciones de poder y el engranaje de los mecanismos del aparato estatal para la exigencia del reproche y la imposición de las penas, evidenciando los distintos estadios del Derecho Penal a través de la historia, en donde destaca particularmente la severidad de los castigos físicos medievales, el infligir suplicio físico como forma de expiación pública por el quebrantamiento de los mandatos del monarca.

del arbitrio y la voluntad del Rey sustituyéndola ahora bajo el imperio de la Ley como producto soberano directo de la voluntad general entre iguales, al tener como eje central de todo el ordenamiento jurídico a la libertad personal y todo lo relacionado con su protección, monopolizándose el poder sancionador estatal en manos exclusivas de la rama judicial en ejercicio de la función jurisdiccional bajo la garantía del proceso y la intervención del juez, identificándose con la idea de un “ius puniendi único” de prevalencia y epicentrismo penal, lo que conllevó paradójicamente en un primer momento a la exacerbación del proceder de los tribunales a no sólo imponer la punición de los comportamientos constitutivos de delitos como expresión de su natural actividad, sino también, expansivamente por un tiempo muy precario a aplicar reproches administrativos.

Esta aglutinación del ejercicio sancionador en los tribunales, que bifurcaban las enunciadas vertientes punitivas en delitos e infracciones, inicialmente negaba reacia y teóricamente la existencia y ejercicio de algún poder sancionador en las demás ramas del Poder Público, aunque con mucho menos visibilidad, paralelamente siempre consintió la implementación de facultades sancionadoras disciplinarias a lo interno de las organizaciones públicas que recién estrenaban una separación orgánica y funcional. Esa variante punitiva disciplinaria estaba sometida a regulaciones domésticas que denotaban marcadas relaciones de sujeción especial dirigidas a buscar ordenar y controlar radicalmente las conductas de sus agentes y dependientes, a través de la operación de un mecanismo interno elástico de autoprotección de esa organización administrativa en las que se justificarían laxitudes en la vigilancia y la imposición de castigos sin mayores formalidades ni cortapisas, por lo que, los agentes disciplinables se encontraban a merced de verdaderas liberalidades normativas y de poderes de ejecución de un jerarca que poseía flexibles atribuciones regulatorias a través de instrumentos sub legales para establecer no sólo conductas reprochables como faltas sino, además, para instaurar e infligir sanciones a sus dependientes bajo el amparo de mantener el orden en el servicio aun cuando en contraste, hacia afuera, se proclamaba en términos generales una explosión de legalidad fundada en la voluntad general de la ley.

Correlativamente de facto, con muy bajo perfil y casi inadvertidamente, también se toleró y luego se reconoció a otra incipiente actividad estatal con visible rigor punitivo, en este caso particularmente desplegada por los órganos del ejecutivo bajo el espectro de regulaciones sub legales de sujeción general que implementaban medidas dirigidas a controlar y encauzar las conductas de los integrantes de la sociedad hacia el logro de determinados fines públicos conectados con el interés general, gestando insidiosamente un derecho administrativo sancionador general que dosificaba una nueva arista del ius puniendi estatal, en la cual muchas veces se prescindía e inclusive se inmolaban verdaderas garantías procedimentales y del universo de situaciones contenidas en el derecho de la defensa de los involucrados, lo que en un breve tiempo requirió del establecimiento formal de demarcaciones y frenos por su desbordamiento creciente².

Esto fue proliferando en múltiples cuerpos normativos de naturaleza sub legal, que poco a poco fueron desbordando su carácter solapado, asentando cada vez más un progresivo reconocimiento global de la participación administrativa en el ejercicio de las potestades sancionadoras por las que se podría intervenir y afectar la esfera subjetiva de los particulares, al perseguir y sancionar conductas antijurídicas de un espectro amplio de sujetos sometidos a órdenes jurídicos basados en relaciones jurídicas de sujeción general, justificadas en la idea de un orden público que variaba de acuerdo con ciertas actividades, e iban desde el tránsito, la seguridad ciudadana, la sanidad y salubridad pública, las ciudades, el urbanismo, el patri-

² Esto sucedió históricamente en Venezuela, al respecto ver ideas de Peña Solís, José. *La potestad Sancionadora de la Administración Pública Venezolana*. Colección Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia. Caracas. 2005.

monio cultural y más recientemente la protección del medio ambiente, lo relacionado con lo aeronáutico, las telecomunicaciones, el sistema pro competencia y la protección al consumidor y al usuario, entre muchos otros.

En todo caso, siempre fue una constante durante el florecimiento y diseminación progresiva del ejercicio de esas potestades sancionatorias administrativas, acudir a una irreflexiva emulación de argumentos e importación de explicaciones sobre unos hipotéticos principios autóctonos tomados del derecho penal -en una especie reiterativa de automatismo conceptual- al justificar que provenían del principio de legalidad penal, -tan sólo por ser actividades sancionadoras desempeñadas por el Estado- en las que, como es natural, se exigiría en este último un estándar máximo en el cumplimiento de los requisitos y exigencias derivado de principios, formalismos y garantías -como el de tipicidad en torno a la descripción detallada de las conductas constitutivas de ilícitos, así como que la sanción estuviese consagrada en una norma de rango legal-, aunque en la práctica, por su naturaleza y por los diferenciados bienes jurídicos³ tutelados se apunten a distintos fines públicos. Frente a esto, “se ofrecía a los tribunales dos posibilidades: la de “adaptar” los principios penales a la realidad administrativa y la de abandonar tales principios para seguir una vía administrativa propia”⁴.

Fue así como, una vez alcanzado el reconocimiento generalizado con la subsecuente constitucionalización de ese poder sancionador administrativo, se logró sedimentar su sustantividad e identidad propia hasta llegar a una nueva y singular construcción dogmática defendida por un calificado sector doctrinal⁵ que arremete y desmerita la idea de un único *ius puniendi* estatal, como base conceptual para justificar el fundamento y origen de las atribuciones punitivas llevadas a cabo por la Administración Pública con ocasión del poder sancionador administrativo general pues, de acuerdo con su criterio, éstas facultades de reprensión serían expresión natural y autónoma como una más de sus atribuciones propias conferidas por el ordenamiento jurídico, que en ese caso es secuela de la actividad de gestión⁶ del interés general que ella como tutora custodia y persigue cotidianamente, en donde “la sanción administrativa está íntimamente ligada al proceso jurídico de regulación”⁷, por tal motivo, en los espacios de la actividad sancionadora habría una liberalización y reducción de los límites formales⁸ para su ejercicio como un mecanismo que le permitiría alcanzar las finalidades y cometidos públicos que le son inherentes.

De ahí que sería una contradicción unguir con potestades normativas, de gestión y de supervisión a la Administración en ámbitos sectoriales intervenidos y actividades sensibles altamente reguladas justificadas por el logro del interés general, y luego no entregarle facul-

³ En principio, se adujo que el derecho penal tutelaba concretamente bienes jurídicos individuales pero con el tiempo fue objeto de ampliación a bienes sociales, públicos y transpersonales, mientras que el derecho administrativo sancionador tutelaba la protección del orden público o bien común con bienes jurídicos supraindividuales o generales.

⁴ Nieto, Alejandro. *Régimen sancionador de las administraciones públicas: últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantivizador del Derecho Administrativo Sancionador*. Cuadernos de Derecho Local N° 14. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid. 2007. p. 9

⁵ En principio liderada por el profesor español Alejandro Nieto, y posteriormente esgrimida por el profesor Manuel Rebollo Puig, y en América Latina por el profesor Chileno Raúl Letelier y otros.

⁶ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana C125/ 2003. Del mismo modo, la Sentencia citada C 818/2005.

⁷ Letelier Wartenberg, Raúl. “Garantías penales y sanciones administrativas”. *Política Criminal*. Vol.12. N° 24. diciembre Santiago de Chile. 2017. p. 625.

⁸ Distinción que no aplicaría para el ejercicio de las potestades sancionadoras derivadas del derecho disciplinario.

tades sancionadoras que le permitan constatar el cumplimiento de los mandatos jurídicos válidos y, según el caso, de infligir reprimendas ante eventuales incumplimientos.⁹

Para ellos, el castigo dentro de la actividad administrativa sancionatoria sería entendido como un vehículo de reforzamiento en la aplicación “*enforcement*” para prevenir el riesgo y alcanzar el cumplimiento de los cometidos estatales logrando que se cumplan las obligaciones jurídicas administrativas contenidas en los mandatos normativos -particularmente por la vía coercitiva y eventualmente acudiendo a la coacción individual-, interviniendo antes que se hubiere producido el daño o por lo menos reduciéndolo “por una política pública preventivo - represiva”¹⁰.

En esa actividad la Administración estaría ubicada en un lugar muy distante del papel tradicional del Juez, porque al ser tutora y garante del interés público nunca podría ser totalmente neutral o imparcial, en virtud que siempre actuaría sobre la base de ese interés propio que justifica y dirige todas sus actuaciones, lo que para ese específico sector doctrinal además, correlativamente justificaría cierto margen de relajamiento y flexibilización en la rigurosidad del cumplimiento de los estándares de formalismos y garantías del principio de legalidad, inclusive introduciendo cierto grado de discrecionalidad, entre ellos, la garantía de reserva legal, la tipicidad, culpabilidad y el cúmulo de garantías a partir del haz del derecho a la defensa, como presunción de inocencia, impedimento de doble juzgamiento y/o de sanción por el mismo tipo de responsabilidad.

De tal forma que, al ser la Administración directamente “ejecutora de unas normas, que no le son ajenas puesto que colabora en su formación a través de los reglamentos y, sobre todo, porque gestiona los intereses públicos y generales. La Administración es, en suma, un gestor -y un gestor no sólo de normas sino en primer término de intereses- y únicamente reprime de forma marginal, como un subproducto -mejor, como un complemento- de su actividad esencial de gestión.”¹¹

De acuerdo a esta vertiente doctrinal, el legislador no ha querido “comprender que las medidas sancionadoras no son externas a las actividades materiales, sino que deben integrarse en ellas como un intento más -junto con las medidas de fomento, preventivas y cautelares- de la eficacia administrativa”¹². Además, advierten su descontento con la tesis que identifica como proveniente del mismo *ius puniendi* a la sanción administrativa y la sanción penal, por cuanto eso “justificaría la aplicación de las garantías dadas en el ámbito penal a las sanciones administrativas”¹³.

De acuerdo con esta posición el legislador no ha querido “comprender que las medidas sancionadoras no son externas a las actividades materiales, sino que deben integrarse en ellas como un intento más -junto con las medidas de fomento, preventivas y cautelares- de la eficacia administrativa”¹⁴. Además advierten su descontento con la tesis que identifica como proveniente del mismo *ius puniendi* a la sanción administrativa y la sanción penal, por cuanto

⁹ Esta idea ha sido recurrentemente usada por la Corte Constitucional Colombiana al tratar el tema de la Potestad Sancionadora de la Administración, pero nunca para justificar la no intervención de la normativa principalista.

¹⁰ Nieto, Alejandro. Obra Citada. p. 11.

¹¹ Ídem. Obra Citada. p. 8.

¹² Ibidem.

¹³ Letelier Wartenberg, Raúl. Obra Citada. p. 628.

¹⁴ Ídem.

eso “justificaría la aplicación de las garantías dadas en el ámbito penal a las sanciones administrativas”¹⁵.

Frente a esta tesis que plantea la no intervención de los principios con una ratio común en la implementación de sanciones por la Administración y, por ende, la atenuación en el cumplimiento de garantías por el supuesto ejercicio de potestades implícitas dentro su actividad de gestión en áreas reguladas, consideramos que más allá de la discusión teórica referida a la tesis del origen y fundamento de la potestad sancionadora a partir de un único *ius puniendi* o fragmentado y, por tanto, la justificación o no de la existencia de poderes autónomos sancionadores o derivadas para la Administración, hoy en día resultaría innegable el reconocimiento de esa facultad punitiva en su ámbito orgánico o sustancial, pero esto no obstaría ni contrariaría a que de acuerdo al patrón occidental, debería siempre velarse por la intervención y respeto de los principios como directrices generales de acción del aparato público sancionador y de la protección incólume de las garantías derivadas del principio de juridicidad dentro del marco de un Estado Social de Derecho, inclusive por la pendencia de la activación tarde o temprano de los controles de convencionalidad ejercitables por los sistemas supranacionales de protección de derechos humanos¹⁶, mucho más si cuantitativamente se ha ido generando un incremento sostenido y exponencial de la intervención de la Administración Pública en sectores altamente regulados y actividades naturales de los particulares, que necesariamente requerirían de una fiscalización y control jurisdiccional del ejercicio de esa potestad sancionadora.

A lo anterior se le suma el hecho de que no existe ningún sustento ni habilitación en las normas constitucionales para flexibilizar el actuar de la Administración y para que ésta aspire a operar prescindiendo de dar cobertura a garantías que, inclusive, son exigidas como un estándar mínimo para la rama judicial, mucho menos cabría su justificación bajo el alegato de las potestades implícitas administrativas, por cuanto no sería aceptable esa justificación cuando se pretenda intervenir o generar afectación sobre la esfera jurídica de los particulares, en donde siempre deberá existir una norma expresa atributiva de competencia, además de la pretipificación de los supuestos constitutivos de faltas o ilícitos administrativos como mandatos represivos ante la vulneración de los deberes tasados explícitamente bajo una norma preceptiva en el rango legal, además de la consagración explícita de las sanciones por tales quebrantamientos.

Diferente es que con ocasión a la activación y ejecución de las distintas expresiones del poder punitivo estatal dentro de cada plataforma sancionadora, en algunas situaciones se permita modular la intensidad del cumplimiento de determinadas exigencias y requisitos que serían exigibles como condicionamientos procedimentales, otorgando ciertos espacios de acción que dependiendo del caso pueden ser más rígidos o flexibles para la Administración y en otras para los involucrados, atendiendo justamente a la especial lógica de ese escenario punitivo que deriva de la naturaleza esencial de la actividad que se desarrolla, construida bajo la óptica de la protección de determinados objetos jurídicos tutelados o intereses protegidos

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ En el caso venezolano, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela erige en su artículo 19, la obligación estatal de garantizar a toda persona el principio de progresividad de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales, pactos y convenciones sobre ese tema, otorgando a dichos específicos instrumentos normativos rango fundamental y prevalencia en el orden interno, de acuerdo con el artículo 23 *eiusdem*, ordenando su aplicación inmediata y directa por todos los órganos del Poder Público; además de reconocer en su artículo 339, los contenidos vinculantes y condicionantes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, inclusive en los decretos leyes que puedan emitirse con ocasión a la declaratoria de un estado de excepción.

en la búsqueda de específicas finalidades públicas; por lo cual, inevitablemente deberán aplicarse los principios como directrices uniformadoras de hacer de la mejor manera posible, y sus garantías, que se presentan como mecanismos de aplicación irrestricta para amparar y asegurar el núcleo esencial de los derechos fundamentales y de otras sensibles situaciones. Esto es radicalmente opuesto a la idea defendida por algunos sectores doctrinarios que en el desarrollo de la actividad sancionadora de la Administración “las garantías que asisten a toda persona, tradicionalmente se encuentran mucho más atenuadas y, en algunos casos, no existen”¹⁷.

Así pues, desde nuestra visión, no cabría ninguna duda que la aplicación de los principios rectores de la potestad administrativa sancionadora generaría restricciones y apremios para el actividad punitiva estatal; sin embargo, en la práctica de los procedimientos administrativos sancionadores excepcionalmente se le habilita a ciertos espacios interpretativos elásticos a la Administración que con mucha superficialidad en imputaciones, pliegos de cargos, o hasta luego en motivaciones definitivas de los actos sancionadores acuden paradójicamente al uso de los principios de la actividad administrativa¹⁸ -con cierta vaguedad e indeterminación- para inculpar o establecer responsabilidad individual de supuestos infractores, sin atender a la rigurosidad formal de ser precisos y demostrar cabal y detalladamente cómo se ha producido la afectación de esos principios aludidos, que le impondría el debido proceso y la legalidad sancionatoria.

En todo caso la reverencia de la persecución de potenciales conductas que hubieren infringido deberes jurídicos subjetivos o pongan en riesgo el interés público, y por las cuales pudiesen ser presumiblemente reprochables no habilitan a la Administración a actuar fuera del marco de la juridicidad que el mismo ordenamiento le exige, ni la dota de una prerrogativa elástica de auto atribuirse arbitrios y liberalidades que le permitan evadir estar sujeta a la intervención de los principios y al cumplimiento cabal de las garantías, ni le exonera al cumplimiento de determinadas formalidades procedimentales, so pena de sufrir los embates negativos que sobre su actividad y sus actos contrarios a derecho o emitidos con desviación de poder, pudieran resultar sobrevenidamente.

II. LA SANCIÓN

De acuerdo con nuestro criterio, lo que se ha denominado en términos generales como *ius puniendi*, en realidad no es otra cosa que la titularidad del poderío o señorío que el Estado tiene -como ficción jurídica- para ejercer su actividad de determinación de una infracción y, finalmente, materializar un acto ablatorio sancionatorio sobre la esfera subjetiva individual de los particulares o dependientes como una reprimenda en la medida que se evidencie la realización por el sujeto reprimible de una conducta antijurídica activa u omisiva configurativa de delito o infracción, que evidencie el incumplimiento de unos deberes impuestos por el ordenamiento jurídico, al distanciarse de las conductas imperativas ordenadas de hacer o no hacer, según el caso, por una relación de sujeción general o de sujeción especial con supremacía singular.

Hemos dejado por sentado que aunque el Estado goce en abstracto de la titularidad de ese poderío sancionador requerirá que sus órganos fuesen expresa y previamente habilitados por una norma de rango legal del ordenamiento jurídico que le otorgue la titularidad de su

¹⁷ Cordero Quinzacara, Eduardo. “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho penal”. *Revista de Derecho de Valdivia*. Universidad Austral de Chile. Volumen XXV N° 2. Valdivia. 2012. p. 140.

¹⁸ Como por ejemplo, el uso enunciativo del principio de transparencia, de eficacia, de buena administración, de publicidad, para terminar inculcando y responsabilizando a un eventual involucrado.

ejercicio material y, eventualmente, poder incidir negativamente en la esfera jurídica del particular interesado, competencia que se edifica restrictivamente para precaver y evitar cualquier tipo de arbitrariedad de autoridades y agentes públicos, enmarcando sus comportamientos dentro de unos límites y condicionamientos precisos que devendrían del bloque de juridicidad bajo el manto de cobertura de los principios y del respeto del núcleo esencial de los derechos fundamentales y la implosión de las garantías fundamentales.

En consecuencia, la sanción tendrá un carácter retributivo de una ablación o gravamen como un intercambio de un perjuicio lícito que implanta un reproche, flagelo o castigo por la intervención legítima del Estado en ejercicio de su poder punitivo público -con ocasión de un procedimiento debido o proceso legal y siempre que medie la plena garantía del universo del derecho a la defensa-, frente a una conducta de un particular -de índole natural o moral- o inclusive de un servidor público, que encuadre en el supuesto de hecho que ha sido establecido como falta reprochable la cual, como indeseada y proscrita por el ordenamiento normativo de rango legal, verificaría la vulneración de una obligación preconstituida.

Esto es posible porque “todo Ordenamiento jurídico establece un doble mandato a la conducta humana: por un lado, el hecho condicionante o creador del deber definidor del orden; y por el otro, el hecho condicionado, que es el deber de soportar las consecuencias del incumplimiento, de sujetarse a las sanciones señaladas y que se conminan en las normas para el caso de que sean infringidas. Por ello no hay deber ni obligación jurídica, si no está dotada de alguna clase de sanción correspondiente, puesto que la efectividad del Ordenamiento jurídico requiere la de la sanción respectiva”¹⁹

Siendo la particularidad exclusiva de la sanción que sólo sería plausible como secuela de la infracción de un deber jurídico subjetivo preestablecido dada su inexorable imperatividad de cumplimiento sobre el obligado, que lo haría diferente de otro tipo de efectos jurídicos coercibles de incidencia negativa que pueden derivarse también del ordenamiento jurídico sobre un particular, como serían los originados por la desatención de una carga procesal o personal que aunque compelen a un sujeto compulsado por el supuesto de hecho de una norma para que éste decida llevar a cabo una conducta normativamente esperada, no devendrían de una obligación jurídica subjetiva de cumplimiento sino de una orden de apremio, que tendría la peculiaridad que dejaría bajo el exclusivo arbitrio del sujeto regulado por la norma unilateral, de facultativamente tomar la electiva decisión de realizar o no el comportamiento esperado, pero siempre teniendo en cuenta que en el caso de no hacerlo voluntariamente sufriría inevitablemente los embates negativos en su esfera particular subjetiva por tal elección.

Del mismo modo, emergen otras medidas desfavorables que eventualmente pudieran ser consecuencia de una actividad administrativa pero que no pueden ser consideradas como sanción, por cuanto, como ya advertimos, su reproche no deviene por el quebrantamiento directo una obligación legal preconstituida. Tal es el caso de medidas de restablecimiento patrimonial de índole restitutorias o indemnizatorias, de la acción de repetición por la responsabilidad patrimonial administrativa del Estado o, de los reparos administrativos por daño económico surgido por conductas de servidores públicos con ocasión del Control Fiscal, entre otras; al igual que, las multas coercitivas que pueden ser impuestas con reiteración en el tiempo cuando no se cumpla y se mantenga en rebeldía lo ordenado en un acto administrativo de efectos particulares cuya ejecución sea de naturaleza personal, lográndose así coactiva-

¹⁹ Araujo Juárez, José. “La potestad administrativa Sancionatoria. Existencia Fundamentos y Límites”. En *Derecho Administrativo Sancionador*. Cidep. Cereco. Caracas. 2019. p. 27.

mente su realización²⁰; o inclusive las medidas de intervención en protección²¹, de restablecimiento de la legalidad alterada, que pueden generar una orden de cese de actividades ilegales o la reposición al estado original de bienes o cosas afectados por conductas antijurídicas de los particulares²².

Para concluir este punto, queremos puntualizar que este acercamiento conceptual a la sanción es viable para identificar a las de naturaleza penal, administrativa o disciplinaria, cuya distinción será puramente fenomenológica dependiendo de los particulares bienes jurídicos protegidos, los fines públicos perseguidos y por las peculiaridades de las relaciones de sujeción generales o particulares que emerjan del ordenamiento jurídico que las consagre y rijan, pues “se trata de disciplinas que se construyen a partir de conceptos y categorías dogmáticas que no son homogéneas e intercambiables”²³.

III. DISGREGACIÓN DE LA POTESTAD SANCIONADORA ESTATAL

1. *El deslinde entre las sanciones administrativas y sus subtipos, las peculiaridades de las sanciones penales y de otra naturaleza estatal*

Como ya hemos advertido, aun cuando la potestad pública sancionadora ha sido conferida uniformemente a todos los órganos del Estado, es el legislador quien finalmente por libre arbitrio y soberana disposición, diseñará por creación normativa la arquitectura particular dentro del Poder Público de quien ejercitaría dicho poder. Sin embargo, históricamente se disgregó tal atribución acudiendo en un primer momento a una explicación puramente orgánica²⁴, dependiendo de la autoridad judicial o administrativa que ejecutase la punición, lo cual derivó en una segunda diferenciación de naturaleza adjetiva que pretendía establecer distinciones dependiendo de la intervención de un instrumento o vehículo de conocimiento procesal jurisdiccional o procedimental administrativo, y finalmente, asociando una distinción en atención al tipo de instrumento producto que contendría la sanción, entre la sentencia o el acto administrativo.

Con base en estos primeros acercamientos diferenciadores, finalmente se segregó monopólicamente en los operadores de la rama judicial las **potestades punitivas de naturaleza**

²⁰ Ejemplo de estas multas coercitivas, es lo dispuesto en el artículo 80 numeral 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, -instrumento legal que rige a toda la adjetividad administrativa salvo que exista la determinación de una ley especial que regule un procedimiento particular-, para que mediante ejecución forzosa se desdoble la contumacia de un destinatario de un acto administrativo de efectos particulares, a cumplir su obligación personal cuando no lo hiciera voluntariamente.

²¹ Ejemplo de una medida de intervención ablatoria en protección de la legalidad, es la de prohibición, paralización o restricción de determinadas actividades ante la presunción o inminente realización de impactos negativos al Ambiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 de Ley Orgánica del Ambiente, así como lo dispuesto en el 111 *eiusdem*, relacionado con la imposición de medidas cautelares administrativas ante la posibilidad de verificarse una infracción ambiental que pueda generar impacto degradante, que van desde una ocupación temporal de una fuente contaminante, la retención de agentes o productos contaminantes hasta la clausura temporal del establecimiento que degrade el ambiente.

²² Ejemplo de la restitución de la legalidad quebrantada, sería la restauración o reparación al estado ambiental original frente a agresiones o hechos que afecten el ambiente sano, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 112 y 114 de la Ley Orgánica del Ambiente.

²³ Cordero Quinzacara, Eduardo. Obra citada. p. 132.

²⁴ Es importante resaltar que el criterio orgánico relacionado con la autoridad judicial o administrativa que ejecuta el poder punitivo, por sí mismo, es insuficiente para distinguir las peculiaridades del ámbito de sanciones estatales.

penal en todo aquello que tuviese que ver con los delitos y la imposición de medidas limitativas de la libertad individual, frente a una fragmentación de otros poderes sancionadores para imponer castigos ante faltas o contravenciones administrativas, en principio, en la rama ejecutiva y luego en las restantes del Poder Público en ejercicio funcional de la actividad material administrativa.

Esto trajo como resultado que **el derecho penal** originalmente quedaba relegado a los castigos más gravosos²⁵, como última ratio bajo el principio de mínima intervención, operando como “el último recurso, aplicable sólo si ello es ineludible como protección subsidiaria de bienes jurídicos cuando no hubiese otro medio de reacción menos grave, y como posible alternativa estaría, entre otros mecanismos, el Derecho Administrativo Sancionador... [lo que se tradujo finalmente en] poco Derecho Penal y mucho Derecho Administrativo Sancionador ... pese a que el poder punitivo de la Administración les (sic) ofrece al ciudadano y a las víctimas muchas menos garantías materiales y formales”²⁶ [corchetes nuestros].

No obstante, para establecer un deslinde entre las potestades y sanciones penales y administrativas, se ha acudido doctrinalmente a “la tesis sustancialista centrada cuyo principal exponente es Feuerbach; la tesis sustancialista del derecho penal administrativo, representada por Goldschmidt; y la tesis formalista o de la identidad ontológica de estos ilícitos, en donde destaca Merkl”²⁷, luego que finalmente un poco desilusionadamente se llegara a la conclusión que resulta casi imposible distinguir sustantivamente entre delitos y penas, y faltas y sanciones administrativas.

“Por una parte, las tesis de la separación sustancial entre unas y otras demuestran evidentes falencias cuando nos encontramos con tipos penales que en su estructura y fin no guardan mayores diferencias con las infracciones administrativas, especialmente aquellas que se construyen en el ámbito del medio ambiente, la salubridad pública o en materia urbanística, bajo formas de peligro abstracto. A su vez, las tesis formalistas tampoco resuelven de forma definitiva el problema, porque una explicación centrada únicamente en la autoridad que debe aplicar la sanción o en la cuantía o gravedad de la misma, no deja de plantear serios reparos, especialmente respecto de los límites que tendría el legislador en esta materia”.²⁸

Las potestades punitivas penales a partir de la heterotutela, tienen como rasgo definitorio la represión del delito como retribución aflictiva de su infracción mediante el ejercicio de una vindicta pública para lograr la pacificidad de la sociedad en la búsqueda del restablecimiento del equilibrio social perturbado, evitando que se tome la justicia por la propia mano, teniendo como punto central de consenso doctrinal que sería privativo de este tipo de sanciones, las que pretendan imponer preponderantemente castigos de naturaleza corporal de restricción de la libertad personal, como ultima ratio, erigidas como protección ante el riesgo de

²⁵ Lo cual es típico del Derecho Español atendiendo a la cuantía del gravamen de las sanciones, relegando a los delitos los comportamientos más gravosos que se censuran con mayor rigor punitivo, con un carácter prevalente y excluyente sobre otros regímenes punitivos a la hora que converja la protección de un objeto jurídico tutelado yuxtapuesto. Sin embargo, en otras latitudes es fácil observar, en la actualidad, que ha habido un desbordamiento normativo dirigido a construir sanciones disciplinarias interdictivas de inhabilidad -que aunque no son propias del derecho administrativo sancionador general- que pudieran ser más lesivas y graves que algunas previstas en el ámbito penal, que podrían estar en fricción con el principio de razonabilidad sancionadora.

²⁶ Alarcón Sotomayor, Lucía. “Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador”. *Revista de Administración Pública*. N° 195. septiembre diciembre 2014. Madrid. pp. 138 y 139.

²⁷ Cordero Quinzacara, Eduardo. *Obra Citada*. p. 134.

²⁸ Ídem. pp. 147 y 148

afectación o daño consumado de una diversidad de bienes jurídicos tutelados²⁹, que son instituidos mediante regulaciones que extravierten relaciones de sujeción general, siempre que medie garantías formales del debido proceso, del continente del derecho a la defensa del involucrado y la intervención del juez natural, y se exijan bajo la responsabilidad individual de personas naturales a título de culpa o dolo, siendo preeminente en la construcción de sus tipos usualmente el dolo.

Aunque su finalidad es evidentemente represiva retributiva de intercambiar un mal lícito por la previa incursión en un mal antijurídico e injustificable, se ha expandido a otros de naturaleza preventiva, por la ejemplaridad de la pena y su potencialidad de intimidación sobre futuros eventuales infractores, e inclusive fines resocializadores del sometido al castigo ha estado estandarizada bajo el argumento que “se ocupa de los ataques que atenten o pongan en peligro los bienes jurídicos de mayor relevancia para la comunidad”.³⁰

Frente a estas potestades para imponer sanciones penales emerge otra gama de potestades y sanciones que, en principio, denominaríamos como **administrativas**³¹, pues son otorgadas transversalmente a todas las ramas de la topografía estatal, con preeminencia y particularidad al Ejecutivo y excepcionalmente a los otros órganos estatales que ejercitan materialmente funciones administrativas, con diversas manifestaciones de facultades punitivas ejercibles sobre sujetos vinculados o no a la Administración Pública, orientadas por un lado, a la protección de su organización y funcionamiento ante la violación de un deber de sujeción y obediencia, de cooperación por parte de particulares o dependientes e, inclusive, en algunas latitudes por terceros que ejercitan actividad administrativa por delegación o colaboración de la Administración; así como por otro lado, a dirigir conductas para precaver que no se incurra en infracciones o puestas en riesgo de concretos contenidos del orden público, usualmente en protección de bienes jurídicos³² generales o supraindividuales³³ con miras preeminentemente disuasivas o represivas para “hacer coercible, aplicable, ejecutable un estándar de comportamiento administrativo aportando razones para la acción futura de aquellos a quienes afecta los deberes de ese estándar”³⁴.

²⁹ Que van desde su esencia individual (la vida, la propiedad, etc), social o mixta (la libertad, el honor y la reputación, honestidad, las buenas costumbres, la familia), pública (el estado civil, seguridad común) hasta supraindividual (tranquilidad pública, seguridad de la Nación, Poderes Públicos, Orden Constitucional, Administración Pública, Fe Pública) y modernas que protegen a la sociedad en su conjunto (Ambiental, Libre Competencia, Mercado Financiero).

³⁰ Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana C853/ 2005, citada por Ramírez Torrado, María Lourdes. “Postura de la Corte Constitucional colombiana en relación con el poder sancionador de la Administración”. *Revista de Derecho* N° 28. Universidad del Norte Barranquilla. 2007. p. 322.

³¹ Aunque debemos puntualizar la existencia de sanciones de estirpe disciplinaria que, por su naturaleza y justificación, tienen rasgos diferenciadores que inclusive se ha elevado por un sector doctrinal un carácter autónomo.

³² Aunque de acuerdo a la tesis sustancialista de la naturaleza de las infracciones se excluye del ámbito de los ilícitos administrativos el concepto de bien jurídico, colocando como objeto de protección el interés de la Administración, como advierte Cordero Quinzacara, Eduardo. Obra citada. p. 139. Sin embargo, para nosotros la distinción entre “objetos jurídicos tutelados” o “intereses protegidos” es simplemente semántica, pues indudablemente en la construcción de un ilícito administrativo se tomaría en cuenta la eventual afectación o por lo menos la puesta en riesgo de los contenidos del orden público que custodia la Administración.

³³ Aunque excepcionalmente en ocasiones protegen ciertos bienes individuales en atención a su preeminencia.

³⁴ Letelier, Wartenberg Raúl. Obra Citada. p. 637.

“Es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aun a las mismas autoridades públicas”.³⁵

Es así, como se distinguirían dos órdenes jurídicos administrativos que diversifican plataformas sancionatorias con características propias y rasgos autónomos. Por una parte, la derivada de la potestad administrativa sancionadora general, conectada con el ejercicio del contenido de la actividad administrativa identificada originariamente por la doctrina como poder de policía administrativa, noción que entró posteriormente en desuso y se sustituyó por el poder de la Administración de generar ablaciones lícitas sobre las esferas jurídicas de los particulares en la medida que el ordenamiento jurídico habilitase expresamente esa factibilidad, por lo que, en esa especial área, habría una vinculación máxima de apego a la norma del órgano administrativo que ejercite ese poder de incidir negativamente en aras de resguardar la variedad de contenidos del orden público en la actualidad, así como el correcto desenvolvimiento de determinadas actividades fuertemente reguladas con alta intervención estatal, en áreas sensibles del interés público como son la sanidad y salubridad, urbanismo, medio ambiente, patrimonio cultural, tránsito, aeronáutico, banca, mercado de capitales, telecomunicaciones, derecho de la ciudad, patrimonio público, procompetencia, consumidores y usuarios, entre otros.

En tales circunstancias, la Administración Pública estaría excepcionalmente habilitada por la norma legal para establecer por vía reglamentaria, ciertas regulaciones generales, abstractas e impersonales con la finalidad de encauzar los comportamientos de los particulares y alcanzar específicos aspectos del interés general, en los que por un lado, advierta el uso natural de la sanción prevista nítidamente en una norma de rango legal como herramienta disuasiva dirigida preventivamente a reforzar el cumplimiento de los mandatos normativos de las reglas preestablecidas pero, por otro lado, le permitiese ejercer su poder sancionador e infligir castigos y reproches, como expresión represiva ante faltas por incumplimientos de los destinatarios de esas normas como parte de su actividad de gestión del interés público, inclusive ante un simple riesgo, lo que aseguraría la indemnidad y vigencia del ordenamiento jurídico. Sin que esto implique el desconocimiento o restricción del núcleo esencial derechos fundamentales ni de reglas jurídicas imperativas que consagren garantías.

En atención a ésta, se puede gestionar y aplicar **sanciones administrativas** operativas bajo el principio de proporcionalidad ante la constatación de una incursión en una infracción por el incumplimiento de reglas que erigen obligaciones individuales establecidas en regulaciones de rango legal dirigidas a sujetos indeterminados como administrados que estructurarían esos diferentes contenidos del **orden público administrativo basados en relaciones de sujeción general**, que pretenden mantener un estándar de conductas para el logro de un orden o bienestar promedio de la ciudadanía, por ello “no podemos dejar de advertir la variada gama de bienes tutelados que se verifican en el ámbito de las sanciones administrativas.

En efecto, la variedad de bienes jurídicos tutelados por las normas es notable, por tratarse de un concepto que necesariamente debe asociarse con la política legislativa aplicable en

³⁵ Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana C 818/ 2005 de fecha 05 de agosto de 2005, caso Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 48 numeral 31 de la Ley 734 de 2002.

un lugar y momento dados”³⁶ y que será tan variable como la “infinidad de regímenes sectoriales que existen en el Derecho Administrativo y que con mejor o peor técnica legislativa intentan resguardar bienes que se consideran valiosos para la sociedad y que son tan disímiles como el íntegro funcionamiento de la Administración Pública”³⁷.

En Venezuela aunque no se ha edificado una codificación única para todas las sanciones que puede imponer la Administración, si existe un extenso catálogo de este tipo de sanciones administrativas atribuidas como expresión de esa potestad sancionadora a un elenco de sujetos públicos, entre ellos, con mayor extensión y de manera general **a la rama ejecutiva, insertada en los tres niveles territoriales**, (-ya sea dentro del mal llamado ámbito Nacional- que en realidad es Federal y actúan como órganos bajo el manto de la personalidad jurídica de la República-, o al interior de los ámbitos Federados Regionales -actuando como órganos estadales- o de los Municipios -como órganos locales-; con base en las competencias expresamente otorgadas según el caso por leyes federales dictadas por el Legislador Federal -a través de un cuerpo unicameral denominado Asamblea Nacional-, en leyes estadales provenientes los Consejos Legislativos en el ámbito regional, o de las Ordenanzas generadas por el Concejo Municipal como cuerpo legislativo en el área local), o de manera particular conferida **a las diferentes agencias regulatorias federales** llamadas **Superintendencias**, como figuras de desconcentración administrativa con autonomía funcional que regulan sectores controlados, como seguros (SEDEASEG), banca (SUDEBAN), defensa de sectores socio-económicos -tradicionalmente de consumidores y usuarios- que inclusive tienen regulación comercial de costos y precios justos (SUNDDE), control de seguridad y soberanía agroalimentaria (SUNAGRO), mercado de capitales y valores (SUNAVAL), criptoactivos (SUNACRIP), antimonopolio, tributario (SENIAT), arrendamiento inmobiliario de vivienda (SUNAVI) y comercial (SUNDDE), así **a algunos institutos autónomos federales**, en ejercicio de descentralización funcional para áreas particulares, como transporte y tránsito terrestre (INTT), aeronáutica civil (INAC), espacios acuáticos (INEA), telecomunicaciones (CONATEL), vivienda y hábitat (BANAVIH), materia de tenencia y control de tierras (INTI), entre otros.

Pero además, también **a la Contraloría General de la República**, en su carácter de órgano de la rama ciudadana del Poder Público, con ocasión de la determinación de responsabilidad individual en ejercicio del control fiscal sobre funcionarios extensible a particulares que puede infligir una variedad de medidas de gravamen que van desde morales, administrativas e interdictivas³⁸, con la posibilidad inclusive de ordenar otros actos de gravamen individual de naturaleza no sancionatoria, como lo son, los reparos económicos con efecto indemnizatorio sobre perjuicios o afectaciones patrimoniales al erario público y las multas por incumplimientos a obligaciones formales; o las generadas por un singular **Consejo Moral Republicano** dentro de la misma rama Ciudadana -órgano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República y una secretaria- en ejercicio de control de la ética pública y la moral administrativa, que inclusive puede generar

³⁶ Morena del Río, María. “La importancia del bien jurídico tutelado en el ámbito de las sanciones administrativas con factor objetivo de atribución”. En *Revista Derecho y Sociedad* N° 54 Volumen I. Lima. 2020, p. 279.

³⁷ Ídem. p. 280.

³⁸ Al respecto ver nuestra detallada posición en: Carrillo Artilles, Carlos Luis. “La paradójica declaratoria de constitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Críticas y reparos frente al procedimiento de determinación de responsabilidades y sus inexplicables consecuencias sancionatorias.” *Anuario de Derecho Público*. Año 2. Universidad Monteávila. Caracas. 2009.

un acto de censura pública³⁹, así como calificar las faltas graves de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia⁴⁰ las cuales son eventualmente constitutivas de reproche disciplinario posteriormente por la Jurisdicción Disciplinaria Judicial⁴¹.

Pero por otra parte, se puede perseguir e imponer las **sanciones disciplinarias**⁴² con rasgos pseudo domésticos vinculados usualmente a la organización administrativa que **proviene de específicas relaciones de sujeción especial** y se dan a lo interno del aparato estatal como un mecanismo de autoprotección de la organización administrativa que históricamente están justificadas para asegurar el poder de mando jerárquico, los intereses organizacionales, la subordinación y cumplimiento de los mandatos lícitos -aunque en la actualidad excepcionalmente no es un símbolo distintivo y característico de algunas disciplinas especializadas, como el caso de la disciplina judicial donde nunca podría concebirse una relación de subordinación a mandatos de un grado superior dada la garantía de autonomía de los jueces frente a la instancia de alzada⁴³-, que reprocharía los comportamientos constitutivos de faltas disciplinarias por la vulneración de los deberes funcionales de los servidores públicos como destinatarios disciplinables, concebidas siempre en aras de proteger un particular bien jurídico general o supraindividual, como es la optimización y mejora del servicio en el cual está inmerso dicho agente público.

Su finalidad es “salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos”⁴⁴, que aunque no están dirigidas a generar impunidad, estaría impregnada de ciertos márgenes de tolerancia ante la incursión de faltas inferiores frente a la ponderación de determinados antecedentes y niveles de eficiencia del eventual servidor disci-

³⁹ Atribución contenida en el artículo 275 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en concordancia con el artículo 10 numerales 1, 14 y 19, y con el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano.

⁴⁰ Atribución contenida en el artículo 9 numeral 1º en correspondencia con los preceptos 32, 33 y 34 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano.

⁴¹ De acuerdo con lo expresamente ordenado por la Constitución en su artículo 267 segundo aparte en conexión con lo dispuesto en el 265, en concordancia con el artículo 62 numeral 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, con el artículo 11 numeral 7 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, artículo 1 único aparte del Código de Ética del Juez Venezolano y Jueza Venezolana. Sin embargo, contradictoria y paradójicamente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en una lectura aislada del artículo 265 constitucional, suspendió cautelarmente el único aparte del artículo 1 del citado Código de Ética del Juez Venezolano, bajo el singular alegato que los Magistrados de ese Tribunal Supremo no serían sujetos disciplinables y no estarían sujetos a la Jurisdicción Disciplinaria Judicial sino a un proceso complejo. Al respecto ver: Carrillo Artilles, Carlos Luis. “La reversión y desnaturalización por vía cautelar de la disciplina judicial en Venezuela”. *Libro homenaje a Clarisa Sanoja de Ochoa*. Academias de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. 2013.

⁴² Es importante resaltar nuestra posición doctrinal en la que consideramos que el Derecho Disciplinario no es puramente punitivo o sancionador pues, de acuerdo con nuestra visión su naturaleza jurídica es multidimensional siendo correctiva formativa, persuasiva disuasiva y eventualmente sancionadora en su última expresión. Al respecto ver: Carrillo Artilles, Carlos Luis. “Principios globales del derecho disciplinario y los problemas prácticos surgidos en su implementación” *Libro Jornada Académica en homenaje al del profesor Allan Brewer Carías 80 años*. Fundación estudios de Derecho Administrativo. Editorial Jurídica Venezolana Internacional. 2020.

⁴³ Al respecto ver nuestra posición: Carrillo Artilles, Carlos Luis. “Las peculiaridades de la disciplina judicial en el derecho comparado.” *Libro Homenaje al profesor Jesús Caballero Ortiz*. Tomo II. Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. Caracas. 2022.

⁴⁴ Sentencia citada de la Corte Constitucional Colombiana C818/2005. Cfr: Sentencias de la misma Corte C341/1996 y T-1093/2004

pliable y que, para exigir su responsabilidad individual necesariamente debería evaluarse que las infracciones se han cometido con un nivel de culpa grave quedando excluidas las materializadas con culpa leve por pequeñas inobservancias formales, ya que sólo serían relevantes aquellas que lleven aparejadas antijuricidad y visible ilicitud sustancial con la probable afectación de la prestación del servicio. Porque es una herramienta más de profesionalización de sus agentes públicos dependientes que debería entender la lógica pseudo doméstica de valorar a sus dependientes y siempre presente el principio de su conservación, como sujetos recipiendarios de la disciplina por lo que serían perfeccionables y se presumirían su interiorización de sus deberes y mejora a partir de la experiencia del reproche sufrido por la imposición de la corrección disciplinaria.

En Venezuela, por mandato constitucional del artículo 144, se relega expresamente a la reserva legal la consagración de estatutos o estamentos particulares a través de instrumentos normativos de rango legal dimanados de los parlamentos respectivos, -federal, federado o local-, en donde dentro de otros aspectos debe regularse lo relacionado con la disciplina de los servidores públicos con base en la existencia y tangibilidad de relaciones jurídicas de sujeción especial, excluyéndose de acuerdo al derecho venezolano a los terceros que ejercitan función administrativa por colaboración y a los servidores públicos de elección popular.

Así pues, tenemos un estamento general normativo desarrollado por la Ley del Estatuto de la Función Pública de 2002, -en principio, una Ley Federal que debería regir sólo a las relaciones de empleo público y a los funcionarios públicos estatutarios de la Federación, pero que por una singular interpretación de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se extendió su aplicación a las relaciones de empleo público de los Estados Federados y Municipios⁴⁵- en donde se confirió diseminadamente el ejercicio de la potestad disciplinaria a los órganos internos de las diferentes administraciones públicas, mediante la cual se analiza, censura y, finalmente, se impone sanciones aleccionadoras frente a conductas desviadas de los servidores públicos de los parámetros del servicio.

Esta Ley del Estatuto de la Función Pública contiene un capítulo especial disciplinario, que establece procedimientos en sede administrativa, que se distinguen según el tipo de sanción aplicable que en definitiva pudiera conllevar a la imposición de una amonestación escrita o una medida de destitución según el caso, aplicable expansivamente a todos los servidores públicos pertenecientes a la Administración federal, estadual y municipal, central o descentralizada funcionalmente, con la excepción de empleados al servicio del órgano Federal Legislativo denominado Asamblea Nacional; del Servicio Exterior; del órgano electoral de creación constitucional denominado Consejo Nacional Electoral; de la Rama Judicial en los órganos jurisdiccionales federales; del mal denominado Poder Ciudadano, estructurado en diversos órganos como son el Consejo Moral Republicano, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo; obreros de la Administración; la Procuraduría General de la República como órgano asesor y representante judicial de la República; servicio del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT); miembros del personal directivo, académico, docente, administrativo y de investigación de las Universidades Nacionales; sobre los cuales pueden recaer estatutos especiales diferenciados.

Aunque por vía jurisprudencial mediante decisiones de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, ante la inexistencia de coberturas procesales que establez-

⁴⁵ Al respecto ver nuestra posición crítica en: Carrillo Artilles, Carlos Luis. La amputación de las potestades normativas del Municipio en materia de Función Pública, por vía legislativa y jurisprudencial?. Libro *Estudios de Derecho Municipal en homenaje al profesor Fortunato González*. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales. Universidad de los Andes. Mérida. 2017.

can competencia especial de conocimiento judicial y adjetividad propia, para conocer de los procesos que afecten los derechos e intereses de servidores públicos o aspirantes al ingreso de esos estamentos especiales -salvo en el caso del Servicio Exterior, el SENIAT y los obreros-, se ha generado una apretada interpretación judicial bajo la justificación de garantizar precariamente una tutela judicial ordenándose la aplicación de lo relativo a la querrela funcionarial, competencia y el régimen adjetivo de la Ley del Estatuto de la Función Pública, singularmente en contra de lo expresamente dispuesto por ese mismo instrumento legal.

Sin embargo, esto no niega que a lo interno de esos estatutos especiales se hubiere creado específicos tipos disciplinarios para los funcionarios pertenecientes a la Asamblea Nacional, al Servicio Exterior Venezolano, al Ministerio Público -que en Venezuela esta encarnado por la Fiscalía General de la República-, y al personal docente y de investigación de las Universidades Nacionales.

Además, autónomamente se erigen separadamente unos particulares estatutos disciplinarios en el ámbito policial, creados en diversas leyes, como lo son el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica del Servicio de la Policía de Investigación, el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas y el Instituto Nacional de Medicina y Ciencias Forenses, promulgada en junio de 2012; Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana de diciembre de 2009, y Ley de Reforma del Decreto Con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función de la Policía de Investigación de septiembre de 2021, que establecen, como es obvio, regímenes particulares adaptados a la sensible actividad de disciplinar a quienes detentan labores policiales, de seguridad y custodia del orden público, con un espectro singular de tipología sancionatoria y procedimientos especiales.

Por otro lado, desputa el estatuto especial disciplinario para operadores judiciales del Sistema de Justicia, contenido en el Código de Ética del Juez Venezolano y Jueza Venezolana, promulgado en agosto de 2009, con una reforma en 2010 y posteriormente en el año 2015; creando la jurisdicción disciplinaria judicial, -en una especie de emulación con ciertas diferencias del modelo colombiano disciplinario judicial desarrollado en la Sala Disciplinaria Judicial del Consejo Superior de la Judicatura-, mediante la judicialización y jurisdiccionalización de la disciplina de jueces.

Lo característico de este nuevo modelo adoptado en Venezuela, es que al ser judicializado se deja a lo interno o intrínseco de la propia rama judicial la determinación de la disciplina de sus operadores, mediante el establecimiento de un proceso jurisdiccional de juzgamiento de jueces por jueces, de doble instancia llevado a cabo por tribunales con competencia especial⁴⁶

En otro orden de ideas, también se conciben otro tipo de sanciones de naturaleza política como es el **impeachment** derivada de un particular juzgamiento usualmente llevado a cabo por los órganos parlamentarios en ejercicio de control político, que podría concluir en un acto de determinación de responsabilidad política que subsecuentemente conlleve a una destitución o moción de censura sobre algún operador gubernamental, o en algunos casos a eventuales antejuicios para la procedencia de investigación y juzgamiento por presuntos delitos.

En ese sentido, nuestra Constitución, de acuerdo con lo previsto en el artículo 187 en concordancia con los preceptos 240 y 246, establece la atribución de la Asamblea Nacional

⁴⁶ Al respecto ver nuestro desarrollo en: Carrillo Artilles, Carlos Luis. "Ámbito subjetivo del Derecho Disciplinario Público en Venezuela". *Direito Disciplinario Internacional*. Tomo I. Editora Fórum. Belo Horizonte. Brasil. 2011, pp. 155 al 164, y en Carrillo Artilles, Carlos Luis. *Derecho Disciplinario Judicial*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. 2012.

en su carácter de cuerpo parlamentario federal para dar voto o moción de censura al Vicepresidente Ejecutivo y a los Ministros del Gabinete Presidencial, por el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados, situación que conllevaría correlativamente a su destitución. Sin embargo, curiosamente el segundo aparte del precepto 240 advierte como una expresión del “*check and balance*” entre ramas del Poder Público, que la remoción del Vicepresidente Ejecutivo efectuada en tres oportunidades dentro de un mismo período constitucional como consecuencia de la aprobación de mociones de censura, facultaría al Presidente de la República para disolver la Asamblea Nacional, salvo que se trate de su último año de su período constitucional.

Por su parte, aunque no son manifestaciones propiamente de impeachment pero sí de control político del parlamento, de acuerdo a lo previsto en el artículo 233 la Asamblea Nacional podría declarar la falta absoluta del Presidente de la República por su abandono del cargo y, además, en virtud de lo previsto en el artículo 266 autorizar la continuidad de un proceso de juzgamiento del Presidente hasta sentencia definitiva, ante la probabilidad que previamente el Tribunal Supremo hubiere considerado procedente su antejuicio para ser juzgado.

IV. PARTICULARIDADES EN VENEZUELA DE LAS DIFERENCIAS ENTRE SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Singularmente en Venezuela, aunque no ha habido una construcción legislativa ni jurisprudencial⁴⁷ que edifique diferencias conceptuales particulares entre la sanción penal y la administrativa, le ha correspondido a la doctrina efectuar algunas ponderaciones interesantes al respecto, profundizando más allá de la noción tradicional de identificar a la sanción como una lícita reacción estatal aflictiva o represiva frente a una conducta ilícita, al analizar con mayor detalle las pocas distinciones efectuadas por el legislador relacionadas con la simple designación orgánica de quien ejercite ese poder sancionador, o la naturaleza de los bienes jurídicos involucrados en la protección, siendo particularmente importante para el caso del derecho penal la necesidad de la constatación de su lesión directa o daño concreto, mientras que para el derecho administrativo sancionador general bastaría la simple puesta en riesgo de esos objetos jurídicos e intereses públicos tutelados, y para el derecho disciplinario la afectación del buen funcionamiento del servicio.

En nuestro país resulta innegable que la noción de sanción no es originaria del Derecho Administrativo sino que fue construida en contraste a la penal, inclusive por doctrinarios que provenían originalmente de ese ámbito⁴⁸, en donde siempre se propugnó ideas de autores como Merkel, Binding, Ernesto Mayer, Zanobini y James Goldschmidt, afirmando que ambas eran “expresiones formales del ilícito en general como concepto ético-jurídico, y en este sentido, no exist[iría] sino un solo ilícito, [sin embargo, la particularidad de la contravención administrativa descansaría en que] en el hecho punible de policía no exist[iría] el peligro verdadero, real del bien jurídico, sino un peligro abstracto [de la vulneración o desconoci-

⁴⁷ La jurisprudencia del Máximo Tribunal de Justicia Venezolano se ha limitado a reconocer la potestad administrativa sancionadora de la Administración y justificar su implementación bajo la idea poder insito en la Administración, sin hacer mayor énfasis en las normas que justifican su legitimidad, afirmando que están sometidas a garantías del principio de legalidad

⁴⁸ Es significativo resaltar los artículos del profesor Chiossone, Tulio. “Diferencias entre la Sanción penalística y la sanción administrativa”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*. N° 37-38. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1968; y “Sanciones en Derecho Administrativo” *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*. N° 2. Caracas. 1965 1966, y el libro *Sanciones en Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1973.

miento de] una obligación del ciudadano frente a la administración, cómo miembro de la sociedad [por lo que el ilícito no devendría del daño] sino de la falta de cooperación y colaboración con la Administración, [especificando que] la responsabilidad en lo transgresional administrativo, no estaría fundamentada en el concepto de culpabilidad [a distancia del ilícito penal, en el que] sin culpabilidad no ha[bría] responsabilidad [pues] es un concepto valorativo frente al agente de la transgresión, [en consecuencia] por el hecho punible responden solamente las personas que están vinculadas a él por un lazo de causalidad material o psíquica⁴⁹ [corchetes nuestros].

Por ende, en lo administrativo se puede hablar de solidaridad transgresional, que genera una exclusión de la figura de la tentativa -ya que únicamente se respondería a título de consumación de la falta-, permitiendo además la posibilidad de imputar a las personas jurídicas porque ellas también podrían incursionar activa o pasivamente en el supuesto de hecho de la infracción, al generar incumplimientos de deberes jurídicos derivados de las relaciones generales de sujeción dispuestas en el ordenamiento especial administrativo.

Por ello, “la contravención o falta administrativa es idéntica desde el punto de vista ontológico a la falta penal, pero se diferencia de ésta en que en su elaboración no se toma en cuenta la transgresión de normas necesarias al equilibrio social, sino simplemente la transgresión de mandatos necesarios al equilibrio de un aspecto de la sociedad organizada como lo es la Administración Pública. Las leyes de policía tienen apenas carácter preventivo. Reprimen los hechos sin atender a los conceptos de dolo o culpa, de imputabilidad ni responsabilidad⁵⁰, sino que reprochan el incumplimiento de la norma previsiva, que es la que establece la falta, en donde “la acción no va dirigida contra persona o cosa determinada, sino que crea una situación que puede envolver daño o peligro⁵¹. Su transgresión requiere un proceso de valoración del hecho mismo constitutivo de falta bajo un esquema de responsabilidad objetiva en donde poco importa la voluntad del infractor, y serán sancionadas por un funcionario administrativo.

En realidad, la particularidad de la sanción como expresión punitiva administrativa, reside en su naturaleza excepcional y de aplicación restrictiva al activarse la potestad estatal, cuando sea verificada una transgresión de la norma con un mandato preceptivo que exige el comportamiento debido como un deber jurídico y que al desatarse vislumbra la incursión en el contravalor negativo constituido por el supuesto de hecho reprochable configurativo del ilícito administrativo, abriendo como secuela el castigo a infligir como intercambio de mal por mal, en ejercicio de violencia legítima y lícita estatal.

Como podemos ver, “Ambos son instrumentos con los cuales cuenta el Estado en su función de conformación social en el marco de protección y resguardo de determinados valores y bienes constitucionales ... no existen delitos por naturaleza ni infracciones administrativas que tengan un contenido u objeto que sea exclusivo e inherente a las mismas. Ambas son manifestaciones del poder que tiene el Estado para reprimir determinadas conductas (ius puniendi), sujeto a determinados límites constitucionales, en donde la proporcionalidad se transforma en un elemento esencial.”⁵²

⁴⁹ Chiossone, Tulio. *Diferencias entre la Sanción penalística y la sanción administrativa*. Obra citada, p. 23-26

⁵⁰ Ídem. p. 30.

⁵¹ Chiossone, Tulio. “Sanciones en Derecho Administrativo”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*. Obra Citada. p. 67.

⁵² Cordero Quinzacara, Eduardo. Obra Citada. p. 155.

Por su parte, la jurisprudencia del Máximo Tribunal Venezolano ha sido muy escasa y poco profunda al abordar las diferencias sustanciales entre las sanciones penales y administrativas; ejemplo de ello es la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 6 de marzo de 2001, en el caso *Cervecería Polar del Centro vs Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Municipio San Joaquín del Estado Carabobo* "...en la cual fijó posición acerca de la referida discusión, desestimando la moderna tesis que sólo encuentra diferencias formales u orgánicas entre las sanciones administrativas y las penales, y suscribiendo, por el contrario, la teoría que predica que entre las sanciones penales y administrativas existen diferencias cualitativas o teleológicas. Mantuvo, en efecto, la Sala Constitucional: "...el criterio sostenido por la jurisprudencia patria asume la tesis de la dualidad del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, estableciendo como elemento diferenciador el telos perseguido por una u otra manifestación de la potestad punitiva.

Así las cosas, observa esta Sala que según el criterio establecido, la potestad punitiva del Estado corresponde al campo de estudio y aplicación del Derecho Penal, cuando la conducta antijurídica haya sido catalogada como tal, siendo necesario castigar dichas conductas a los efectos de mantener la paz social como única herramienta para la consecución del bien común. Es justamente por esta razón que el castigo tradicionalmente y generalmente aplicado es la pena de privación de libertad.

De otra parte, el objeto de estudio y aplicación del Derecho Administrativo Sancionador es el ejercicio de la potestad punitiva realizada por los órganos del Poder Público actuando en función administrativa, requerida a los fines de hacer ejecutables sus competencias de índole administrativo, que le han sido conferidas para garantizar el objeto de utilidad general de la actividad pública".⁵³

Pero además en el año 2002, el mismo Máximo Tribunal puntualizó el tema de la naturaleza del Derecho Sancionador en el campo administrativo, manifestando que, "la naturaleza del derecho sancionatorio ha sido uno de los puntos más controvertidos a través de la evolución de la doctrina *ius publicista*. La discusión planteada en torno a la autonomía del derecho sancionador o, por el contrario, a su ubicación dentro de otras ramas del derecho es uno de los asuntos en los que las posiciones doctrinales han encontrado los mayores distanciamientos. Sin embargo, un elemento de coincidencia es el relativo al origen de esta particular manifestación del derecho: el ejercicio del *ius puniendi* o potestad punitiva del Estado, que en el campo administrativo es ejercida dentro de la propia Administración mediante sus propias reglas que están sometidas al Derecho Administrativo.

En efecto, si bien el Derecho Sancionatorio se nutre de los principios básicos del Derecho Penal que regula el *ius puniendi* del Estado contra las infracciones al orden jurídico cuyo ejercicio implica la imposición de penas corporales y que se efectúa a través de la jurisdicción penal; sin embargo, tales principios no tienen la misma rigidez que presentan en su fuente originaria, por cuanto están adaptados a las actividades de la Administración...[omissis]...

Sin embargo, existe una gran dificultad para delimitar las diferencias sustentadas por gran parte de la doctrina, entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

Hay quienes han pretendido establecer como diferencia el hecho de que entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal no existen diferencias de tipo material, sino que la gran diferencia es relativa al ámbito normativo que genera las disposiciones en las cuales se sustentan, quiere decir, que será el legislador a través de la creación de las normas

⁵³ Carmelo De Grazia Suárez. "Derechos de los particulares en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios". <http://www.badellgrau.com/index.php?pag=59&ct=984> Caracas

que se desarrollarán tanto por la Administración como por la jurisdicción penal quien clasificará la potestad como penal o administrativa.

En consecuencia, será Derecho Administrativo Sancionador o Derecho penal, aquello que el legislador establezca como tal, independientemente del contenido normativo de las sanciones o penas que se establezcan.

Considera esta Sala que poco provecho se obtendría al pretender generar la discusión con base al órgano que ejecuta el *ius puniendi* (judicial o administrativo), ya que las diferencias existentes entre el derecho penal y el derecho sancionador son sólo relevantes en cuanto se refieren a su ámbito de aplicación, siendo en consecuencia necesario entrar a analizar la finalidad de las mismas, pues las diferencias que pudiesen existir en ese orden, serán las que permitan establecer los parámetros de interpretación de tales ramas del derecho.

Este ha sido el criterio sostenido por la jurisprudencia patria, que asume la tesis de la dualidad del ejercicio del *ius puniendi* del Estado, fijando como característica diferenciadora el fin último perseguido por una u otra manifestación de la potestad punitiva (sentencia de la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno del 9 de agosto de 1990 (caso Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo).

En consecuencia, el objeto de estudio y aplicación del derecho administrativo sancionador es el ejercicio de la potestad punitiva realizada por los órganos del Poder Público actuando en función administrativa, requerida a los fines de hacer ejecutables sus competencias de índole administrativo, que le han sido conferidas para garantizar el objeto de utilidad general de la actividad administrativa.

Esto es así, debido a la necesidad de la Administración de hacer cumplir sus fines, ya que de lo contrario, la actividad administrativa quedaría vacía de contenido ante la imposibilidad de ejercer el *ius puniendi* del Estado frente a la inobservancia de los particulares en cumplir con las obligaciones que les han sido impuestas por ley, de contribuir a las cargas públicas y las necesidades de la colectividad.”⁵⁴ [Corchetes nuestros]

V. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA EN VENEZUELA Y LAS SINGULARIDADES DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR

A través de todo el devenir constitucional venezolano, desde la primera Constitución Federal para los Estados de Venezuela del año 1811 hasta la Constitución de la República de Venezuela de 1961, se consagraron provisiones normativas referidas a protecciones de derechos individuales frente a la posibilidad que el Estado bajo el espectro del ámbito penal emitiera algún acto sancionador, ejemplo de ellos fueron, el derecho a la igualdad, la libertad de desenvolvimiento, y muy particularmente la libertad personal, con además la preceptuación constante de garantías como la presunción de inocencia; la de tipificación legal que imposibilitaba ser sometido a pena no configurada previamente en la ley; el derecho a ser juzgado y ser oído en un proceso; así como conocer la acusación intentada en su contra; la posibilidad de confrontar a sus acusadores; la libertad probatoria a su favor; la electividad libre de sus defensores, y la irretroactividad de la ley que estableciera castigos.

⁵⁴ Sentencia N° 1260 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia bajo ponencia del Magistrado Antonio García García, de fecha 11 de junio de 2002. Caso: solicitud de inconstitucionalidad de los artículos 38, Parágrafo Segundo, 52 y 54 de la Ley para promover y proteger el ejercicio de la libre competencia presentada por Víctor Hernández Mendible. Expediente N° 00-1406.

Pero no fue sino hasta el año de 1999, con el advenimiento de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando se elevó por primera vez en el texto fundamental una serie de preceptos en los cuales, por un lado, se reconoció la potestad sancionadora de la Administración Pública, y por otro, se edificó una gama de garantías a favor de los particulares involucrados aduciéndose expresamente que también serían aplicables en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionatoria. A tal efecto, haremos un análisis detallado de los referidos preceptos bajo exclusivamente los impactos sobre la potestad administrativa sancionadora obviando a los otros tipos de ejercicios sancionatorios diferenciados provenientes de ius puniendi estatal.

VI. RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS HUMANOS BAJO EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela desde sus primeros artículos 2 y 3⁵⁵ erige contenidos normativos que están íntimamente relacionados con la protección de la esfera jurídica subjetiva de cualquier involucrado en un procedimiento administrativo sancionador, al consagrarse que Venezuela es un Estado democrático y social de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de sus actuaciones, entre otros aspectos, la igualdad y la **preminencia de los derechos humanos**; aseverando que dentro de los **finés esenciales estatales** estaría, entre otros, la defensa y el desarrollo de la persona así como el **respeto a su dignidad**, y la **garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución**. Lo cual se conecta directamente con lo dispuesto en el precepto 19, que aduce **la obligación estatal** de garantizar sin discriminación alguna **el goce y ejercicio** irrenunciable, indivisible e interdependiente de los **derechos humanos**, bajo la égida del **principio de progresividad**, por lo tanto, **su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público**, entre ellos, muy particularmente, los que sean considerados orgánica o funcionalmente administrativos. Y con base en lo dispuesto en artículo 23 que eleva a rango constitucional, los tratados, pactos o convenios referidos a derechos humanos, por tan sólo ser suscritos y ratificados por Venezuela, convirtiéndolos en formas dinámicas y sobrevenidas de modificación del parámetro de protección fundamental, siempre que sean más favorables a las normas preexistentes.

VII. PRINCIPIO DE IGUALDAD.

Pero, además, el artículo 21 del texto fundamental⁵⁶ consagra autónomamente el derecho a la igualdad de toda persona en el goce y ejercicio de derechos y libertades, haciendo énfasis expreso que para que tal igualdad ante la ley sea real y efectiva se debería garantizar no sólo las condiciones jurídicas sino también las *administrativas*. Con ello se hace un expreso reconocimiento constitucional a que las instituciones -como sustrato orgánico-, los servidores públicos -como sustrato subjetivo- y las normas de naturaleza administrativa -como sustrato normativo- deben generar los escenarios adecuados favorables para alcanzar la materialización de la identidad de tratamiento y amparo de las esferas jurídicas individuales de sujetos en circunstancias iguales, porque pertenezcan a una misma categoría o se encuentren bajo una misma situación jurídica formal frente a la Administración Pública; por ende, en todas las relaciones procedimentales administrativas al darse los mismos eventos bajo la misma estructura normativa reguladora deben inexorablemente producir los mismos resulta-

⁵⁵ En concordancia con lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del artículo 5 numeral 2 así como en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵⁶ En conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y, del artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

dos de trato y protección entre diferentes sujetos que pertenezcan a una misma categoría. Por lo tanto, la potestad sancionadora administrativa no podrá implementarse como un vehículo de gravamen y sus resultados no podrán afectar a un individuo o grupo de sujetos por razones políticas, raciales y étnicas, sexo, orientación sexual, nacionalidad, religión o cualquier otra situación singularizante. Esta disposición fundamental no se conforma con igualdad de tratamiento sino que además advierte la posibilidad que el Estado adopte medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables y de personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

VIII. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD NORMATIVA (*LEX PRAEVIA*). RETROACTIVIDAD FAVORABLE (*LEX MITIOR*)

Por su parte, el artículo 24⁵⁷ aduce el **principio de irretroactividad normativa**⁵⁸ al contemplar que ninguna disposición legislativa tendría efecto retroactivo hacia hechos pasados, porque con ello se afectaría el principio de seguridad jurídica de los destinatarios de las normas quienes deben tener la absoluta certeza que todas sus conductas desplegadas en el presente dentro de su status actual de libertad no pudieran ser retrospectivamente afectadas o gravadas en el futuro por el legislador, ya que en el momento que se estaría materializando sería totalmente lícita y permitida su realización, de manera libre e ilimitada por la garantía del libre desenvolvimiento de la personalidad prevista en el precepto constitucional 20 salvo que con su ejecución se afecte a un derecho ajeno o al orden público, “porque sólo pueden ser castigados por aquellas conductas que podrían conocer que constituían una infracción, pues de otro modo no existía conciencia de su antijuricidad y menos aún de culpabilidad”⁵⁹. En ese sentido, nunca podría aplicarse una nueva norma desfavorable a situaciones o eventos configurados y desarrollados antes de la fecha de su entrada en vigencia ya sea a través de la creación de nuevos supuestos de hecho de tipos preexistentes o de la gestación de nuevas faltas o infracciones a hechos no previstos con anterioridad, así como tampoco, el agravamiento de la entidad de una sanción que ya hubiese previamente impuesta a un infractor.

Sin embargo, el precepto también prevé el **principio de retroactividad favorable** en materia sancionadora⁶⁰, en aquellos casos que corresponde aplicar una nueva norma que no estaba vigente al momento de la realización de una conducta reprochable, y esta nueva disposición introduzca una modalidad de reducción de la pena -en sentido amplio de delito o sanciones, incluidas las de naturaleza administrativas- o inclusive por interpretación expansiva favorable, su desaparición como evento reprochable, produciendo efectos automáticos sobre los procedimientos en curso y no decidido que bajo la legislación anterior hubieran sido iniciados para determinar la responsabilidad individual o la incursión en una infracción que conduciría a la producción o no de un acto administrativo sancionatorio, todo ello porque “no

⁵⁷ En concordancia con el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁵⁸ Cfr: Corte IDH, Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 2 de febrero de 2001, serie C N° 72. Corte IDH, Caso *Maldonado Ordoñez vs Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 3 de mayo de 2016, serie C N° 311; Corte IDH, Caso *Flor Freire vs Ecuador, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 31 de agosto de 2016, serie C N° 315. Corte IDH, Caso *Lori Berenson Mejía vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 25 de noviembre de 2004, serie C N° 119

⁵⁹ Baca Oneto, Víctor Sebastián. “La retroactividad favorable en Derecho Administrativo Sancionador”. *Themis Revista de Derecho* N° 69. Lima. 2016. p. 28.

⁶⁰ Lo cual también tiene asidero en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, perfectamente aplicable al ámbito administrativo sancionador, aun cuando de su texto pareciera referirse por sus vocablos a materia penal.

tendría sentido seguir imponiendo el mismo castigo a una conducta que es percibida como menos grave que cuando se cometió”⁶¹

Situación diferente sería los efectos sobre los actos administrativos sancionatorios que hubieren causado estado al alcanzar su definitiva firmeza, sobre los cuales una norma favorable sobrevenida en el tiempo no desaparecería o permitiría el retroceso de sus efectos ablativos concretados, ya que bastaría que se hubiere agotado el conocimiento y las posibilidades de revisión en sede administrativa y la Administración ya hubiese agotado totalmente su competencia sobre la actuación sancionadora al haber ejecutado consecuentemente dicho acto; sin embargo, sí podría impactar favorablemente sobre alguna sanción que se encontrase en progreso de cumplimiento o en parcial ejecución, al ser ésta de tracto sucesivo en el tiempo, -como sería el caso de una inhabilitación para el ejercicio de un cargo dentro de la Función Pública-, siempre y cuando no hubiere sido superado el lapso del cumplimiento de la penalidad o castigo impuesto, ya que de haberse consumado integralmente ya no podría ser revertido los efectos por la nueva legislación.

La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano se ha referido incidentalmente al principio de irretroactividad de la ley, un poco confusamente al afirmar erradamente que se trataría de una “técnica”⁶² obviando la importancia del principio jurídico y de sus funciones, normativa, interpretativa, integradora e informadora del Derecho, manifestando que:

“Esta Sala ha establecido que la irretroactividad de la ley constituye uno de los principios rectores del ordenamiento jurídico, que se conecta y cobra valor en función de los principios de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica, siendo este último entendido “como la confianza y previsibilidad que poseen los administrados en torno a la observancia y acatamiento de las situaciones derivadas de la aplicación del ordenamiento jurídico vigente al momento en que se suceden las mismas” (vid sentencia de esta Sala N° 00861 del 9 de agosto de 2016).

La garantía del principio de irretroactividad de las leyes está así vinculada, en un primer plano, con la seguridad de que las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidas bajo un régimen previo a aquél que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto.

En un segundo plano, la irretroactividad de la ley no es más que una técnica conforme a la cual el Derecho se afirma como un instrumento de ordenación de la vida en sociedad, por lo que, si las normas fuesen de aplicación temporal irrestricta en cuanto a los sucesos que ordenan, el Derecho, en tanto medio institucionalizado a través del cual son impuestos modelos de conducta conforme a pautas de comportamiento, perdería buena parte de su hálito formal, institucional y coactivo ya que ninguna situación, decisión o estado jurídico se consolidaría. Dejaría, en definitiva, de ser un orden. (vid sentencias de la Sala Constitucional Nros. 1760/2001; 2482/2001, 104/2002 y 1507/2003).

Igualmente, ha reiterado esta Sala que en razón de este principio “...la ley debe aplicarse hacia el futuro y no hacia el pasado, por lo que la retroactividad está referida a la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos en situaciones anteriores...”, lo cual “...se traduce, al final, en la interdicción de la arbitrariedad en que pudiera incurrir los entes u ór-

⁶¹ Ídem. p. 29.

⁶² Al respecto ver Bielsa Rafael. “La Técnica Jurídica”. *Revista Lecciones y Ensayos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. N° 21-22. México. 1961. p. 24, en donde asevera que: “La técnica siempre estaría subordinada al principio, regla o precepto de derecho. No es el medio técnico el que crea un derecho, sino al contrario”

ganos encargados de la aplicación de aquella...”. (vid sentencia N° 00861 del 9 de agosto de 2016).⁶³

IX. PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO Y DEBIDO PROCEDIMIENTO. LA UNIVERSALIDAD DEL CONTENIDO DEL DERECHO A LA DEFENSA

Pero el eje central del reconocimiento constitucional a la potestad sancionadora, lo constituye el artículo 49, que expresamente reconoce el principio de legalidad sancionatoria y trae la novedad constitucional de consolidar las garantías del debido proceso y del *debido procedimiento* a todas las actuaciones judiciales y *administrativas*, sin embargo, a los efectos de este opúsculo remarcaremos las implicaciones de este precepto a la luz exclusiva de la actividad administrativa sancionadora, en ese sentido:

X. LA UNIVERSALIDAD DEL CONTENIDO DEL DERECHO A LA DEFENSA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Dentro del artículo 49 en su numeral 1⁶⁴, se afirma categóricamente que la defensa y la asistencia jurídica serán derechos fundamentales inviolables en todo estado y grado de la investigación y de los procesos y *procedimientos*. En ese sentido, toda persona tiene derecho inalienable a ser previamente notificada de los cargos⁶⁵ por los cuales se le investiga, así como de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer ampliamente su defensa⁶⁶, nombrar defensa técnica privada, por ende, serán eventualmente nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso o *procedimiento*.

De esta manera, desde el mismo momento en que la Administración Activa -dentro de un procedimiento constitutivo- detecte que probablemente pudiera resultar involucrado un particular y ser lesionada su esfera jurídica subjetiva, surge la imperativa obligación estatal de ponerlo en conocimiento que se le está investigando subjetivamente para garantizar así integralmente su Derecho a la Defensa y al control sobre la obtención y recaudación probatoria, inclusive antes de llegada la oportunidad procedimental de notificarlo motivadamente del pliego formal de cargos, en donde se le indique con claridad los hechos objeto de la investigación, la relación causal que pudiere existir con su persona dada su presunta participación y de la existencia de otros sujetos involucrados, y la posible incursión en las faltas o infracciones que presuntamente hubiere cometido con sus fundamentos normativos, advirtiéndole finalmente la probable sanción e implicaciones que pudiera acarrear tales eventos.

Esto generaría una flexibilidad procedimental a favor del involucrado, que le permitiría ejercer libre y elásticamente su derecho a la defensa en todo grado y estado del procedimiento, sin ninguna restricción aun cuando normativamente existiesen actos procedimentales sujetos a una temporalidad, pues esos actos y lapsos deberían entenderse inexorablemente como garantísticos y a pesar que son formalmente obligatorios para la Administración nunca serían preclusivos para el interesado. Esto se basa en la idea medular que el interesado no es un sujeto contraparte sino un coadyuvante de la actividad administrativa, y que todos sus

⁶³ Sentencia N° 589 dimanada de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, bajo ponencia del Magistrado Bárbara Gabriela César Siero, en fecha 16 de mayo de 2017. Caso *El Topacio, C.A. contra el Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería*. Exp. N° 2012-1340.

⁶⁴ En concordancia con lo previsto en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁶⁵ En apego a lo dispuesto en el artículo 8 numeral 2 literal b, eiusdem.

⁶⁶ De acuerdo a lo establecido en el artículo 8 numeral 2 literal c, eiusdem.

aportes permitirían alcanzar con mayor claridad la verdad procedimental aspirada por los sustanciadores y por los decisores quienes deberán captar todos los elementos probatorios a favor o en contra y de evaluar universalmente todo lo argumentado dentro de la vigencia de ese trámite instrumental.

XI. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SEDE JUDICIAL O ADMINISTRATIVA

Por su parte, el numeral 2⁶⁷ del artículo 49 asevera que toda persona se presumiría inocente mientras no se pruebe lo contrario, tanto en sede judicial como administrativa; lo cual sólo se desvirtuaría hasta tanto sea determinada y declarada su responsabilidad administrativa individual a partir de la producción de un acto administrativo definitivamente firme o que cause estado. Por ende, el órgano administrativo debe efectuar un análisis de los elementos probatorios que cursen en el expediente administrativo que sirvan de soporte a la investigación, a los efectos de establecer la relación causal entre los hechos imputados como constitutivos de infracción y la manera específica de cómo medió la participación personal del particular interesado, para establecer si se incurrió en alguna infracción o falta, que revele el tipo de responsabilidad administrativa que devendría como secuela.

En este punto es importante resaltar que todo procedimiento administrativo sancionador debe respetar inexorablemente la presunción constitucional de inocencia de los involucrados, ya que de abrirse una investigación bajo la idea preconcebida de sancionar a una persona natural o moral en especial, no sólo quebrantaría la garantía constitucional sino que viciaría al eventual acto sancionatorio definitivo del vicio de Desviación de Poder que atenta contra el elemento finalidad, al apartarse de la voluntad legislativa para lo cual fue creado el procedimiento concebido como una vía adjetiva para comprobar asépticamente hechos y subsecuentemente responsabilidades, y nunca para dirigir protervamente la actividad administrativa y el aparato estatal en contra de un individuo con estrictamente fines ablatorios premeditados.

XII. DERECHO A SER OÍDO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONSTITUTIVO Y REVISORIO

Asimismo, el numeral 3 del artículo 49 establece que toda persona tiene derecho a ser oída dentro del procedimiento administrativo constitutivo o revisorio, al igual que lo prevé el artículo 8 numeral 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 14 numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

XIII. GARANTÍA DE JUZGAMIENTO POR EL JUZGADOR NATURAL

El numeral 4⁶⁸ del artículo 49 acota que toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales, que por interpretación extensiva abarcaría inclusive a operarios que no estarían insertos dentro de la rama judicial y por ilación es un criterio amoldable al *juzgador de arraigo o naturaleza administrativa*, quien es competente e investido de autoridad llamado por la ley para conocer un procedimiento que eventualmente pudiera incidir sobre un particular, para lo cual debería estar preconstituido en el cargo y actuar con plena neutralidad

⁶⁷ En concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 numeral 2, eiusdem y del artículo 14 numeral 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁸ El principio del juez natural también es igualmente reconocido como un derecho fundamental en los artículos 8 de la Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 14 de la Ley Aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos de naturaleza fundamental con plena fuerza vinculante en el derecho interno venezolano.

e imparcialidad siendo objetivo y ajustado a derecho. Particularmente en materia administrativa sancionatoria el órgano llamado por la Ley debería ejercer esa específica competencia estándole vedado delegar esa atribución a órganos inferiores.

XIV. GARANTÍA CONTRA LA CONFESIÓN FORZADA Y A DECLARAR CONTRA SÍ MISMO. LA POSIBILIDAD DEL APEGO AL SILENCIO CONSTITUCIONAL

El numeral 5⁶⁹ del artículo 49 instituye que ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o a declarar contra sí misma para no auto incriminarse; en consecuencia, ningún órgano o dependiente estatal puede implementar formulas coactivas para provocar dicha confesión o declaración y las obtenidas bajo cualquier tipo de apremio serían ilícitas y susceptibles de ser anuladas quedando sin valor probatorio alguno. Además de dicho numeral emerge la garantía constitucional, que cualquier persona puede apegarse al silencio de no declarar si fuere su deseo libre de no hacerlo, frente a investigaciones o requerimientos de la Administración que eventualmente lo incriminen, entendiéndose que dicho silencio o negativa no puede interpretarse en manera alguna negativamente en su contra.

XV. PRINCIPIO LEGALIDAD SANCIONATORIA. PRINCIPIO DE TIPICIDAD PREVIA. PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL

Como eje fundamental el numeral 6⁷⁰ del artículo 49, prevé que ninguna persona podría ser **sancionada** por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o **infracciones** en **leyes preexistentes**.⁷¹ Con este inciso se innova la redacción constitucional mutando del tradicional principio de legalidad penal a nuevo principio de legalidad sancionatoria general del Estado, que abarcaría expresamente ahora hasta las infracciones administrativas como parte del elenco de los supuestos de hecho reprochables a efectos de imponer sanciones estatales, las cuales por mandato fundamental deberían ser recogidas previamente en una ley formal dimanada del legislador competente dentro del elenco venezolano con atribuciones normativas, como parte de la reserva legal, antes que pudieran ser investigadas, perseguidas y generar responsabilidad subjetiva individual. Como es fácil observar de esas simple líneas confluyen varios principios vinculares en la actividad sancionadora administrativa, como lo son, el de legalidad sancionadora, el de *lex certa*, y el de *lex parlamentaria* para las conductas activas o pasivas constitutivas de ilícitos.

Sin embargo, por lo atropellado del debate constituyente, en franco detrimento a la debida participación y discusión de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, se obvió colocar una parte esencial de la histórica redacción del principio de legalidad sancionatoria, referida a la reserva legal de las penas, por lo que no era probable aplicar sanciones no previstas en la ley.

“De modo, que la inexistencia de la disposición expresa de una norma constitucional que consagre la regla *nulla poena sine lege*, puede conducir a que una de las garantías fun-

⁶⁹ De igual manera consagrado en el artículo 8 numeral 2 literal g de la Convención Americana de Derechos Humanos y, en el artículo 14 literal g del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁷⁰ En conformidad con lo establecido en el artículo 9 Convención Americana de Derechos Humanos y, en el artículo 15 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁷¹ Cfr: Corte IDH, Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de mayo de 1999, serie C N° 52. Caso *Usón Ramírez vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 20 de noviembre de 2009, serie C N° 207 y, Corte IDH, Caso *Yvon Neptune vs. Haití, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 6 de mayo de 2008, serie C N° 180

damentales que debe rodear el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la Administración, como es la reserva legal, con sus matizaciones en materia de infracciones, y sanciones, quede seriamente afectada, porque resultará sencillo para los teóricos de la Administración autoritaria admitir la reserva legal en materia de infracciones administrativas, pero también les parecerá sencillo negar esa garantía en el caso de las sanciones, razón por la cual la Administración en el ejercicio de la potestad sancionatoria estaría facultada para establecer por instrumentos de rango sublegal sanciones, a las infracciones tipificadas por instrumentos de rango legal, máxime si tiene cuenta un argumento formal, pero ciertamente importante en todo proceso hermenéutico, como es el hecho cierto de que el *nulla poena sine lege* aparecía en el texto original del dispositivo, y como producto de los ‘debates constituyentes’ fue suprimido e inclusive también aparecía en la Constitución de 1961.”⁷²

No obstante, la realidad es que la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha reconocido también la necesidad que las sanciones sean producto de una contemplación expresa en una norma de rango legal, al manifestar que “así, en lo concerniente al aludido principio, esta Sala ha establecido que tanto la jurisprudencia como la doctrina han venido sosteniendo que comporta un doble significado, a saber: i) La sumisión de los actos estatales a las disposiciones emanadas de los cuerpos legislativos en forma de ley; y ii) El sometimiento de todos los actos singulares, individuales y concretos, provenientes de una autoridad pública, a las normas generales y abstractas previamente establecidas, sean estas normas de origen legislativo o no. De acuerdo a lo indicado, la legalidad representa la conformidad con el derecho o la regularidad jurídica de las actuaciones de todos los órganos del Estado.

Al analizarse detenidamente el contenido del aludido principio, se evidencia la existencia de dos intereses considerados como contrapuestos en el desarrollo de la actividad administrativa: por una parte, la necesidad de salvaguardar los derechos de los administrados contra los eventuales abusos de la Administración; y por la otra, la exigencia de dotar a ésta de un margen de libertad de acción.

Así, la mencionada garantía implica la existencia de una ley (*lex scripta*), que sea anterior (*lex previa*) y que describa un supuesto de hecho determinado (*lex certa*), lo cual tiene cierta correspondencia con el principio que dispone *nullum crimen, nulla poena sine lege*, esto es, no hay delito ni pena, sin ley penal previa. Se entiende pues, que las potestades de la Administración requieren de una normativa que la faculte para actuar (vid sentencia de esta Sala N° 00347 del 2 de abril de 2016).⁷³

Asimismo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha patentizado lo siguiente, “así, el principio de tipicidad de los delitos y las penas que se consustancia con el principio general de la legalidad, admite en el Derecho Sancionatorio la delegación que haga el legislador en normas de rango sublegal, de algunos de los elementos que configuran el ilícito administrativo y, asimismo, éste, puede configurarse con contornos menos rígidos que los que rigen en el campo del Derecho Penal.

En este orden de ideas, la discrecionalidad de la Administración sólo es admitida en la esfera del ejercicio de la potestad sancionatoria para determinar la gravedad de los hechos a los fines de la sanción, y siempre sometido a las reglas de la racionalidad y proporcionalidad. No abarca la discrecionalidad, en consecuencia, la posibilidad de tipificar el hecho ilícito, ni

⁷² Peña Solís, José. Obra Citada. p. 63.

⁷³ Sentencia N° 589 dimanada de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Caso *El Topacio, C.A. contra el Ministerio del Poder Popular para las Industrias Básicas y Minería*, precitada.

de desprender de una circunstancia determinados efectos en relación con los sujetos sometidos a un ordenamiento en el cual no exista una relación fija de supremacía especial. En consecuencia, importa destacar que la facultad genérica otorgada a la Administración mediante una norma que la autoriza a establecer caso por caso los elementos constitutivos de un ilícito sancionable, configura lo que se denomina norma en blanco, situación ésta, que ha sido objeto del total rechazo por parte de la jurisprudencia...

A las consideraciones que anteceden ha de agregarse la relativa a la amplitud de la facultad que el artículo le otorga a la Administración, al incluir como sancionables no sólo a las infracciones de la ley, sino a las infracciones del reglamento, lo cual permite una apertura indefinida de los supuestos ilícitos administrativos, ya que cualquier conducta exigida por vía reglamentaria que es incumplida por el administrado daría lugar a la sanción que la norma prevé.

Analizada la situación en la forma que antecede, no puede menos que estimarse que el artículo... contempla una norma en blanco, esto es, facultativa en forma total y completa... para crear el supuesto de hecho constitutivo del acto ilícito y por ello violatoria del principio de tipicidad, lo cual implica su nulidad por inconstitucionalidad. Así se declara.⁷⁴

A título de conclusión en este punto, debemos remarcar que la nueva configuración constitucional sin lugar a dudas ha extendido la garantía al debido procedimiento administrativo en ampliación a la del debido proceso judicial que históricamente siempre fue referencia del principio de legalidad penal, abarcando ahora a todas las actuaciones administrativas pero con mayor énfasis en aquellas que pudieran incidir negativamente en la esfera subjetiva del particular involucrado bajo un espectro sancionador, haciendo la expresa salvedad que jamás podría ser sancionada ninguna conducta activa u omisiva, como falta o infracción administrativa, si primero no hubiere sido pretipificada como tal por el ordenamiento jurídico positivo. Así fue, como por primera vez en nuestra norma fundamental, se constitucionalizó el poder sancionador de la Administración Pública en Venezuela siempre bajo el condicionamiento de su ejercicio a la previa habilitación del legislador.

De esta manera, “resultó clave en el diseño del dispositivo constitucional bajo examen, la introducción del término infracción al lado de los delitos y las faltas, pues es bien sabido que los dos últimos responden a expresiones utilizadas tradicionalmente para identificar las conductas punibles penalmente, a las cuales se contraponen doctrinariamente el primero, en virtud de que es utilizado para identificar aquellas conductas que pese a infringir normas legales, son sancionadas por la Administración Pública.”⁷⁵

XVI. LA GARANTÍA DE NON BIS IN ÍDEM.

La consagración dispuesta por el numeral 7, establece que ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente. Es fácil observar que esta disposición fundamenta una garantía desde el ángulo puramente procesal o procedimental en el juzgamiento de una conducta reprochable prevista como antijurídica por el ordenamiento jurídico -penal o administrativo- a los efectos del establecimiento de un singular tipo específico de responsabilidad individual, ya sea civil, penal, administrativa, disciplinaria o política, por lo que, una vez valorado ese proceder subjetivo particular por un pronunciamiento que produzca cosa juzgada o cosa decidida según el

⁷⁴ Sentencia N° 1260 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Caso *Victor Hernández Mendible contra lo dispuesto en los artículos 38, Parágrafo Segundo, 52 y 54 de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia*, precitada.

⁷⁵ Peña Solís, José. Obra Citada. p. 64.

caso, con carácter de definitivamente firme en una sentencia o en un acto administrativo, en donde se verifique la materialización de un supuesto de hecho censurable por un tipo particular de responsabilidad no podría ser objeto de nueva persecución estatal en base al mismo tipo de responsabilidad ya evaluada.

Este impedimento procedimental que impide nítidamente ser sujeto reiterado de juzgamiento para eventualmente establecer una sanción individual por el mismo tipo concreto de responsabilidad, requiere que haya identidad de hechos, de sujeto, de fundamento normativo, de finalidad pública perseguida y que recaiga sobre el mismo bien u objeto jurídico protegido, sin embargo, revela que nuestra Constitución no hace alusión expresa a la otra variante sustantiva o material del principio *Ne bis in ídem*, referida a que un sujeto no podría ser sancionado o castigado dos veces por el mismo hecho dentro un mismo tipo de responsabilidad subjetiva, al afectarse un objeto jurídico tutelado en atención con base en idéntico fundamento jurídico que persiga la misma finalidad pública, como si expresamente se regula en el artículo 4 numeral 7 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, que tiene aplicación interna en Venezuela por la emisión de su Ley Aprobatoria, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.146 Extraordinario de fecha 28 de enero de 1978, luego que fue suscrito por nuestro país el 24 de junio de 1969.

No obstante, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8, numeral 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, tenemos que esa garantía limitante del poder sancionador estatal no resultaría “aplicable cuando el procedimiento culmina con el sobreseimiento de la causa o la absolución del responsable de una violación a los derechos humanos y sustrae al acusado de su responsabilidad, no se ha instruido de forma independiente o imparcialmente, de conformidad con las debidas garantías procesales o cuando no hay la intención real de someter al responsable a la acción de la justicia...”

A lo anterior se suma, que si aparecen nuevos hechos o pruebas que puedan permitir la determinación de los responsables de violaciones a los derechos humanos y más aún, de los responsables de crímenes de lesa humanidad pueden ser reabiertas las investigaciones, incluso si existe un decisión en calidad de cosa juzgada, puesto que las exigencias de la justicia, los derechos de las víctimas, así como la letra y espíritu de la Convención Americana desplaza la protección del *Ne bis in ídem*⁷⁶.

Ahora bien, el *Non bis in ídem* no niega que de acuerdo al principio de autonomía de responsabilidades en el ordenamiento jurídico venezolano se puedan iniciar otros vehículos adjetivos coetáneos o posteriores a un pronunciamiento sancionatorio individual, para entablar una investigación derivada por el mismo hecho jurídico que eventualmente pudiera generar otro tipo de responsabilidad subjetiva y que puedan producir un gravamen diferenciado sobre el mismo individuo, siempre y cuando su fundamento también obedezca a la protección de otro bien u objeto jurídico, por lo que el Estado puede generar mediante política legislativa distintos mecanismos dirigidos a la posible persecución y juzgamiento de un mismo hecho cometido por un mismo individuo a los efectos de establecer distintos tipos de responsabilidades.

Pero además, existe la factibilidad que se den otros eventos que tendrían una relación lógica con la garantía del *Non Bis In Ídem*, que aunque no tienen previsión expresa dentro de la normativa citada pudieran estar protegidos por dicha garantía ante un posible juzgamiento de una responsabilidad subjetiva.

⁷⁶ Hernández Mendible, Víctor. “Los criterios de convencionalidad como límite de la potestad sancionatoria.” En *Derecho Administrativo Sancionador*, 147-195. Caracas: Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) y Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO). Caracas 2019, p. 156-157.

El primero de ellos, es que una persona no podría ser juzgada al mismo tiempo en varios procedimientos o procesos por el mismo tipo de responsabilidad, ya que debería existir un sólo vehículo adjetivo al efecto de la determinación una específica responsabilidad individual, este supuesto aunque pareciera de difícil ocurrencia en la práctica del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración por la existencia de un particular órgano competente sancionador pudiera extraordinariamente constatar en la realidad, cuando existen diversos agentes fiscalizadores de una actividad.

Obviamente la justificación racional de establecer una traba jurídica ante tal desatinada posibilidad, en principio, sería el evitar decisiones contradictorias como producto de la existencia de dos mecanismos separados de conocimiento referidos a una identidad de sujeto, hechos, fundamento, objeto jurídico tutelado y singular tipo de responsabilidad, pero finalmente, también estaría conectada a la idea de la imposibilidad de duplicidad sancionatoria, ya que al producirse la primera sanción sería racionalmente inviable la segunda.

Usualmente ante esta anomalía se plantean variadas salidas en las distintas legislaciones para establecer cuál sería el procedimiento idóneo, acudiendo a la figura de la acumulación, dando prioridad de subsistencia al que efectuó la prevención, por su primario conocimiento del asunto sancionatorio. Es importante acotar como expresión final de este punto que en Venezuela no existe prioridad del proceso penal sobre el procedimiento administrativo sancionador, -como si sucede en otras latitudes, como por ejemplo en España-, ni imposibilidad de conocimiento o pronunciamiento de uno sobre otro, pues al atender a diferentes tipos de responsabilidades y a fundamentos jurídicos diferenciados son autónomos uno del otro, aunque pueda darse la probabilidad que exista excepcionalmente prejudicialidad para decidir el fondo de un procedimiento administrativo y dictar el correspondiente acto administrativo sancionador, cuando fuese un elemento configurativo de la infracción.

En segundo lugar, es que la garantía del *Non bis in ídem* abarcaría también como ya advertimos, al impedimento que un mismo sujeto sea sancionado más de una vez por el mismo tipo de responsabilidad, en atención al mismo hecho generador de la incursión de un supuesto de hecho constitutivo de infracción administrativa demostrada, que supondría que debería gestarse una sola sanción como reprensión por cada infracción cometida en base a un tipo de responsabilidad en concreto declarada por la misma autoridad, de allí la importancia de conocer la diferencia entre la sanción administrativa y otras medidas de gravamen que pueden dictarse como secuela de una decisión sancionadora.

Sin embargo, en Venezuela vemos con preocupación una desviación en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, particularmente con la implementación e imposición de un cúmulo de sanciones individuales producto del mismo tipo de responsabilidad administrativa, inclusive bajo el mismo fundamento y objeto protegido, acudiéndose a la justificación administrativa y luego jurisprudencial, de la coexistencia de sanciones principales y accesorias donde las secundarias a veces son más lesivas y gravosas que las principales, y lo que es peor, llegando a alegar la convivencia y aplicación concurrente de sanciones principales amparándose en que producen distintos efectos, entre, declarativos, constitutivos, patrimoniales e interdictivos.

Tal es el ejemplo del cúmulo de potestades sancionadoras que detenta el Contralor General de la República⁷⁷ como secuela única y exclusiva de comprobarse la responsabilidad administrativa de un servidor público con ocasión del ejercicio del Control Fiscal, en el que con rasgos de inconstitucionalidad puede imponer concurrentemente la sanción moral decla-

⁷⁷ Con ocasión de lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

rativa de responsabilidad administrativa, multa pecuniaria coercitiva sobre la patrimonialidad del responsable, sin que medie un procedimiento particular y se garantice el derecho a la defensa, infligir la suspensión en el cargo -que por su naturaleza sólo podría ser declarada en un procedimiento disciplinario, además que curiosamente en Venezuela, por la Ley del Estatuto de la Función Pública como estatuto general disciplinario, se concibe sólo como una medida cautelar asegurativa en los procedimientos de destitución-, la destitución -que únicamente puede provenir de un procedimiento constitutivo disciplinario y con plena garantía del derecho a la defensa- y por último, la inhabilitación para el ejercicio de cargo públicos hasta por quince años.

Sobre esta concentración de posibilidades sancionatorias se ha generado una acrisolada discusión doctrinal⁷⁸ y jurisprudencial, con intermitentes y casi contradictorios pronunciamientos judiciales de la Sala Político del Tribunal Supremo de Justicia con ocasión de múltiples solicitudes en procesos jurisdiccionales de nulidad de variados actos de inhabilitación dictados en base al referido 105, en los cuales paradójicamente se acordaron y se negaron medidas cautelares constitucionales, hasta que finalmente la Sala Constitucional en fecha 06 de agosto de 2008 dimanó su increíble parecer sobre la constitucionalidad o exequibilidad del contenido de tan singular norma sancionatoria, en la sentencia bajo ponencia de la magistrada Carmen Zuleta de Merchán, en el caso contenido en el expediente 06-0494. Para nosotros, -más allá de las singulares apreciaciones desarrolladas por la Sala Constitucional-, resulta evidente los visos de inconstitucionalidad e ilegalidad que transluce el ejercicio de esa conjunción de potestades sancionadoras reunidas en el Contralor General, pues acumula sanciones de naturaleza distinta que no están bajo su ámbito material de competencia, algunas de ellas se asumen discrecionalmente en cuanto al arbitrio del deseo y temporalidad de su aplicación -como es el caso de la inhabilitación-, se efectúan inaudita alteram parte y en prescindencia total del procedimiento debido quebrantando el derecho a la defensa de los involucrados, en franco quebrantamiento de la garantía del Non Bis In Ídem, y están unguadas del vicio de inadecuación y ausencia de proporcionalidad en la extensión temporal.

XVII. PRINCIPIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Por otra parte, la Constitución invoca en sus artículos 141 que la Administración Pública estará invariablemente al servicio de los ciudadanos y su actuación se fundamentaría en los principios, entre otros de celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y en el 143, exalta que los ciudadanos tienen derecho a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados, así como a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre sus asuntos, al igual que tienen derecho al acceso a los archivos y registros administrativos. Como es fácil observar de los preceptos enunciados emergen una serie de principios medulares y garantías cardinales invocables y ejercibles en los procedimientos administrativos sancionadores.

Todas las normas mencionadas están relacionadas “con otros preceptos constitucionales, que revelan la voluntad de los constituyentes de delinear sistemáticamente dicha potestad, y que en cierto sentido constituyen ejemplos de su aplicación en el propio texto constitucional. En efecto, el artículo 289, numeral 3, atribuye en términos categóricos a la Contraloría General de la República, la potestad de ‘... aplicar las sanciones administrativas a que [hubiere]

⁷⁸ Al respecto ver nuestra posición crítica en: Carrillo Artilles, Carlos Luis. “La paradójica declaratoria de constitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Críticas y reparos frente al procedimiento de determinación de responsabilidades y sus inexplicables consecuencias sancionatorias.” Obra citada.

lugar de conformidad con la ley’, y el artículo 319 *eiusdem*, estatuye que el incumplimiento del Banco Central de Venezuela, sin causa justificada del objetivo y de las metas, dará lugar a la remoción del directorio y a sanciones administrativas de acuerdo con la Ley.

Igualmente, los artículos 179, núm. 5 y 275 constitucionales, atribuyen respectivamente a los órganos competentes de los Municipios y al Consejo Moral Republicano, órgano del Poder Ciudadano, la potestad para imponer sanciones, el primero en forma indirecta, pues al determinar los ingresos de los Municipios, incluye entre ellos al ‘producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia’. En cambio, en el segundo la atribución es directa, En virtud que el citado precepto estatuye ‘De no acatarse estas advertencias el Consejo Moral Republicano podrá imponer las sanciones establecidas en la ley’.⁷⁹ [corchetes nuestros].⁸⁰

Para finalizar este punto en torno a los fundamentos constitucionales, queremos puntualizar nuestra posición doctrinal sostenida desde hace varios años en artículos, conferencias y clases, frente a la idea que consideramos incorrecta que ha sido esgrimida por la doctrina y la jurisprudencia sobre una supuesta importación, traslación, morigeración o matización de principios o garantías originarias o propias del derecho penal al derecho administrativo sancionador e inclusive al derecho disciplinario.

Para nosotros, toda manifestación del *ius puniendi* como potestad estatal sancionadora - ya sea penal, administrativa o disciplinaria- estaría sujeta y unida por igual con la misma intensidad desde el seno fundamental por las normas del bloque de la juridicidad, incluidas aquellas que provienen del ejercicio y desarrollo del control de convencionalidad⁸¹, las cuales establecen formalidades, limitaciones y condicionamientos en su ejercicio para salvaguardar un igual tratamiento ante la ley, y la protección de los derechos e intereses y otras situaciones jurídicas subjetivas de los involucrados, lo cual excluye radicalmente la idea de la propiedad originaria o espacios estancos de principios, garantías o interpretaciones del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador o inclusive al Derecho Disciplinario, porque la naturaleza, objetos jurídicamente tutelados y finalidades públicas son profundamente diferenciables y obedecen a reglas y lógicas totalmente distintas.

Por ello, todas las manifestaciones estatales del Poder Sancionador, ya sea en el orden Penal, en el Administrativo Sancionador en base a reglas de supremacía o sujeción general, o en el Derecho Disciplinario en base a relaciones especiales de sujeción normales o intensificadas, se ungen o bañan por igual por las garantías provenientes del seno fundamental y es desde allí donde proviene su origen, fundamentación, desarrollo y explicación. “En definitiva, [existe] un árbol genético que partiendo del Derecho Público Constitucional formaba el tronco específico del Derecho Punitivo Público, que luego se desdoblaba en ... la del Dere-

⁷⁹ Peña Solís, José. *Obra Citada*. p. 65 y 66

⁸⁰ De acuerdo al artículo 274 los órganos del Poder Ciudadano -Consejo Moral Republicano, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación como Ministerio Público, y la Defensoría del Pueblo- tienen a su cargo investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa que son conceptos jurídicos determinados en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, así como un listado de faltas o infracciones reprochables administrativamente.

⁸¹ Ejemplo de ello es el contenido del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, de fecha 2 de febrero de 2001, párrafo 124, en donde se puntualiza la obligación de respetar el espectro de garantías del debido proceso en los procedimientos sancionatorios conducidos por la Administración Pública

cho Penal ... la del Derecho Administrativo Sancionador”⁸² [corchetes nuestros] y la del Derecho Disciplinario.

Esto es reforzado por “la convencionalización del Derecho Público [que] ha llevado a replantear los criterios tradicionales sobre el Derecho Administrativo Sancionador, teniendo en consideración que los tratados internacionales en materia de derechos humanos imponen a los Estados el respeto y protección de éstos en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual les insta a adoptar las decisiones legislativas o de cualquier otro carácter, es decir, administrativas o jurisdiccionales, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y las libertades...

Es importante tener presente que aun cuando el artículo 8 de la Convención Americana hace referencia a las garantías judiciales, su aplicación no es restrictiva, sino que también se aplica al conjunto de requisitos que deben observar las autoridades públicas en las distintas instancias procesales, con la finalidad de que las personas puedan defenderse adecuadamente frente a cualquier actuación de los órganos que ejercen el Poder Público, que eventualmente pueda afectar sus libertades y derechos.

Estas garantías están destinadas a proteger, asegurar y hacer efectiva la titularidad de los derechos, se trata de un “sistema de garantías que condicionan el ejercicio del ius puniendi del Estado y que buscan asegurar que el inculcado o imputado no sea sometido a decisiones arbitrarias”, de allí que toda persona sometida a un procedimiento de cualquier naturaleza ante los órganos que ejercen el Poder Público, debe tener la garantía que éste actúa con sujeción al procedimiento legalmente establecido para el conocimiento y resolución del asunto de su competencia”⁸³ [corchetes nuestros]

XVIII. CONTROL DE LOS ACTOS DICTADOS EN EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

1. *Recursos administrativos*

En Venezuela, con el advenimiento de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 2010, que trajo en su texto normativo la supresión expresa como causal de inadmisibilidad procesal, por no haber agotado previamente la vía administrativa recursiva antes de acudir a presentar cualquier acción judicial ante los órganos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, cuando un particular interesado hubiese sido notificado de un acto administrativo definitivo que le cause gravamen o afectación a su esfera jurídica, con ello extinguiéndose la traba procesal que daba prelación y preferencia al privilegio procesal de la Administración a que sus actos definitivos no podrían ser impugnados judicialmente si primero el interesado no acudía a ejercer los recursos obligatorios y prelativos que en el caso venezolano se denominan -de Reconsideración (ante el propio órgano generador de acto) y Jerárquico (ante el máximo Jeraarca de la Institución o entidad)- que existían en los artículos 84 y 124 de la derogada Ley de la Corte Suprema de Justicia de 1976, cuya prerrogativa aún está consagrada en la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, inspirada como la mayoría de las leyes de procedimientos latinoamericanas en la Ley de Procedimientos Administrativa Española de 1958, por lo que finalmente el agotamiento de la vía administrativa y el ejercicio de los recursos a instancia de parte interesada aun cuando sigue reconocida en la normativa procedimental quedó relegado como un ejercicio electivo que depende

⁸² Nieto, Alejandro. “Régimen sancionador de las administraciones públicas: últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantivador del Derecho Administrativo Sancionador”. Obra Citada. p. 7.

⁸³ Hernández Mendible, Víctor. Obra Citada. p. 147-149.

exclusivamente de la voluntad del particular interesado, ya que quedará a su libre arbitrio decidir si acudir a la sede administrativa y ejercer los recursos administrativos u optar por presentar directamente en la sede judicial su acción de impugnación frente al acto que le genere agravio dictado en ejercicio de la potestad administrativa sancionadora .

XIX. CONTROL JUDICIAL

Bajo la égida del Principio de Universalidad del Control Jurisdiccional de toda conducta dimanada del Poder Público, como es natural, está obviamente inmerso el acto administrativo de efectos particulares que es producto de un procedimiento administrativo sancionador, sometiendo esa manifestación de voluntad unilateral constitutiva de la Administración al control judicial del Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 259 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en concordancia con las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por lo que el destinatario afectado por el acto sancionador pudiera escoger acudir directamente a la jurisdicción al ser notificado del acto definitivo, o, paralela o luego de ejercer los recursos ante la propia sede administrativa dada su preferencia por el carácter electivo de los recursos administrativos en Venezuela y al no encontrarse con ningún impedimento de inadmisibilidad en la ley procesal.

Por lo tanto, con ocasión de ese control el Tribunal o Juzgado que conocerá a solicitud de parte interesada en ejercicio del derecho a la acción -cuya competencia dependerá en principio a partir de cuál fue la autoridad y la materia por la que se dictó el acto de gravamen sancionador-, podrá ejercer un control integral que abarcara desde la posibilidad de dictar medidas cautelares de suspensión de efectos del acto impugnado y otras de variada gama, hasta finalmente declarar su nulidad cuando estuviere unguido de algún vicio que implique la necesidad de desarraigar ese pronunciamiento de la vida jurídica, en virtud de distintos motivos, entre ellos, cuando así fuese determinado por una norma constitucional o legal; cuando fuese dictado por una autoridad manifiestamente incompetente; cuando pretenda desconocer un derecho particular creado por un acto definitivo que hubiere decidido precedentemente; cuando fuese imposible o de ilegal ejecución; o por la indefensión en todas sus formas; por la inobservancia y vulneración absoluta del procedimiento constitutivo; por la configuración de falso supuesto de hecho o de derecho; cuando no hubiere proporcionalidad entre la sanción impuesta y la falta cometida.

Pero además, declarar la responsabilidad administrativa patrimonial cuando directamente por esa conducta sancionadora declarada ilegal se hubiere generado directamente daño económico sobre la esfera del accionante que fue el destinatario original del acto administrativo sancionatorio, al igual que se podría generar toda gama de restablecimiento de situaciones jurídicas lesionadas de naturaleza no patrimonial, imponiendo ordenes de hacer o no hacer mediante medidas inmediatas a los órganos de la Administración Pública.

XX. LAS SINGULARIDADES FRENTE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD POR LA INSTITUCIONALIDAD JUDICIAL VENEZOLANA⁸⁴

Aun cuando de la arquitectura constitucional venezolana derivan una serie de normas fundamentales de derecho positivo vigente y de obligatorio cumplimiento para quienes imparten justicia como operadores públicos perteneciente al elenco del Poder Público Venezolano

⁸⁴ Este capítulo contiene una alusión de ideas parciales de nuestra posición en: Carrillo Artilles Carlos Luis. El control de Convencionalidad en Venezuela. De su consagración normativa a la accidentalidad y casi inexistente ejecución". En *Control de Convencionalidad en América Latina. Desarrollo y Estatus Actual*. Editorial Flores. México. 2020.

lano, por las cuales estarían incondicionalmente obligados a aplicar el control de convencionalidad en su proceder cotidiano de juzgamiento y a efectuar un diálogo jurisprudencial con los pronunciamientos dimanados por los órganos jurisdiccionales supranacionales de protección de derechos humanos como sería la Corte Interamericana de Derechos Humanos, muy controversial y lamentablemente, nos encontramos con la actitud asumida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia Venezolano⁸⁵, -que por la norma fundamental tiene la responsabilidad de ser el custodio de la protección constitucional dentro del ámbito de sus competencias de control concentrado de la justicia constitucional y del control concentrado de la convencionalidad-, en franca distancia a la reiterada actitud tradicional pacífica de la rama judicial venezolana, ahora irrumpe en evidente desconocimiento de las disposiciones taxativas del Pacto de San José de Costa Rica sobre Derechos Humanos generando sistemáticos pronunciamientos que contrarían esencialmente su carácter de garante de la Constitución, que no sólo generan una ruptura total del diálogo jurisprudencial necesario en Derechos Humanos sino que expresamente contradicen y envilecen las diversas interpretaciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con ocasión a diversos fallos dictados contra la República de Venezuela⁸⁶

Esto se ha llevado a cabo, de manera abrupta y sorpresivamente, sin fundamento alguno en el ordenamiento jurídico venezolano⁸⁷, mediante el uso artificioso de argumentaciones

⁸⁵ Esta actitud desfavorable no ha sido privativa de la Sala Constitucional, sino que también ha sido seguida por otras Salas del Tribunal Supremo ante solicitudes de control difuso de la convencionalidad, ejemplo de ello, es la Sentencia de la Sala de Casación Penal del TSJ de fecha 21 noviembre de 2000, caso: Cesar Acevedo contra sentencia tribunal 6to de primera instancia en función de juicio del circuito judicial del estado Táchira, que manifestó que *“Ha habido una notoria insistencia de la Sala sobre los tratados internacionales sobre derechos humanos, lo cual en principio está muy bien; pero pareciera que a veces en Venezuela se le quisiera dar ahora más importancia a esos tratados que a la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En efecto, en Venezuela ya muchos están creyendo, incluso muy distinguidos abogados penalistas, que hay una supraconstitucionalidad de tales tratados sobre la Constitución. No hay tal: La Sala Constitucional ha decidido que esos tratados son aplicables por mandato de la Constitución... No puede ser "supraconstitucional" sino constitucional, porque la misma Constitución lo ordena cuando haya principios más favorables. Entonces habría la prevalencia, por la remisión que hace la Constitución a esos tratados. Pero esos tratados son aplicables en lo que a la substancialidad (sic) se refiere y no respecto a lo procesal o adjetivo, porque sería renunciar a la soberanía. Tales tratados, etc., forman parte del sistema constitucional venezolano por voluntad de la Constitución; pero en caso de que haya una antinomia o colisión con el dispositivo de la Constitución, deberá sin ningún género de duda, primar la Constitución.”*

⁸⁶ Otro ejemplo de casos fallados por la Corte Interamericana en contra de Venezuela y que finalmente fueron incumplidos o desacatados por orden judicial del Tribunal Supremo de Justicia fue el de los ex magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, Perkins Rocha, Ana María Ruggeri Cova y Juan Carlos Aritz Barbera (sentencia N° 1939/2008) en donde se ordenaba reintegrar a sus cargos a dichos jueces y resarcirlos económicamente, ya que habían sido destituidos por visibles razones políticas bajo la justificación de haber cometido “errores judiciales no excusables”, al decidir en sus fallos, contra la militarización del estado Miranda, suspender consejos de investigación contra militares disidentes, defender los derechos de la antigua Policía Metropolitana, favorecer a los trabajadores que se unieron al paro petrolero y suspender el plázet de algunos médicos cubanos que apoyaban la Misión Barrio Adentro. Al igual que el caso de la jueza provisoria Mercedes Chocrón Chocrón de fecha 01 de julio de 2011 serie c N° 227.

⁸⁷ La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia sólo exiguamente invocó para ello, el precepto 335 de la Constitución que consagra que: “El Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales; será el máximo y último intérprete de la Constitución y velará por su uniforme interpretación y aplicación. Las interpretaciones que establezca la Sala Constitucional sobre el contenido o alcance de las normas y principios

jurisprudenciales que concluyen en la configuración o materialización de una suerte de “revisión interna de oficio” efectuada veleidosa y furtivamente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a través de una “modalidad innominada de control concentrado” como un control posterior de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, concretamente de las dispositivas e interpretaciones que declararon la responsabilidad y ordenaron el cumplimiento de obligaciones contra la República de Venezuela.

Estas aseveraciones regresivas contenidas en diversas sentencias⁸⁸ para minusvalorar la importancia, jerarquía y valor de los fallos de la Corte Interamericana⁸⁹, tienen su mayor punto de inflexión en la sentencia venezolana de revisión del fallo del caso López Mendoza⁹⁰, que pretende justificarse epicéntricamente sobre la base de la preponderancia del principio de soberanía e independencia que de acuerdo a su criterio prevalecerían sobre los valores universales de los derechos humanos y sobre las interpretaciones dadas por la Corte Interamericana al repudiarlas bajo el alegato de ser intervención foránea o extranjera, llegando al extremo de declarar la inejecución a lo interno de esas sentencias supranacionales, evadiendo el cumplimiento efectivo, integral y leal de las obligaciones internacionales basadas en el principio de buena fe y de confianza legítima que reposa en la jurisdicción internacional, pero además llevándose por delante los principios básicos de “Pacta Sunt Servanda” que consagra que toda Convención debe ser fielmente cumplida por las partes de acuerdo con lo pactado, y de efecto útil “affect utile” de los tratados internacionales que obligan al Estado suscriptor a adecuar su ordenamiento interno a los parámetros convencionales, sin que pueda excusarse alegando su derecho interno, incluida su propia Constitución.

Obviamente que con esta intervención judicial se desnaturalizó no sólo la condición de “último y auténtico intérprete” del Tribunal Supranacional sobre las normas sobre derechos humanos, “en la actualización de los contenidos de los derechos que evolucionan con las sociedades democráticas”⁹¹, sino que también se envileció el carácter de “cosa juzgada internacional” de sus fallos contra el estado-parte condenado⁹², que provendrían del artículo 69 del Pacto de San José de Costa Rica, el cual, como hemos reiterado varias veces en este opúsculo, de acuerdo al derecho internacional y al derecho positivo venezolano es incontrovertiblemente norma jurídica en vigor interna y de carácter fundamental con jerarquía constitucional, integradas como parte del bloque de convencionalidad y en consecuencia del de juridicidad,

constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República.”

⁸⁸ Sentencia N° 1013 SC TSJ de fecha 12 de junio de 2001 Caso Elías Santana contra el Presidente de la República y Directora del Instituto Autónomo Radio Nacional de Venezuela, Sentencia N° 1942 SC TSJ de fecha 15 de julio de 2003 caso acción de nulidad contra algunos artículos del Código Penal. Citadas por Gómez Gamboa, David. “La sentencia N° 1547/2011 de la Sala Constitucional del TSJ en el contexto del fallo N° 23 (serie c) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso *Leopoldo López Mendoza*). En Cuestiones Jurídicas. Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta. Vol. V. N° 2 julio-diciembre de 2011, Maracaibo 2011.

⁸⁹ Sentencia N° 1.942 SC TSJ de fecha 15 de julio de 2003, caso: Rafael Chavero Gazdik, reiterada en la sentencia N° 165 SC TSJ de fecha 6 de marzo de 2012 caso Globovisión

⁹⁰ Sentencia N° 1547 SC TSJ, de fecha 17 de octubre de 2011, bajo ponencia del magistrado Arcadio Delgado, frente a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Leopoldo López Mendoza de fecha 01 de septiembre de 2011.

⁹¹ Ayala Corao, Carlos. *Del Diálogo Jurisprudencial al Control de Convencionalidad*. Colección Estudios Jurídicos N°. 98. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2012, p. 57.

⁹² Paradójicamente se trata de sentencias directas que declaran la responsabilidad particular del Estado venezolano sobre violaciones demostradas de derechos humanos, no se trata de efectos expansivos o extensivos de un fallo o de pronunciamientos dictados por la Corte Interamericana contra otro Estado condenado.

pero además serían “irreversibles” en atención al principio universal de progresividad de los derechos humanos.

Para ello, la Sala Constitucional en visible activismo judicial, asumiendo una nítida posición política e ideológica alejándose de la asepsia necesaria para un órgano jurisdiccional que además es parte del control interno de convencionalidad en el sistema de protección de derechos humanos, efectuó una serie de contradictorias⁹³ y extravagantes razonamientos en torno a lo que según su parecer sería una antinomia de la Convención Americana de Derechos Humanos dudando sobre su constitucionalidad, -e inclusive solicitando al Ejecutivo venezolano a “denunciar” dicho Pacto⁹⁴ ante lo que calificó como evidente usurpación de funciones en que de acuerdo a su visión había incurrido la Corte Interamericana-, para proseguir a criticar severamente con visible activismo judicial acusándola que desviaba “la teología de la Convención Americana y sus propias competencias, emitiendo órdenes directas a órganos del Poder Público venezolano, usurpando funciones cual si fuera una potencia colonial y pretendiendo imponer a un país soberano e independiente criterios políticos e ideológicos absolutamente incompatibles con nuestro sistema constitucional”

Es importante resaltar que contrastantemente de acuerdo con la lectura que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos del Pacto de San José de Costa Rica, -la cual ha sido pacíficamente aceptada por los órganos internos de los Estados miembros inclusive anteriormente por Venezuela- sus fallos serían recipiendarios de interpretaciones modulativas o mutativas en la protección de derechos humanos porque a través de estos se modifica, modula o reemplaza en ampliación el nivel de protección primario alcanzado por un Estado suscriptor. Sin embargo, esto ahora es desechado radicalmente por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, al lapidariamente indicar que privativamente le correspondería sólo a ella, -como último y único intérprete desconociendo a cualquier órgano o institución jurisdiccional internacional sobre ella misma-, determinar cuáles de esas normas de derechos humanos prevalecerán y tendrán vigencia en el orden interno venezolano, y que su competencia no podría quedar degradada por ninguna norma de carácter adjetivo establecida en ningún convenio internacional de derechos humanos.

XXI. A TÍTULO DE EPÍLOGO

Para nadie es desconocido el grave proceso de deterioro de la institucionalidad venezolana producto de la extirpación de la separación funcional de las ramas del Poder Público, pues en realidad sólo existe una apariencia orgánica que ha sido sustituida por una altísima concentración y colonización del poder; por el desconocimiento reiterado de la voluntad popular en variadas ocasiones; por el uso furtivo y acomodaticio del derecho o por su abyecta inaplicación; por la desaparición o supeditación progresiva de los controles y límites estatales sobre el Ejecutivo Federal, muy particularmente, por la ausencia de autonomía e independencia de la rama Judicial particularmente en el área de control constitucional y de control de lo contencioso administrativo, quienes han generado lamentables interpretaciones regresivas a principios fundamentales ampliamente reconocidos, así como decisiones desviadas del principio de legalidad y del bloque de juridicidad, usualmente despreciando los controles de convencionalidad; todo lo cual ha desembocado en la mayor crisis social, económica, política, humanitaria, jurídica e institucional, nunca antes vista en la historia latinoamericana.

⁹³ Como por ejemplo cita un precedente internacional en el que se declaró la inejecutabilidad de un fallo dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 30 de mayo de 1999, en el caso: Castillo Petrucci y otro, por parte de la Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar del Perú.

⁹⁴ Sentencia citada N° 1939/2008 sobre el caso de los ex magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa.

Esto inevitablemente ha impactado en la operatividad cotidiana de casi la totalidad de los órganos del Estado Venezolano, pero con una intensidad superior en los de naturaleza administrativa -tanto orgánica como funcionalmente-, lo cual se ha agravado por un progresivo envilecimiento del sustrato personal de los servidores públicos, dada su precaria remuneración, la minusvaloración de sus protecciones jurídicas para llevar a cabo su servicio, el deterioro de los medios para prestar funciones, y el preocupante decaimiento del nivel de sus conocimientos; como era natural de esperarse no podría escapar de esta realidad, las actividades realizadas en ejercicio de la potestad administrativa sancionadora basadas en relaciones generales de sujeción, que han sido afectadas por el incumplimiento de formas y la amputación de garantías, y además por una masiva descredibilidad en el accionar de las instituciones públicas en todas sus formas.

Toda esta experiencia dolorosa de ya más de dos décadas, nos conduce a la amarga conclusión que los venezolanos sólo tenemos como única salida de subsistencia como sociedad organizada, el efectuar un giro radical de 180 grados para tratar de regresar a la institucionalidad perdida y a la reconstrucción total del Estado de Derecho anhelado por la mayoría que está deseosa de normalidad y progreso, para lo cual debemos recorrer aun un largo tránsito de humildad, civilidad y orden, basado en un ejercicio personal de decencia y respeto hacia los demás y lo ajeno, ante lo cual toda la comunidad internacional estará expectante en ver si en el futuro próximo, los que estamos involucrados en hacer una mejor Venezuela realmente seremos capaces de lograrlo.

BIBLIOGRAFÍA

Abache Carvajal, Serviliano. "Forma y tiempo de la potestad administrativa de investigación." *Revista Electrónica de Derecho Administrativo* N° 3. Centro de Estudios de Derecho Público Universidad Monteávila. Caracas 2014.

Alarcón Sotomayor, Lucía. "Los confines de las sanciones en busca de la frontera entre derecho penal y derecho administrativo sancionador". *Revista de Administración Pública*. N°. 195 (septiembre-diciembre 2014). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2014.

Araujo Juárez, José. "La potestad administrativa sancionatoria. Existencia, fundamentos y límites." En *Derecho Administrativo Sancionador*. Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila CERECO. Caracas. 2019.

Ayala Corao, Carlos. *Del Diálogo Jurisprudencial al Control de Convencionalidad*, Colección Estudios Jurídicos N°. 98. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2012.

Baca Oneto, Víctor Sebastián. *La retroactividad favorable en Derecho Administrativo Sancionador*. Themis Revista de Derecho N° 69. Lima. 2016.

Bermúdez, y Jorge Bermúdez. "Elementos para definir las sanciones administrativas." *Revista chilena de derecho*. Volumen 25. N°. 1. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago. 1998.

Blanco Guzmán, Armando. "La potestad de autotutela administrativa de revisión y el derecho a recurrir la resolución sancionatoria" Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila. CERECO. 2019.

Camacho Cepeda, Gladys. "La legitimidad de la Potestad Administrativa Sancionadora." *Revista de Derecho Público* II, N° 69. Universidad de Chile. Santiago 2007.

Cano Campos, Tomás. “La potestad sancionadora de la Administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa.” *Documentación Administrativa. Nueva Época*. N° 2 (enero - diciembre 2015). Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Madrid. 2015.

Canónico Sarabia, Alejandro. “El régimen sancionatorio en la contratación pública venezolana.” Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila CERECO. Caracas 2019.

Carballeira Rivero, Teresa. “Los titulares de la potestad sancionadora. Los entes locales.” *Documentación Administrativa N° 280-281* (enero - agosto 2008). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2008.

Carrillo Artiles, Carlos Luis. “La paradójica declaratoria de constitucionalidad del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema Nacional de Control Fiscal. Críticas y reparos frente al procedimiento de determinación de responsabilidades y sus inexplicables consecuencias sancionatorias”. *Anuario de Derecho Público*. Año 2. Universidad Monteávila. Caracas. 2009.

_____. “Ámbito subjetivo del Derecho Disciplinario Público en Venezuela”. *Direito Disciplinario internacional* tomo I. Editora Fórum. Belo Horizonte. Brasil. 2011.

_____. *Derecho Disciplinario Judicial*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 2012

_____. “La reversión y desnaturalización por vía cautelar de la disciplina judicial en Venezuela”. *Libro homenaje a Clarisa Sanoja de Ochoa*. Academias de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. 2013.

_____. “Principios rectores del Derecho Disciplinario y su distancia de los contenidos del Derecho Penal. Críticas y reparos al automatismo conceptual en la importación de principios, reglas e interpretaciones.” *Revista Tachirense de Derecho* N° 25. Universidad Católica del Táchira. 2014.

_____. “La amputación de las potestades normativas del Municipio en materia de Función Pública, por vía legislativa y jurisprudencial”. *Libro Estudios de Derecho Municipal en homenaje al profesor Fortunato González*. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales. Universidad de los Andes. Mérida. 2017.

_____. “Principios globales del derecho disciplinario y los problemas prácticos surgidos en su implementación”. *Libro Jornada Académica en homenaje al del profesor Allan Brewer Carías 80 años*. Fundación estudios de Derecho Administrativo. Editorial Jurídica Venezolana Internacional. 2020.

Casino Rubio, Miguel. “La potestad sancionadora de la Administración y vuelta a la casilla de salida.” *Documentación Administrativa Nueva Época N° 2* (enero - diciembre 2015). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2015.

Castro Loira, Juan Carlos. *Derecho Administrativo Sancionador y Garantías Constitucionales*. Editorial Jurídica FPDP. Costa Rica 2006.

Cerezo Mir, José., “Límites entre el Derecho penal y el Derecho administrativo”, en *Anuario de Derecho penal y Ciencias penales*, Tomo XXVIII, Fascículo II, mayo-agosto, Madrid. 1975.

Chiossone, Tulio. “Diferencias entre la sanción penalística y la sanción administrativa.” *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* N° 37-38 Caracas. 1968.

_____. “Sanción en derecho administrativo.” *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*. Nº. 2. Caracas 1966.

_____. *Sanciones en derecho administrativo*. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1973.

Cordero Quinzacara, Eduardo. “El derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal.” *Revista de Derecho de la Universidad de Valparaíso* Nº. 2 Valparaíso. 2012.

_____. “Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena” *Revista de Derecho*. Universidad Católica del Norte, Nº 1. 2013.

_____. “Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno.” *Revista de Derecho de la Universidad de Valparaíso* Nº. 42. Valparaíso. 2014.

Cordero Quinzacara, Eduardo, y Eduardo Aldunate Lizana. “Las bases constitucionales de la potestad sancionadora de la Administración.” *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* Nº 39 Valparaíso. 2012.

Cueto Pérez, Miriam. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Tipicidad y responsabilidad.” *Documentación Administrativa* Nº 280-281 (enero - agosto 2008) Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2008.

Danos Ordoñez, Jorge. “Notas acerca de la potestad sancionadora de la administración pública.” *Ius Et Veritas*, Nº 10. Edición Aniversario. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 1995.

Morena Del Río María. “La importancia del bien jurídico tutelado en el ámbito de las sanciones administrativas con factor objetivo de atribución.” *Revista Derecho y Sociedad* Nº 54.

Delgado Gil, Andrés. “Sobre el bien o bienes jurídicos protegidos en los denominados delitos contra la Administración pública”. *Anuario de derecho penal y ciencias penales*. Universidad a distancia. Madrid. Madrid. 2009.

Foucault, Michel. *Vigilar y Castigar: Nacimiento de la prisión*. Siglo veintiuno editores Argentina. 1era Edición. Buenos Aires. 2002.

García Amado, Juan Antonio “Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites”. *Documentación Administrativa* Nº 280-281 enero agosto 2008, Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2008.

García Pullés, Fernando. “La potestad sancionatoria de la Administración Pública y la reforma de la Constitución Nacional.” *Documentación Administrativa*, Nº 267-268 (septiembre-abril 2003-2004) Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Madrid 2004.

Garrido Falla, Fernando. “Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa.”. *Revista de Administración Pública*, Nº 11 Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 1953.

_____. “Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas.” *Revista de Administración Pública*, Nº 28 Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 1959.

González Pérez, Jesús. “Garantías frente a la potestad sancionadora de la administración.” *Temas de derecho procesal*. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Universidad Nacional Autónoma de México, s.f.

Guillermo Andueza, José. “El ilícito administrativo en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.” *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1983.

Hernández-Mendible, Víctor. “Los criterios de convencionalidad como límite de la potestad sancionatoria.” En *Derecho Administrativo Sancionador*, Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila CERECO. Caracas 2019

Izquierdo Carrasco, Manuel. “La determinación de la sanción administrativa.” *Justicia administrativa. Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*. N° Extra 1. Madrid. 2001.

Jakobs, Gunther. *Derecho penal como disciplina científica*. Editorial Civitas. Pamplona 2008.

_____. *Derecho Penal del Enemigo*. Editorial Civitas Madrid 2006.

Letelier Wartenberg, Raúl. “Garantías penales y sanciones administrativas” *Revista Electrónica de Política Criminal*. Vol. 12. N° 24. Centro de estudios de derecho penal de la Universidad de Talca. Dic 2017

Lizárraga Guerra, Víctor. “El fundamento del Ne Bis In Idem en la Potestad Sancionadora de la Administración” *Gaceta Constitucional*. Tomo 54. Lima. 2012

López de la Osa Escribano, Alfonso. “La potestad sancionadora en Derecho comparado. Francia (II) Especial referencia a las autoridades administrativas independientes y a los sectores sanitarios, de seguros y de las telecomunicaciones.” *Documentación Administrativa* N° 282-283 (septiembre - diciembre 2008, enero - abril 2009). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2009

Martin Retortillo Baquer, Lorenzo. “Multas administrativas.” *Revista de Administración Pública* N° 79 Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Madrid 1976.

Menéndez Sebastián, Eva María. “Los principios de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. Legalidad e irretroactividad.” *Documentación Administrativa* N° 280-281 (enero - agosto 2008) Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2008

Merlano Sierra, Javier Enrique. “La identidad sustancial entre el delito y la infracción administrativa: anotaciones a propósito de la aplicación analógica de la ley en el derecho administrativo sancionador.” *Revista de Derecho* N° 30 2008.

Morón Urbina, Juan Carlos. “Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la administración pública en la ley peruana.” *Revista Advocatus*, N° 013. Universidad de Lima. Lima. 2005.

Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Tecnos. Segunda Edición. Madrid. 1994.

_____. “El principio Non Bis In Idem” *Revista Vasca de Administración Pública* N° 28. 1990.

_____. “Régimen sancionador de las administraciones públicas: últimas novedades. Pasos recientes del proceso sustantivizador del Derecho Administrativo Sancionador”. *Cuadernos de Derecho Local* N°14. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid. 2007.

Parejo Alfonso, Luciano. “La Actividad Administrativa Represiva y el Régimen de las Sanciones Administrativas en el Derecho Español”, en *II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan R. Brewer-Carías”*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA. Caracas, 1996

_____. “Algunas reflexiones sobre la necesidad de la depuración del status de la sanción administrativa”. *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 36 .2014.

Peña Solís, José. *La potestad sancionatoria de la Administración Pública venezolana*. Tribunal Supremo de Justicia. Colección Estudios Jurídicos N° 10, Caracas.2005.

Quintero Olivares, Gonzalo. “La autotutela, los límites al poder sancionador de la administración pública y los principios inspiradores del derecho penal.” *Revista de Administración Pública*, n° 123 (septiembre-diciembre 1991) Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 1991.

_____. “La potestad sancionadora de la Administración y las garantías constitucionales y penales”. *Boletín de la Real Academia de Jurisprudencia y legislación de las Illes Balears*, N° 3, 1996.

Ramírez Torrado, María Lourdes. “La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español.” *Revista de Derecho*, N° 27. 2007.

Ramírez Torrado, María Lourdes, y Judith Echeverría Molina. “La potestad sancionadora de las empresas de servicios públicos domiciliarios y su constitucionalidad: El caso de Colombia.” *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N° 33 Valparaíso. 2009.

Ramírez Torredo, María Lourdes, y Hernando Aníbal Bendek. “Sanción Administrativa en Colombia” *Universitas* N° 131. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá 2015.

Ramón Cordero, Cristian. “El castigo en el derecho administrativo.” *Derecho y Humanidades* 1, N° 16. Universidad de Chile. Santiago 2010.

Rebollo Puig, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco, Antonio Bueno Armijo, y Lucía Alarcón Sotomayor. *Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Lex Nova, Madrid. 2010.

Rebollo Puig, Manuel. “El contenido de las sanciones.” *Justicia Administrativa*. Justicia Administrativa, *Revista de derecho administrativo* (ejemplar dedicado a: infracciones, sanciones y procedimiento administrativo sancionador), N° Extra 1 Madrid 2001.

Rebollo Puig, Manuel, Manuel Izquierdo Carrasco, Lucía Alarcón Sotomayor, y Antonio Bueno Armijo. “Panorama del derecho administrativo sancionador en España.” *Estudios Socio-Jurídicos* 7, N° 1. Bogotá. 2005.

Restrepo Medina, Manuel. “El derecho administrativo sancionatorio en Colombia” En *Derecho Administrativo Sancionador*. Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) y Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO), 2019. Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila CERECO. Caracas 2019

Rodríguez Collao, Luis. “Bases para distinguir entre infracciones criminales y administrativas.” *Revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 11 Valparaíso 1987.

Rodríguez Martín-Retortillo, María. “El derecho sancionatorio en España.” En *Derecho Administrativo Sancionador*, Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila CERECO. Caracas 2019.

Rondón de Sansó, Hildegard. “La responsabilidad administrativa y la responsabilidad disciplinaria en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público”. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Universidad Central de Venezuela*, Caracas 1983.

Rosales, Elsie. “Control Judicial de constitucionalidad de las leyes penales en Venezuela”. *Sistema Penal, Ley Penal y Estado Constitucional*. Caracas. Tribunal Supremo de Justicia. Colección de Estudios Jurídicos N° 18. 2007.

Segura Soto, Romina Carolina. “Naturaleza jurídica y fundamento constitucional de la potestad punitiva de la administración del Estado.” *Revista de Derechos Fundamentales* N° 11 Universidad Católica de Valparaíso Valparaíso 2014.

Silva Bocaney, José Gregorio. “Los principios sustantivos del derecho administrativo sancionador.” En *Derecho Administrativo Sancionador*, Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila CERECO. Caracas 2019.

Soto Kloss E., “La potestad sancionadora de la Administración, ¿se adecua a la Constitución?”. *Sanciones Administrativas y Derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo*. Universidad Santo Tomás, Santiago 2005.

Suay Rincón, José. “La potestad sancionadora de la Administración y sus exigencias actuales: un estudio preliminar.” *Documentación Administrativa* N° 280-281 (enero - agosto 2008). Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2008.

Torrealba Sánchez, Miguel Ángel. “Lineamientos para una reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos venezolana en materia de procedimiento sancionador.” En *Derecho Administrativo Sancionador*, Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila CERECO. Caracas 2019.

Torres Fernández, Juan Ramón. “La potestad sancionadora en el derecho comparado. Francia (I).” *Documentación Administrativa* N° 282-283 (septiembre - diciembre 2008, enero - abril 2009 2008 - 2009) Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 2009.

Trías Bertorelli, Diana. “Comentarios sobre las garantías procesales establecidas en el artículo 49 de la Constitución y su aplicación en los procedimientos administrativos sancionatorios.” En *Derecho Administrativo Sancionador*, Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila CERECO. Caracas 2019.

Veloso Giribaldi, Natalia. “El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador.” *Revista de Derecho*. Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho N° 36. Montevideo 2019.

Villar Palasí, José Luis. “Poder de policía y precio justo.” *Revista de Administración Pública* N° 16. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Madrid 1955.

Villegas Moreno, José Luis. “La potestad sancionatoria en materia ambiental. Aproximación a las infracciones ambientales y su represión administrativa en el derecho ambiental venezolano.” En *Derecho Administrativo Sancionador*, Centro para la Integración y el Derecho Público CIDEP y Centro de Estudios de Regulación Económica de la Universidad Monteávila CERECO. Caracas 2019.

Vilma, Roso. “La ilicitud en el derecho sancionador” *Frónesis. Universidad del Zulia 1*, N° 2. Maracaibo 1994.