
El derecho administrativo sancionador en Latinoamérica: estructura y tendencias contemporáneas¹

Administrative Sanctioning Law in Latin America: Structure and Contemporary Trends

Juan Carlos Morón Urbina²

Pontificia Universidad Católica del Perú

Sumario

1. Anotaciones previas.
2. Estrategias de abordaje jurídico de la potestad sancionadora de la Administración pública
3. Coexistencia del derecho administrativo sancionador común y el derecho administrativo sancionador especial o sectorial
4. Los regímenes jurídicos sin codificación del DASC
5. Regímenes con normas sancionadoras comunes y unitarias
6. Temas que conforman el DASC en las codificaciones en Latinoamérica
- 6.1 La delimitación del ámbito material del DASC

-
- 1 El presente es el texto revisado de la conferencia inaugural impartida bajo el nombre “Las bases del derecho administrativo sancionador y su regulación en Latinoamérica” en el Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador y Magister en Derecho Administrativo (2025) de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Agradezco al respetado colega Dr. Eduardo Cordero por tan amable invitación.
 - 2 Doctor en Derecho por la Universidad de La Coruña (2020) y maestría en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Directivo de la Asociación Peruana de Derecho Administrativo, miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y de la Sociedad Peruana de Derecho de la Construcción. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA), de la Asociación Iberoamericana de Estudios de Regulación (ASIER), de la Red Iberoamericana de Contratación Pública y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA). Profesor de diversos cursos de derecho administrativo a nivel de pregrado y maestrías en las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidad de Piura y en la Universidad de San Martín de Porres. Ejerce profesionalmente en el Estudio Echecopar, firma de la cual es socio.
jcmoronu@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5297-8639>

- 6.2 Los principios que orientan, regulan y sirven para controlar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública
- 6.3 Límites temporales a la potestad sancionadora
- 6.4 El diseño de un procedimiento administrativo sancionador tipo
- 6.5 Beneficios premiales al infractor
- 6.6 Reglas sobre concursos ideales
- 6.7 Las causales de exención: un tema preocupación de los regímenes sancionadores del sector público
7. La interamericanización del derecho administrativo sancionador Latinoamericanos. El rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
8. Conclusiones

Recibido: 26/02/2026

Aceptado: 17/03/2026

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0100.urb>

Resumen

El presente ensayo presenta la evolución del derecho administrativo sancionador latinoamericano desde su aparición dentro del denominado “poder de policía” hasta su posterior individualización y desarrollo como objetivo de estudio propio. Analiza los modelos existentes en la región de Estados sin derecho administrativo sancionador propiamente dicho, los Estados que solo poseen un derecho administrativo sancionador sectorializado o especial y aquellos que tienen tanto el derecho administrativo sancionador general como el especial. Plantea, además, las principales singularidades existentes en la regulación de los países con un derecho administrativo general y sugiere que los ordenamientos regionales están en proceso de interamericanizarse a partir de la influencia de la labor del Sistema de Derechos Humanos.

Palabras clave: derecho administrativo, derecho administrativo sancionador, sanciones administrativas, Corte Interamericana de Derechos Humanos, derecho administrativo sancionador general, derecho administrativo sancionador especial.

Abstract

This essay sets forth the evolution of Latin American administrative sanctioning law from its emergence within the so-called police power (*poder de policía*) to its subsequent individualization and development as an autonomous field of legal study. It examines the existing models in the region, distinguishing between States lacking a proper system of administrative sanctioning law, those possessing only a sectoral or special regime of administrative sanctions, and those that have developed both a general and a special framework of administrative sanctioning law. Furthermore, it identifies the principal distinctive features in the regulation of countries that have adopted a general administrative sanctioning regime and suggests that regional legal systems are undergoing a process of inter-Americanization, driven by the influence of the Inter-American Human Rights System.

Key words: administrative law, administrative sanctioning law, administrative sanctions, Inter-American Court of Human Rights.

1. Anotaciones previas

El panorama del derecho administrativo sancionador (en adelante, DAS) en Latinoamérica evidencia una notable expansión y consolidación durante la última década, si bien con niveles asimetrías significativas de evolución entre países. En términos generales, la región ha transitado de un modelo caracterizado por una amplia discrecionalidad administrativa en materia de sanciones a uno más garantista y constitucionalizado, influido tanto por los estándares de derechos humanos como por el derecho comparado europeo.

Es preciso señalar que, si el derecho administrativo se considera una disciplina joven, el DAS lo es aún más. No obstante su desarrollo contemporáneo, es indispensable recordar que, desde los albores del constitucionalismo, ha estado presente la preocupación del derecho público por proscribir el ejercicio arbitrario de la potestad punitiva estatal. No es fortuito que la Carta Magna inglesa (1215) considere esencial que “ningún hombre libre podrá ser multado por una pequeña falta, sino según el grado de la falta”,³ y el Bill of Rights (1689) proclamaba “que no se deben exigir fianzas exageradas, ni imponerse multas excesivas ni aplicarse castigos crueles ni desacostumbrados”.

Hasta época reciente, la doctrina especializada abordaba la temática sancionadora de modo fragmentada por los distintos sectores o materias en los que aparecía la policía administrativa. Así, se abordaban estos contenidos sin mucha profundización ni visión homogénea, disgregados en la policía de seguridad, orden público, de transporte, minería, electricidad, salud, comercio, urbanismo, medioambiental, educación, espectáculos, de la moral, entre otros. Allí se describían las sanciones que se podían aplicar, los derechos que se les conferían a los ciudadanos, los procedimientos a seguir y las exigencias mínimas que se imponían al poder sancionador, entre otros.

Sin embargo, se advirtió que la actividad sancionadora estatal trascendía la esfera de la policía administrativa, manifestándose también en servicios públicos, en el régimen de fomento, en la contratación estatal, etc. Con ello, fue gradualmente abriéndose paso la necesidad de estudiar el fenómeno punitivo de la Administración pública de modo sistémico y especializado, tal como ya sucedía en Europa.

En ese marco, se propone el presente estudio dedicado a describir el estado del derecho administrativo sancionador en Latinoamérica y sus principales líneas de tendencia.

3 “XX. Ningún hombre libre podrá ser multado por una pequeña falta, sino según el grado de la falta; y por un gran crimen, en proporción a la gravedad de él; salvo las cosas que posee juntamente con el fundo que tiene; y si fuere comerciante, salvo su mercadería. Y un villano podrá ser multado de la misma manera, salvo su aparejo de carro, si cayere bajo nuestra clemencia; y ninguna de las dichas multas será adjudicada sino por el juramento de hombres buenos del vecindario (por un jurado)”.

2. Estrategias de abordaje jurídico de la potestad sancionadora de la Administración pública

La regulación de la potestad sancionadora administrativa siempre ha estado presente en el derecho administrativo, al ser una de las expresiones más incisivas de riesgo para los derechos y el patrimonio de los ciudadanos. Lo que diferencia a los Estados han sido las distintas estrategias empleadas para su ordenación. Ninguna es intrínsecamente superior, sino que reflejan la evolución del derecho en esta materia.

Una visión panorámica de las estrategias estatales para regular la potestad sancionadora nos revela tres modelos que no son excluyentes, sino acumulativos entre sí:

- I. Regulación a través de las normas del derecho administrativo general.
- II. Regulación complementaria mediante diversas normas sectoriales que conforman el derecho administrativo sancionador especial (en adelante, DASE).
- III. Regulación mediante un derecho administrativo sancionador c (en adelante, DASC).

El *modelo i*) consistió básicamente en confiar en las normas administrativas vigentes para actos administrativos de gravamen, los procedimientos administrativos de oficio, los recursos administrativos y los principios comunes para toda actividad administrativa. Como se puede apreciar, este es el modelo primigenio de la regulación de la potestad sancionadora, dado que, ciertamente, en la visión de los redactores de los reglamentos o leyes de procedimiento administrativo, siempre tuvieron a la sanción administrativa como un objetivo, aunque no como el único fenómeno objeto de regulación.

Aquí podemos encontrar un abanico de posibilidades normativas. Por un lado, tenemos los ordenamientos que consagran principios como la reserva de ley (por ejemplo, Honduras, Venezuela, Costa Rica), el debido proceso adjetivo (por ejemplo, Argentina, Uruguay, Brasil) y el derecho de defensa (por ejemplo, Costa Rica y Brasil), aplicables a diversos actos administrativos de gravamen y que, por su carácter general, comprenden a las sanciones. Otros ordenamientos consagran reglas específicas sobre la potestad sancionadora, pero sin una visión orgánica ni unitaria, como por ejemplo incluir la exigencia de proporcionalidad, la revisión en cualquier tiempo de las sanciones impuestas y la prohibición de concurrencia de sanciones (por ejemplo, Brasil). En este mismo grupo ubicamos el caso del Decreto 500/991 de Uruguay, que regula conjuntamente el procedimiento administrativo común y el procedimiento disciplinario contra funcionarios públicos de la administración central, por lo que incluye una serie de reglas propias para esta última, como el diseño del procedimiento disciplinario sumario, garantías específicas como la presunción de inocencia, el debido proceso, el derecho a los descargos, la prescripción, el *non bis in idem*, la reserva del procedimiento, etcétera.

En todos estos casos, la regulación posee un déficit importante de especificidad y concreción, toda vez que las mismas normas que rigen la dación de licencias o permisos, la determinación de impuestos, la anulación de subvenciones o la revocación de licencias aplican también para disciplinar el ejercicio de la potestad punitiva.

En términos generales, el principal problema de este modelo es que no se establecen reglas específicas para el ejercicio del poder punitivo de la Administración, no se reconoce la identidad propia del derecho administrativo sancionador y queda afecto a un déficit de garantías. Esto ocurre porque, para regular esta potestad, es necesario un conjunto de principios y reglas garantistas que el derecho administrativo común no las posee o que, aun compartiendo el mismo principio, necesita de precisiones y especificidades propias para limitar eficazmente al poder punitivo. Así, por ejemplo, los principios de legalidad o de razonabilidad poseen contenidos específicos, al tratarse de la potestad sancionadora, distintos a cuando se refiere a otros actos de la Administración.

El *modelo ii*) consistió lógicamente en un paso adicional: establecer normas propias sobre principios sancionadores, procedimientos sancionadores específicos y sanciones administrativas dentro de las materias especiales en donde eran necesarias. Así, las sanciones tributarias aparecían en el Código Tributario, las sanciones ambientales en la Ley General del Ambiente, las mineras en el Código de Minería. Esta estrategia no llegaba a comprender las distintas expresiones de la potestad sancionadora como una unidad, sino más bien era entendida como un complemento de refuerzo para el cumplimiento de las disposiciones sectoriales, como las tributarias, ambientales o mineras. Así, predominaba la especialidad de cada sector, y las multas ambientales, tributarias, mineras eran concebidas como de naturaleza diferente. Como habíamos advertido antes, este modelo no excluye al modelo i), sino que lo complementa, de tal suerte que el marco regulador de las sanciones ambientales queda conformado por la norma especial, pero subordinado también a la norma administrativa general que regula los actos administrativos.

El *modelo iii*) consiste en la regulación adicional por medio de la creación de un derecho administrativo sancionador común (DASC) para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Esta etapa posterior se sobrepone a la tendencia anterior que priorizaba la especialidad sectorial y, por el contrario, pasa a sustentar que existe un núcleo común de principios, procedimientos y sanciones administrativas que merece unificarse y regularse comúnmente, dejando un mínimo de aspectos para diferenciarse debido a la especialidad de la materia. El DASC comúnmente aparece como una sección, apartado o capítulo en las leyes de procedimientos o de la administración pública de los Estados, no habiendo llegado a consolidarse en la región una ley única e independiente para la potestad sancionadora.

3. Coexistencia del derecho administrativo sancionador común y el derecho administrativo sancionador especial o sectorial

Contemporáneamente, dentro del DAS debemos reconocer y diferenciar sus dos componentes: el DASC y el DASE.

Por un lado, tenemos el conjunto de principios, normas y garantías generales que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, aplicables de manera transversal a todas las entidades administrativas cuando imponen castigos a personas naturales o jurídicas por la comisión de infracciones administrativas. El DASC es “común” porque no aplica solo a un sector específico, sino que establece reglas generales aplicables a todo el sistema sancionador administrativo de un Estado (involucrando los ámbitos ambiental, tributario, municipal, de competencia, transporte, servicios públicos, fomento, educativo, etc.), como sucede en Colombia, Ecuador, Perú e incluso en los Estados federales, en relación con los entes federados (por ejemplo, México).

Por su lado, el DASE es el conjunto de normas y reglas específicas que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública en determinados ámbitos materiales de intervención estatal, reconociendo las particularidades, características y finalidades regulatorias de cada sector. A diferencia del DASC, que contiene principios generales aplicables a toda la actividad sancionadora del Estado, el DASE se caracteriza por regular ámbitos específicos de actividad administrativa cuya regulación se justifica en la necesidad objetiva de contar con normas propias e incluso, en algunos casos, distintas de las vigentes en el régimen general. La diferencia principal es que el derecho administrativo sancionador común regula las infracciones y sanciones de carácter general aplicables a toda la administración pública, mientras que el derecho administrativo sancionador especial se aplica en sectores específicos (como el tributario, el ambiental, el de competencia, etc.) con reglas y procedimientos propios adaptados a cada ámbito.

¿Cuáles son las materias propias del DASE? La tipificación de las conductas ilícitas atendiendo a las particularidades de las materias, la graduación de las infracciones (distinguiendo entre muy graves, graves, leves), la asignación de los sanciones aplicables para cada infracción, la distribución de competencias entre las entidades u órganos para realizar las investigaciones preventivas y la sustanciación del procedimiento sancionador, algunas especificidades técnicas dentro del procedimiento sancionador diseñado como general (por ejemplo, medios probatorios), las autorizaciones para el empleo de medidas complementarias permitidas (correctivas, de seguridad, preventivas, etc.), la incorporación de algún principio propio de la materia que tenga influencia sobre la materia sancionadora (por ejemplo, el principio precautorio en lo ambiental).

La existencia de regímenes sectoriales solo se justifica cuando las característi-

cas del ámbito regulado hacen insuficiente la aplicación de las reglas generales del DASC. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando el sector presenta altos niveles de complejidad técnica, riesgos significativos para bienes jurídicos colectivos o la necesidad de respuestas administrativas particularmente rápidas. Así, contamos con el derecho administrativo sancionador ambiental, el derecho administrativo sancionador tributario, el derecho administrativo sancionador de competencia económica y el derecho administrativo sancionador municipal.

En la mayoría de los ordenamientos, el DASC cumple además una función supletoria respecto del DASE, de modo que los vacíos de los regímenes sectoriales se integran mediante los principios y reglas del régimen general.

La clave de la relación entre ambas es que conserven una relación de complementariedad, porque el DASE no sustituye al DASC, sino que lo complementa, ya que ambos comparten principios y valores constitucionales, así como responden a la idea de garantizar los derechos de los ciudadanos frente al ejercicio arbitrario de la administración.⁴ No obstante, la proliferación de regímenes sancionadores sectoriales también puede generar riesgos de fragmentación del sistema sancionador administrativo, produciendo divergencias injustificadas en materia de garantías, tipificación de infracciones o criterios de graduación de sanciones.

No obstante, la experiencia indica que entre ambas partes del derecho administrativo sancionador se presentan algunas dinámicas o tensiones particulares. En este contexto, surge una cuestión central: ¿hasta qué punto puede un régimen especial apartarse de los principios generales sin vulnerar garantías? Como explica el maestro Nieto (2005), existe una problemática unidad en el derecho administrativo sancionador, entre otros, por la disgregación imparable proveniente de los sectores con aspiración a mayores niveles de autonomía (sea porque la tuvieron antes o por su preponderancia pública). Así, este autor da testimonio respecto a la realidad española, que es igualmente predicable para Latinoamérica:

Este proceso dislocador se corona y potencia exponencialmente con una nueva fractura de orden material (...). Porque es el caso que, dentro de cada uno de los ordenamientos territoriales, las normas se diversifican por materias estable-

4 Por ejemplo, el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General expresa al respecto:

“Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

“247.2. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 248, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.

Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo”.

ciéndose regulaciones tan distantes como las que van desde el medio ambiente, a los transportes de viajeros, desde la venta de fármacos al urbanismo. Con la advertencia de que cada una de estas regulaciones no se limita a describir unos tipos propios (lo que parece lógico aceptando para lo demás el régimen general común, sino que casi todas aspiran a crear un ordenamiento completo, y a ser posible autónomo, que nada deja escapar: las condiciones de autoría y culpabilidad, la responsabilidad, la prescripción y, por supuesto, el procedimiento. (Nieto, 2005, p. 187)

La primera dinámica es la tensión entre unidad y especialidad, en la que el DASC busca uniformidad en principios y procedimientos para toda la administración, mientras que el DASE introduce reglas particulares adaptadas a sectores específicos en atención a sus particularidades (por ejemplo, plazos distintos o más breves para impugnar una sanción). Así, la tensión consiste en definir si debe primar la homogeneidad del sistema o la flexibilidad sectorial.

La segunda se refiere a los principios comunes vs. autonomía normativa. Mientras que el DASC establece principios generales (legalidad, tipicidad, proporcionalidad), el DASE aspira a modularlos o incluso sustituirlos según las necesidades del sector (por ejemplo, en el ámbito tributario, con presunciones en contra del contribuyente, debilitando la presunción de inocencia).

La tercera se refiere a la tensión entre las garantías del administrado vs. determinados intereses o valores estatales (no necesariamente públicos). Por lo general, el DASC protege al ciudadano con procedimientos, derechos y principio garantistas, mientras que el DASE, impulsado con frecuencia por las propias autoridades locales, suelen priorizar valores institucionales o estatocéntricas, como la eficacia, rapidez, recaudación, lucha contra conductas ilegales (por ejemplo, sanciones ambientales inmediatas para evitar daños irreversibles, mecanismos que dificulten la impugnación de las sanciones o el acceso a la revisión judicial, condicionar el recurso o el acceso a la justicia a tener que garantizar o pagar la deuda). En este contexto, el control judicial adquiere una función decisiva para garantizar que las particularidades sectoriales no se traduzcan en una erosión injustificada de los principios generales del derecho sancionador administrativo.

Finalmente, una relación particular que se da entre ambos es que el DASE tiene como función servir de fuente para la incorporación de algunas de sus reglas en el DASC, vía su generalización hacia todo el resto de la administración sancionadora. En el DASE aparecen figuras, reglas e instituciones singulares que se evalúan, demuestran su utilidad y posteriormente se extienden a las demás entidades por considerarlas útiles y convenientes.

Esos ámbitos especiales en los que se desarrolla el DASE constituyen espacios relevantes para actualizar y configurar el DASC. Por ejemplo, en Perú, el ámbito de

los regímenes sancionadores de los organismos reguladores ha servido para el desarrollo de reglas como los beneficios premiales, criterios de graduación de sanciones, causales de eximencia y el procedimiento sancionador, entre otras, que luego han sido acogidas por el DASC.⁵

En consecuencia, la coexistencia del DASC y el DASE no debe entenderse como una relación de competencia, sino como una estructura de articulación normativa en la que los regímenes sectoriales desarrollan respuestas regulatorias específicas sin perder de vista el marco garantista común del sistema sancionador administrativo.

4. Los regímenes jurídicos sin codificación del DASC

En Latinoamérica, existe un grupo de países que no cuenta con regímenes jurídicos que hayan codificado positivamente su DASC. Es el caso de aquellos con un alto y clásico desarrollo del derecho administrativo común, como Argentina, Chile, Venezuela, Uruguay, Brasil.⁶ Ello no significa que en estos países no exista, a nivel doctrinario o jurisprudencial, conciencia acerca de la necesidad de contar con DASC y hasta acaso cierto consenso sobre su contenido, sino que, al no contar con su positivización propia, es mayor la labor de la doctrina y la jurisprudencia, como fuentes jurídicas indirectas, para sustentarlo, deslindarlo de otras disciplinas y crear reglas propias, entre otros.⁷

5 En Chile, se afirma que los ámbitos sancionadores especiales —como sanitario, tributario, educativo, mercados financieros— han servido para ir configurando diversos elementos para una teoría general de las sanciones, pese a que aún no se consagra una ley común para esta potestad (Cordero Vega, 2020).

6 Brasil carece de normas que regulen la potestad sancionadora de manera general a nivel federal, pero sí existen normas que lo hacen a nivel estatal. Es el caso de la Ley 10177, del 30 de diciembre de 1998, que regula el proceso administrativo dentro de la Administración pública del estado de San Pablo, que contiene el CAPÍTULO III Procedimientos en Especie, dentro del cual está la Sección III del Procedimiento de Sanción (arts. 67-69). Lo propio sucede con la Ley 12209 de 20/04/2011, que establece el proceso administrativo, dentro del ámbito de la Administración directa y las entidades de la Administración indirecta, regidas por el derecho público del estado de Bahía y otras disposiciones. Dicha norma regula el Proceso de Sanción (arts. 101-124).

7 Lo comprobamos cuando apreciamos que en estos países se han desarrollado muy importantes trabajos de investigación sobre la materia que son referentes en la disciplina pese a la ausencia de una fuente directa legal.

En Chile, por ejemplo, destacamos el colectivo Arancibia Mattar y (2014), Cordero Quinzacara (2014) y la profesora Gómez González (2021). En Venezuela resaltamos a Chiossone (1973) y a Peña Solís (2005). En Brasil, a Medina Osório (2015). En Argentina contamos con los trabajos pioneros de Fiorini (1957) y de Cassagne (1994), en el que se aborda la temática sancionadora de manera unitaria como parte del poder de policía, y el de Majlar (2004, pp. 90-91). Luego tenemos importantes trabajos de los profesores Juan Carlos Cassagne, Agustín Gordillo, Miriam Ivanega y Héctor Mairal. Y, por último, la publicación reciente que aborda el tema específicamente de Gusman (2022). En Uruguay contamos con el pionero ensayo “Las sanciones administrativas” publicado por Aparicio

Estos regímenes están caracterizados por tres notas esenciales:

- La carencia de normas jurídicas positivas que disciplinen transversalmente las distintas manifestaciones de la potestad sancionadora de la Administración pública, aunque pueda haber cierto consenso académico y/o jurisprudencial sobre las reglas y principios que lo conforman. Como bien afirma Cordero (2014),

en definitiva, la ausencia de una ley que establezca los principios y normas generales a los cuales deben someterse los procedimientos sancionadores, no implica que se carezca de un procedimiento administrativo sancionador común con principios y normas que se han establecido a partir de las normas constitucionales y legales junto a la jurisprudencia constitucional, judicial y administrativa. (p. 293)

- La regulación positiva queda fundamentalmente sujeta a la aplicación supletoria de normas generales previstas para los procedimientos y actos administrativos.
- El derecho positivo sancionador radica en la regulación de principios, procedimientos, plazos, recursos, medios de prueba, tipos de sanciones sectoriales, creando especies particulares según cada materia (servicios públicos, migración, aguas, medicamentos, competencia, patentes, etc.) a las cuales la doctrina denomina “sectores de referencia”.

Como se puede apreciar en este modelo, los regímenes sancionadores suelen ser diversos en sus principios, en la estructura del procedimiento sancionador, en los plazos, en los medios probatorios, en los recursos aplicables, etc., por lo que el derecho positivo sancionador se desarrolla mayormente en normas reglamentarias, y solo un número reducido de reglas se encuentran en leyes, lo cual puede atenuar la sujeción de la Administración pública al principio de legalidad, porque deja mayores márgenes de discrecionalidad para la administración y reduce la existencia de los límites normativos claros.

La ausencia de una identidad propia a nivel normativo del DASC hace que sus contornos sean imprecisos y poco reconocibles en su aplicación, por lo que para la doctrina resulta una labor cotidiana estudiar y proponer los límites con el derecho penal y con otras subespecies dentro del derecho administrativo sancionador. De este modo, la doctrina dedica tiempo para diferenciar las reglas del derecho penal y de los matices con los que estos trasladan al DASC la infracción administrativa respecto del delito, la sanción administrativa respecto de la pena y los principios aplicables a uno y otro. Con el mismo propósito, la doctrina y la jurisprudencia tam-

Méndez (1940) y el libro de Lorenzo (1996). Con posterioridad, encontramos referentes importantes en Carlos Delpiazzo, Juan Pablo Cajarville Peluffo, Augusto Duran, Graciela Ruocco, Miguel Pezzutti, Mariella Saetone Montero, Cristina Vázquez y Adrián A. Gutiérrez.

bién se abocan a analizar lo común y lo distinto entre el DASC y las reglas aplicables a la Administración pública como empleador de sus agentes, en lo que se denomina “derecho administrativo disciplinario”.

En ese estado de cosas, la doctrina y la jurisprudencia son las llamadas a desarrollar lo común de la potestad sancionadora y a definir sus límites a partir de principios generales o derechos fundamentales (por ejemplo, debido proceso, legalidad, interdicción de la arbitrariedad) reconocidos en la constitución o en tratados internacionales e incluso a importarlos desde el derecho penal a través de la analogía o de la regla de la traslación con matices al derecho administrativo (para otros principios como tipicidad, culpabilidad, etc.). En esta labor pretoriana, cumplen una labor sobresaliente y primaria las cortes constitucionales y las cortes supremas, cuyas decisiones son citadas con frecuencia, a falta de una norma legal expresa.

En estos sistemas pueden apreciarse como aspectos positivos su flexibilidad normativa en los sectores, el respeto a la especialidad, la mayor inmediatez de la respuesta sancionadora y su adaptación a la realidad. Por la flexibilidad normativa, cada sector puede diseñar su propio régimen sancionador adaptado a sus necesidades específicas (por ejemplo, tránsito, medioambiente, telecomunicaciones). Por el resguardo de la especialización, las autoridades sectoriales cuentan con reglas hechas a la medida de los problemas que enfrentan, lo que permite sanciones más eficaces y ajustadas a la realidad de cada ámbito, ya que, al no depender de un procedimiento único y rígido, se pueden establecer procedimientos sumarios o simplificados en sectores donde la urgencia es clave. Finalmente, por la adaptación dinámica, resulta más sencillo modificar normas sectoriales frente a cambios tecnológicos o sociales, sin necesidad de reformar un código general.

Por el contrario, estos modelos poseen como principal desventaja la inseguridad jurídica, porque cada sector aplica reglas distintas, no siempre de corte garantista, sino con riesgo de arbitrariedad, ya que la ausencia de principios comunes claros abre la posibilidad a un ánimo punitivo en afectación a los derechos fundamentales. Además, es frecuente que en este ámbito las materias estén reguladas mayormente por normas sublegales emitidas o propuestas por las propias autoridades sancionadoras y con escasas leyes formales, que suelen ser de corte habilitadoras del poder punitivo. Todo lo cual ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina y la jurisprudencia.

5. Regímenes con normas sancionadoras comunes y unitarias

Bajo la influencia del modelo español,⁸ un grupo considerable de países latinoamericanos han desarrollado una codificación legal de las reglas del DASC.⁹ Este proceso ha permitido positivizar normas largamente reclamadas por la doctrina y la jurisprudencia en Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, México, Cuba, El Salvador, Paraguay, y República Dominicana.¹⁰

En estos regímenes, las normas comunes abarcan principios, garantías, procedimiento tipo, así como reglas conexas que estructuran el DASC. Generalmente, el legislador integra estas disposiciones en secciones exclusivas dentro de los cuerpos normativos más amplios de la Administración pública (ley de procedimiento, código de la administración, etc.), pues no existe en la región ningún país que cuente con una ley propia para el derecho administrativo sancionador como se plantea en otros países (Cano Campos, 2024). La finalidad de este marco común es disciplinar el ejercicio y control bajo una visión garantista; no obstante, su mayor valor reside en la institucionalización de la potestad sancionadora como un fenómeno autónomo y diferenciado de la potestad penal a cargo del Poder Judicial.

Tras la entrada en vigor de estos regímenes, la validez de las normas sectoriales

8 Esa influencia se origina en la consagración constitucional de la potestad sancionadora en la Constitución Española de 1978 y en su posterior desarrollo en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este marco creó un régimen sancionador uniforme en cuanto a principios y reglas, complementado con el RD No. 1398/1993, que fijó un procedimiento común para todas las administraciones.

9 Es preciso distinguir entre la codificación del procedimiento administrativo general y la regulación específica de la potestad sancionadora. Países como Panamá, Brasil, Honduras y Costa Rica, a pesar de contar con codificaciones procesales destacadas, mantienen solo un derecho administrativo sancionador fundamentalmente sectorial o especial.

10 Si bien el derecho administrativo sancionador en Latinoamérica se adscribe a la tradición continental europea —especialmente la española—, resulta evidente una creciente influencia del modelo anglosajón en ciertos aspectos institucionales y procedimentales. Durante los últimos años, hemos presenciado una importante y progresiva influencia del derecho anglosajón en materia administrativa sancionadora. Primero fue apareciendo en las normas de los órganos reguladores de servicios públicos y de agencias gubernamentales de competencia. En ese proceso, dichas entidades desarrollaron una visión sancionadora con peculiaridades anglosajonas, incorporando la visión económica y el sentido utilitario de ese derecho. Luego, algunas de estas manifestaciones de la influencia han transitado del DASE hacia el DASC, que las acoge armonizándolas con el régimen originario.

Dicha influencia se aprecia particularmente en el diseño de mecanismos de *enforcement*, en la incorporación de estrategias de cumplimiento empresarial (*compliance*), en que las sanciones administrativas se conciben no solo como castigos, sino también como instrumentos de incentivación negativa y, a su vez, promoviendo la obediencia y la cooperación voluntaria por parte de los administrados mediante otros incentivos positivos, el efecto disuasivo de las sanciones, el análisis económico para las sanciones (por ejemplo, metodologías de multas), el enfoque responsivo, la idea de la teoría de las sanciones óptimas, los criterios relevantes para graduar la cuantía de la sanción como la probabilidad de detección, el ingreso generado por la actividad, el daño generado, etc., la incorporación de beneficios premiales a los infractores que corrigen o enmiendan, entre otros.

queda supeditada a su encuadre dentro del esquema común. Asimismo, la jurisprudencia, en su rol de fuente indirecta, se asienta sobre esta regulación general para interpretarla, explicarla, desarrollarla y asegurar su correcta aplicación.

Los beneficios de contar con una codificación de las reglas del DASC radican en la certeza que otorga seguridad jurídica, uniformización de criterios para todas las entidades, garantismo, coherencia, soporte a la tarea judicial y la coercibilidad que poseen las normas positivas por sobre la doctrina y la jurisprudencia.

Por esta codificación se gana en seguridad jurídica, porque los ciudadanos y las autoridades tienen una aproximación y comprensión mayor a las reglas, principios, fases aplicables, evitando contradicciones entre normas sectoriales. Se homogenizan principios, con lo que se garantiza el respeto transversal a criterios básicos como legalidad, tipicidad, proporcionalidad, prescripción, *non bis in idem*, etc. La tendencia al garantismo es innegable porque, al existir un marco común, se refuerzan las garantías del debido proceso y se reduce el riesgo de arbitrariedad. Las entidades se muestran más coherentes entre sí, ya que las distintas oficinas administrativas aplican procedimientos homogéneos, lo que facilita la coordinación y reduce conflictos de competencias. Finalmente, los tribunales cuentan con un marco más claro para revisar sanciones administrativas, lo que disminuye la litigiosidad y agiliza la resolución de casos.

En suma, ganamos en estabilidad normativa, dado que una codificación general evita que cada sector tenga que reinventar reglas básicas o ceda a la tendencia de la especialidad, permitiendo que las normas sectoriales se concentren en aspectos técnicos específicos.

Pese a sus beneficios, la codificación del DASC no debe exceder al conjunto de normas necesarias y razonables que sean necesarias para dar uniformidad. Una regulación exhaustiva podría inmovilizar a la especialidad. Si se llegara al detalle de regular el contenido exhaustivo de los medios probatorios aplicables en los distintos procedimientos sancionadores, dificultaría la labor en algunos sectores que aplican medios probatorios muy tecnológicos. Por eso, la uniformidad normativa que produce la codificación debe ser razonable para no producir un desajuste sectorial, ya que las reglas generales pueden no captar las particularidades técnicas de ciertos sectores, generando vacíos o soluciones poco prácticas.

6. Temas que conforman el DASC en las codificaciones en Latinoamérica

Como se ha manifestado, el DASC ha experimentado un proceso de positivización progresiva en Latinoamérica. Este fenómeno se manifiesta en las siguientes codificaciones, enumeradas en orden cronológico: México (1994),¹¹ Perú (2001),¹² Bolivia

11 Ley Federal de Procedimiento Administrativo, arts. 70 y ss.

12 Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley 27444 (Texto único ordenado), artículos 247 y ss.

(2002),¹³ Colombia (2012),¹⁴ República Dominicana (2013),¹⁵ Ecuador (2018),¹⁶ El Salvador (2019),¹⁷ Paraguay (2021)¹⁸ y Cuba (2024).¹⁹

Las normas de estos Estados regulan los aspectos comunes y generales aplicables a la potestad sancionadora de la Administración pública cualquiera sea la materia o el sector en el que se ejerza. El DASC tiene un propósito dual muy relevante. En principio, perfeccionar el carácter sublegal de la capacidad normativa de la Administración. Al establecer un marco de rango legal, se confina a las entidades sancionadoras a su rol de aplicadores de esas normas legales mediante actos administrativos, delimitando de mejor manera el espacio jurídico que le queda de discrecionalidad reglamentaria a la misma autoridad. Lo que está regulado en la ley (salvo alguna habilitación que esta misma norma contenga) no podrá ser transgredido por la autoridad. Por otro lado, el DASC establece los límites a la normativa sancionadora sectorial porque ésta no podrá transgredir ese mínimo común de temas que la codificación impone. Así, por ejemplo, los principios, procedimientos y demás reglas comunes no podrán ser normados de modo diverso por las normas sancionadoras especiales. La única excepción será —por criterio de temporalidad normativa— que la propia ley lo autorice u otra ley posterior regule de manera distinta el ámbito sectorial.

A continuación, exponemos las tendencias de temas y su regulación, que surgen de un análisis comparativo entre las normas de los países antes señalados que conforman el DASC.

Una revisión conjunta de estas normas muestra que existe la tendencia en la región de incluir en el derecho administrativo sancionador común los diez temas esenciales de la materia:

- Delimitación del ámbito material: definición de los supuestos y autoridades alcanzados por la norma común.
- Principios uniformes: consagración de las bases sustantivas para el ejercicio de la potestad punitiva.
- Procedimiento administrativo sancionador tipo: diseño de una estructura adjetiva estándar (fases de instrucción y sanción).
- Límites temporales: regulación de la prescripción de la infracción y de la sanción, así como de la caducidad y los plazos máximos de tramitación.

13 Ley 234, Ley de Procedimiento Administrativo, promulgada el 23 de abril de 2002, arts. 71 y ss.

14 Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con vigencia desde el 2 de julio de 2012, arts. 47 y ss.

15 Ley 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, arts. 35 y ss.

16 Código Orgánico Administrativo (COA), en vigor desde el 7 de julio de 2018, art. 244.

17 Decreto 856 de Procedimientos Administrativos de 2019, art. 139.

18 Ley 6715 de Procedimientos Administrativos, del 29 de septiembre de 2021, arts. 70 y ss.

19 Ley 169/2024 de Procedimiento Administrativo, art. 230.

- Beneficios premiales: mecanismos de incentivo para el infractor (v. gr., reducción de multas por pronto pago o reconocimiento de responsabilidad).
- Concurso de infracciones: reglas para resolver la pluralidad de ilícitos o de normas aplicables (concurso ideal).
- Exenciones de responsabilidad: determinación de las causales que excluyen la culpabilidad o la antijuridicidad de la conducta.

6.1 La delimitación del ámbito material del DASC

En primer término, las legislaciones contemporáneas reafirman la identidad sustantiva del derecho administrativo sancionador, desvinculándolo de cualquier asimilación automática con los principios, las reglas y las instituciones del derecho penal. Tradicionalmente, la doctrina y las jurisprudencias mantuvieron intentos ingeniosos de crear una tercera vía bajo diversos nombres. Se hablaba de la existencia de un “derecho penal administrativo”,²⁰ de un “derecho administrativo penal”, de un subsistema sancionador punitivo administrativo ubicado en el derecho penal —o compartido entre este y el derecho administrativo— y muchos debates sobre si para su ejercicio deberían seguirse los principios básicos del derecho penal (Román Cordero, 2020, p. 158). La codificación actual resuelve esta dicotomía al reconocer al DASC como una rama autónoma. Si bien ambas esferas comparten la matriz del *ius puniendi* único del Estado, el DASC se rige por principios propios que se aplican con matices específicos adaptados a la naturaleza de la infracción administrativa.

A la vez, estos ordenamientos determinan el alcance del DASC frente a otros fenómenos punitivos a cargo de la Administración pública sobre colectivos distintos. Es lo que encontramos en los ordenamientos de Perú (art. 247), Colombia (art. 47) y Cuba (art. 370), que distinguen al DASC del ejercicio de otras potestades de la Administración, como la disciplinaria sobre el personal a su servicio y el contractual público.

Así, el ámbito del DASC y el DASE queda reservado únicamente para aquellos casos en los que la Administración pública ejerce su potestad sobre personas naturales y jurídicas en ejercicio de sus libertades y derechos, pues se trata de respaldar el cumplimiento de deberes legales que les impone la ley. Cuando se trata del ejercicio del poder punitivo público sobre personas naturales o jurídicas que tienen vínculos contractuales previos e internos con la propia Administración, estaremos frente al derecho disciplinario o al derecho de contrataciones estatales regulados por sus propias normas. Particularmente, es relevante insistir en la distinción frente a las sanciones disciplinarias (cualquier sea la carrera en la que se encuentren) porque

20 Cfr. Goldschmidt (2010) y el clásico texto de Aftalión (1955).

en ellas los sujetos pasivos actúan bajo relaciones de sujeción especial, con base en vínculo interno, jerárquico o prestacional, por lo que se trata de sanciones de auto-protección que buscan garantizar su propia eficiencia operativa y el cumplimiento de fines institucionales específicos.

6.2 Los principios que orientan, regulan y sirven para controlar el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública

Con el objeto de identificar cuáles son los valores fundamentales que, a título de principios, deben ser comúnmente respetados por el legislador al normar la potestad sancionadora y por las entidades administrativas al momento de aplicarla concretamente sobre los administrados, son aislados aquellos que son considerados estrictamente indispensables para racionalizar su ejercicio, pero sin imposibilitar su emprendimiento, en resguardo del interés público que titulariza la Administración. Todos ellos cumplen, con respecto a la potestad sancionadora, una triple función: la fundante (preceder a la existencia de las reglas mismas de la potestad sancionadora), la interpretativa (servir de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora) y la integradora (servir de fuente de integración para las lagunas jurídicas que puedan identificarse en la aplicación de las normas sancionadoras).

6.2.1 Principio de legalidad o reserva de ley de la asignación de competencia sancionadora y de las sanciones posibles

Por este principio, únicamente una norma con rango de ley puede atribuirle a alguna entidad tanto la potestad sancionadora como habilitar las sanciones aplicables al infractor, sin que entre ellas pueda permitir, de manera directa o indirecta, la privación de libertad. Como se puede apreciar, nos encontramos frente a una regla de reserva de competencia para dos aspectos de la potestad sancionadora: para la atribución de la competencia sancionadora a una entidad pública y para la identificación del gravamen con el que pueden ser afectados los infractores. Conforme a ella, ambos aspectos de la materia sancionadora solo pueden ser abordados mediante “normas con rango de ley”, como pueden serlo una ley formal, una ley orgánica, un decreto legislativo o un decreto ley. Es como se establece en Perú (art. 248), México (art. 70), Colombia (art. 3), El Salvador (art. 139.1), Paraguay (arts. 70, 71 y 72) y República Dominicana (arts. 35 y 38).

No obstante, se aprecia que, en algunos países, debilitando el principio, los legisladores admiten cierto matiz en la medida que emplea como fórmula jurídica que el

principio es cumplido cuando se apruebe “norma expresa” y no solo leyes formales o materiales, admitiendo que los reglamentos pueden participar en la conformación de la competencia sancionadora o de la sanción (Bolivia, art. 72; Paraguay, art. 71; Cuba, art. 382.1).

6.2.2 Principio de debido procedimiento administrativo

Como primer punto, la incorporación del principio tiene por efecto rechazar la posibilidad que se produzcan sanciones *inaudita pars* (sanción de plano) sin haber seguido un procedimiento previo donde participe el administrado concernido, o que se emplee el procedimiento específicamente diseñado para su producción válida, esto es, el procedimiento sancionador. Vale decir que tanto las sanciones de plano como las sanciones producidas al interior de un procedimiento distinto al sancionador (por ejemplo, un procedimiento inspectivo o trilateral) estarán impedidas por este principio. Con ello se reconoce la formalización garantista que este procedimiento le otorga conscientemente al administrado y se rechaza la tesis por la que la recurrencia al acto de sanción es el inicio del procedimiento administrativo.

Ahora bien, la aplicación del principio no se agota con este efecto, sino que se proyecta al necesario y escrupuloso cumplimiento de las garantías que al interior del procedimiento sancionador se han diseñado específicamente para proteger al administrado de cualquier arbitrariedad. La incorporación de debido proceso al procedimiento sancionador conlleva asumir el más amplio sistema de garantías inherentes a la dignidad de las personas, en orden a obtener decisiones justas. Se trata de un principio marco del cual se derivan muchos más, tal como sucede con el debido proceso en el ámbito jurisdiccional.

El mencionado principio ha sido acogido expresamente por el derecho positivo en materia sancionadora (Perú, art. 248; Bolivia, art. 76; Ecuador, art. 248.2), aunque, de ordinario, consideramos que no es indispensable incluirlo en la materia sancionadora porque suele estar reconocido como un principio aplicable a todo procedimiento administrativo, lo cual incluye a los sancionadores (por ejemplo, Perú). Es importante recordar que una de las más flagrantes violaciones de este principio son las sanciones de plano o sin procedimiento. Para ello, por ejemplo, el ordenamiento cubano contempla expresamente que “son nulas las sanciones que se impongan sin que se haya tramitado el correspondiente procedimiento” (Cuba, art. 382.1).

En algunos modelos, la técnica legislativa se ha inclinado por establecer directamente derechos específicos del infractor en el procedimiento, sin aludir al principio amplio del debido procedimiento. Así, se establece:

En el procedimiento sancionatorio, además de los derechos reconocidos en otras disposiciones de esta Ley, el presunto infractor tendrá los siguientes derechos: A ser informado de los términos de la imputación, incluyendo los hechos que se le atribuyen, las infracciones que tales hechos puedan constituir y las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer; así como de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia; A formular alegaciones, presentar prueba de descargo y utilizar todos los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, que resulten procedentes; y, a no declarar contra sí mismo. (El Salvador, art. 140)

De modo similar se establecen como elenco de derechos: a) recibir la comunicación de su imputación en forma previa y detallada, así como disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación; b) ofrecer, practicar, controlar e impugnar pruebas; c) acceder, por sí o por intermedio de su defensor, a las actuaciones del procedimiento, las cuales en ningún caso podrán ser secretas para él; d) a abstenerse de declarar o a no declarar contra sí mismo, contra su cónyuge o contra la persona con quien está unida ni contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad inclusive; y e) a que no se le opongán pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas (Paraguay, art. 73).

Un poco más parco es el ordenamiento cubano, para el que las personas tienen derecho a “que se les presuma inocentes hasta tanto se dicte resolución firme en su contra, a no declarar contra sí mismas; y a ser informadas sobre la imputación en su contra” (art. 382.1).

6.2.3 Principio de razonabilidad y/o proporcionalidad y criterios de gradualidad para elegir la sanción aplicable

La relevancia del principio de razonabilidad para el derecho administrativo nacional por la arbitrariedad en el ejercicio de la potestad hace indispensable que se encuentre presente en la base del DASC. Implica que la facultad sancionadora se ejerza dentro de los límites de la facultad atribuida, se mantenga en proporción entre los medios a ampliar (el contenido del acto sancionador) y los fines públicos que deba tutelar y que la medida responda a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido para no producir el vicio del exceso de punición. En este sentido, la administración no cuenta con plena discrecionalidad para elegir la medida sancionadora entre el elenco que le puede habilitar la normativa, sino que debe elegir aquella que mantenga de mejor manera la proporción con la finalidad pública que persigue la medida (desalentar la comisión del ilícito administrativo) y que la conculcación

del derecho del administrado sea en lo estrictamente necesario para satisfacer el interés público perseguido.

La normativa de la región no es ajena a ello y consagra expresamente que, en la imposición de sanciones, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada y prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas (Perú, art. 248; Bolivia, art. 75; El Salvador, art. 139; Paraguay, art. 74; República Dominicana, art. 38).

Para observar dicho principio, los ordenamientos se dedican también a señalar los criterios de graduación de la sanción (componente de la razonabilidad, atenuantes y agravantes). En Perú, los criterios de graduación aprobados son: el beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción, la probabilidad de detección de la infracción, la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, el perjuicio económico causado, la reincidencia, las circunstancias de la comisión de la infracción; y la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor (art. 248.3).

En el caso mexicano, se consideran como criterios de graduación la reincidencia, los daños que se hubieran producido o puedan producirse; el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, la gravedad de la infracción; y la reincidencia del infractor (art. 73).

En Colombia, los criterios para graduar la sanción uniformes son: el daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados, el beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero, la reincidencia en la comisión de la infracción, la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión, la utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos, el grado de prudencia y diligencia con la que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes, la renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente, el reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas (art. 50).

En Paraguay, son criterios de proporcionalidad: la existencia de un daño y su dimensión, la naturaleza de la infracción en función de su materialidad o gravedad; el reconocimiento oportuno de los hechos que hayan configurado la infracción, la subsanación de la infracción por iniciativa propia sin previo requerimiento de la Administración; y la reincidencia o conducta anterior, atendiendo a las sanciones que le hubieran sido impuestas durante los últimos cinco años (art. 74).

En República Dominicana son: la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme (art. 38).

6.2.4 Principio de tipicidad de lo ilícito

La doctrina reconoce que este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la administración; ii) la exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta sancionable constitutiva de infracción administrativa; iii) la interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos.

Por el primer elemento, la norma establece la garantía formal de la reserva en favor de las normas con rango de ley para que sean las únicas que puedan calificar conductas sancionables administrativamente, de tal suerte que se impida que tal función sea ocupada por normas reglamentarias provenientes de la propia Administración pública. Por el segundo, la norma tipificadora debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable, reduciendo la vaguedad del enunciado, de modo que tanto el administrado común como la Administración prevean con suficiente grado de certeza (*lex certa*) lo que constituye el ilícito.

El principio es recogido en los ordenamientos de la región, para los que solo constituyen conductas sancionables las infracciones previstas expresamente de manera clara, precisa e inequívoca en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, con la finalidad de su correcta y adecuada identificación, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente ni alterar la naturaleza o límites fijados por la ley (Perú, art. 248; El Salvador, art. 139.2; República Dominicana, art. 36). Existe también regulación excepcional en el sentido de que permite la tipificación reglamentaria propia si está habilitada por ley previa y expresa (Bolivia, art. 73; Perú, art. 248) y, en algunos casos, la exigencia de tipificación se cumple si la acción u omisión constitutiva de infracción es descrita expresamente en “leyes y disposiciones reglamentarias”, flexibilizando la exigencia (Paraguay, art. 72).

Algunos regímenes desean darle un énfasis mayor a uno de los elementos del principio y disponen que las leyes de tipificación “no son susceptibles de aplicación analógica, tampoco de interpretación extensiva” (Ecuador, art. 29) o que “se prohíbe la aplicación de la analogía para crear contravenciones infracciones o sanciones administrativas que no están tipificadas en las disposiciones normativas vigentes” (Cuba, art. 382.1).

Es curioso advertir que, atendiendo los excesos en los que puede incurrirse en el proceso de tipificación, algunos ordenamientos han advertido la necesidad de reforzar su contenido dándole pautas al legislador futuro sobre aquella que no puede incluir el dentro de lo ilícito. Así, por ejemplo, acogiendo ciertas tendencias doctrinarias importantes, el ordenamiento de El Salvador (art. 141) establece que la conducta

consumada puede ser calificada de ilícito del modo siguiente: “Únicamente serán punibles las infracciones consumadas. No se sancionarán la conspiración, la proposición, ni la provocación para cometer infracciones. Tampoco se sancionará la apología de la infracción”. En la misma línea, el ordenamiento peruano agrega dos pautas adicionales al futuro tipificador (art. 248.4). Por un lado, no es posible tipificar como sancionable aquello que otra norma anterior ha calificado como ilícito. Es decir, la tipificación no es una actividad para crear ilícitos, sino para recogerlos de otras normas y tipificarlos para reforzar su cumplimiento. La norma indica lo siguiente: “A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda”. En esa línea, el mismo ordenamiento establece —algo obvio, pero incumplido constantemente— que el tipificador administrativo no puede considerar indebido en su ámbito lo mismo que ya está tipificado como delito, falta penal u otra norma administrativa. La norma expresa lo siguiente:

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras. (Art. 248.4)

6.2.5 El principio de la norma sancionadora previa y el juicio de favorabilidad de la norma posterior

Los ordenamientos de la región acogen dos supuestos de aplicación temporal de las normas del derecho sancionador y que operan a favor del administrado: 1) el principio de irretroactividad, que garantiza que la atribución de la potestad sancionadora sólo será válida para la aplicación de disposiciones de tipificación de ilícitos y previsoras de sanciones cuando hayan entrado en vigor con anterioridad al hecho y estén vigentes al momento de su calificación por la autoridad; y 2) la aplicación de las normas sancionadoras posteriores a la comisión del ilícito siempre que beneficien al administrado.

Existen regímenes en los que solo admiten como principio la irretroactividad, de modo que proscriben la irretroactividad de las normas posteriores de modo absoluto (Bolivia, art. 77; Paraguay, art. 75). Pero la mayoría opta por que solo podrán aplicarse las infracciones y sanciones vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa, salvo que luego entren en vigor disposiciones sancionadoras más beneficiosas, que tendrán efecto retroactivo (Perú, art. 248; El Salvador, art. 139.3; Ecuador, art. 30; República Dominicana, art. 36; Cuba,

art. 382.1). A fin de precisar los efectos de la retroactividad benigna sobre las infracciones y sanciones anteriores, se incluye en el ordenamiento alguna precisión como

si en virtud de una nueva disposición normativa, una conducta tipificada deja de constituir contravención o infracción administrativa, la sanción que por ella se haya impuesto y sus efectos se extinguen de pleno derecho, si esta no se ha ejecutado, si solo se ha ejecutado parcialmente, se extingue el resto de la sanción por cumplir. (Cuba, art. 382)

6.2.6 La causalidad o personalidad de las sanciones

Los ordenamientos regionales exigen el principio de personalidad de las sanciones, entendido como que la asunción de la responsabilidad debe corresponderle a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley y, por tanto, no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (por ejemplo, la responsabilidad por un subordinado o imputarle responsabilidad a un integrante del cuerpo colectivo que no votó o salvó su voto) o por las denominadas “responsabilidades en cascada” aplicables a todos quienes participan en un proceso decisonal. Por ello, en principio, la Administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios. Conforme a este principio, resultará condición indispensable para la aplicación de cualquier sanción a un administrado que su conducta satisfaga una relación de causa adecuada al efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable. Hacer responsable y sancionable a un administrado es algo más que simplemente hacer calzar los hechos en los tipos previamente determinados por la ley sin ninguna valoración adicional.

Este principio es acogido en diversos ordenamientos regionales, por el que solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas individuales o colectivas que los hayan cometido, mientras que la responsabilidad solidaria es excepcional y tasada legalmente (Perú, art. 248; Bolivia, art. 78; El Salvador, art. 142). La personalidad de la responsabilidad conlleva, además, algunas definiciones, como, por ejemplo, la posibilidad de sancionar a quienes son cómplices o cooperantes o incumplen un deber de cautela o cuidado respecto de la persona que comete la infracción, así como la posición sobre la posibilidad de sancionar por la misma infracción a la persona jurídica y a las personas físicas que las representan. Sobre estas cuestiones es posible encontrar posiciones legales específicas. Así, serán considerados como autores de la infracción las personas naturales o jurídicas “que realicen el hecho tipificado como infracción por sí solas, conjuntamente o por medio de otra de la que se sirvan como instrumento”, “las personas que cooperen a su ejecución con un acto sin el cual no se habría efectuado” y “las

personas que incumplan el deber, impuesto por una norma de rango legal, de prevenir que otra persona cometa una infracción” (El Salvador, art. 142). En similares términos, otro ordenamiento establece que se entiende por “autor” a “la persona, natural o jurídica, que realiza el hecho tipificado en las disposiciones normativas correspondientes como contravención o infracción por sí mismo, conjuntamente con otra u otras personas; o por medio de otra persona”, así como que “también se considera autor la persona que coopera en la ejecución del hecho constitutivo de contravención o infracción administrativa mediante actos sin los cuales no hubiera podido cometerse” (Cuba, art. 371).

Por otro lado, también se regula que

cuando la eventual responsable sea una persona jurídica, el juicio de culpabilidad se hará respecto de la persona o personas físicas que hayan formado la voluntad de aquella en la concreta actuación u omisión que se pretenda sancionar. En estos casos, no se podrá sancionar por la misma infracción a dichas personas físicas. (El Salvador, art. 142)

También se prevé la responsabilidad solidaria en la asunción de la sanción, pero únicamente a título excepcional cuando varias personas incurran en una misma infracción administrativa o en los casos de incumplimiento del deber de prevenir la comisión de infracciones administrativas (República Dominicana, art. 37; Perú, art. XX).

Es posible ubicar responsabilidades administrativas especiales para el caso del jefe de núcleo familiar, familia, tutores, capitanes de barcos o aeronaves y similares. Por ejemplo, en la legislación cubana se establece que

Los titulares de la responsabilidad parental, tutores u otras personas, según corresponda, que tengan a su guarda y cuidado menores de dieciséis (16) años de edad o mayores de dieciséis (16) años de edad en situación de discapacidad, responden por estos únicamente en lo que se refiere a la responsabilidad civil derivada de la comisión de una contravención o infracción administrativa.

El jefe del núcleo familiar es responsable de las infracciones cometidas dentro de su vivienda o en relación con ella, cuando no se pueda determinar cuál de los convivientes cometió la infracción, siempre que dicho jefe haya incumplido su deber de prevenirla o impedirla.

El capitán de un barco o aeronave, o, en su caso, la persona designada para conducir embarcaciones y ejercer el mando de las mismas, responde por las contravenciones cometidas a bordo o mediante el barco o aeronave que dirige, cuando no pueda determinarse cuál de los tripulantes o pasajeros cometió la contravención. (Cuba, arts. 372-374)

Una exigencia adicional prevista en algunos ordenamientos es acreditar la culpabilidad para poder sancionar. Conforme a ello, solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción las personas naturales y jurídicas que resulten responsables a título de dolo o culpa debidamente acreditado (Perú, art. 248; El Salvador, art. 139).

6.2.7 Presunción de licitud o de inocencia

Conforme a esta presunción de inocencia, de corrección o de licitud, las autoridades deben presumir durante el tránsito del procedimiento sancionador que los administrados han actuado apegados a sus deberes y en ejercicio lícito de sus derechos y libertades, mientras no cuenten con evidencia en contrario y así sea declarada mediante resolución administrativa firme. Dicha presunción cubre al imputado durante el procedimiento sancionador y se desvanece a medida que la actividad probatoria se va desarrollando, para finalmente definirse mediante el acto administrativo final del procedimiento.

La presunción sólo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto, sigue un razonamiento lógico suficiente que articule todos estos elementos formando convicción y exista un acto administrativo firme que resuelva lo contrario. Está acogida expresamente en Perú (art. 248), Bolivia (art. 74), Ecuador (art. 248.4), El Salvador (art. 139), Colombia (art. 3), Paraguay (art. 73) y República Dominicana (art. 42).

Conceptualmente, esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere los siguientes atributos a ser respetados por todos durante el procedimiento:

- I. A no ser sancionado sino en virtud de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad del administrado y siempre que hayan sido obtenidas legítimamente.
- II. A que no se le imponga la carga de probar su propia inocencia, ya que corresponde la actividad probatoria a la Administración.
- III. A un tratamiento como inocente a lo largo del procedimiento sancionador, por lo que a los imputados deben ser respetados en todos sus derechos subjetivos, como son al honor, la buena reputación, la dignidad, etcétera.
- IV. A la absolución en caso de insuficiencia probatoria o duda razonable sobre su culpabilidad.

Conviene resaltar la regla ratificatoria de la prueba por la que se establece que “la administración pública no exigirá de la persona interesada la demostración de

hechos negativos, la ausencia de responsabilidad, su inocencia o cualquier otra forma de prueba ilógica o físicamente imposible” (Ecuador, 195). En términos análogos, otro ordenamiento indica que “no puede exigirse que el interesado pruebe hechos negativos o imposibles de probar objetivamente, ni la ausencia de responsabilidad o su inocencia” (Cuba, art. 307).

6.2.8 La identificación de las sanciones administrativas aplicables y la prohibición de afectar la libertad personal

Un aspecto de permanente reflexión de los legisladores es sobre la conveniencia o necesidad de identificar los gravámenes que las autoridades pueden aplicar a los infractores. Aquí se vuelve a apreciar la tensión que habíamos adelantado sobre la especialidad y generalización, porque los procedimientos especiales plantean que no se pueden extinguir las variadas necesidades de cada sector, como, por ejemplo, prohibir el ingreso a estadios o a determinados lugares, la obligación de hacer trabajos comunitarios, publicar los nombres de los infractores, etc. La mayoría ha preferido dejar ese tema fuera del ámbito del DASC, limitándose a exigir que las sanciones sean calificadas solo por el legislador y dejar solo la exigencia de que aquello con lo que la autoridad quiera sancionar lo califique el legislador. Donde ha alcanzado consenso es en definir claramente que ninguna sanción administrativa puede conducir de manera directa o indirecta a la libertad física, que se deja solo bajo responsabilidad de los jueces (Perú, art. 248; México, art. 70; Colombia, art. 3; El Salvador, 139.1; Paraguay, arts. 70, 71 y 72; República Dominicana, arts. 35 y 38).

Cabe tener presente que la decisión ha sido distinta en México, que ha optado por incluir en el DASC la enumeración de las sanciones aplicables por todas las entidades, pero incluyendo un número abierto que le permite al legislador —e incluso a los reglamentos— completar la relación de sanciones posibles. En este ordenamiento, se enumeran como sanciones aplicables por la Administración: la amonestación con apercibimiento, la multa, la multa adicional por cada día que persista la infracción, la clausura temporal o permanente, parcial o total, e incluyen la atípica y excepcional figura del arresto administrativo hasta por 36 horas (México, art. 70).²¹ Esta medida

21 La señalada atribución posee basamento constitucional:
“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.
(...)
Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, *arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad*; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas” (énfasis agregado).

consiste en un “confinamiento en espacios especiales (...) en lugar distinto de aquel destinado para el cumplimiento de las sanciones penales privativas de libertad” (Es-trada Cuevas y Lucero Espinoza, 2025, p. 190).

Esta decisión inusual en el derecho comparado está principalmente relacionada con infracciones al orden público o la convivencia social y refleja una continuidad histórica del modelo de poder de policía heredado del periodo colonial y supérstite en los primeros años de las nuevas repúblicas independientes. Como se puede inferir, en todos los demás países esa capacidad ha sido suprimida.

6.2.9 La prohibición de concurrencia de sanciones, doble sanción o *non bis in idem*

Con la incorporación de este principio, se busca proteger la seguridad jurídica de los administrados para que sus conductas solo puedan ser imputadas, procesadas y, por ende, sancionadas —sucesiva o independientemente— una sola vez. Proscribe la duplicidad de imputaciones, procesamientos y sanciones para parte de la Administración integralmente considerada. En la región, identificamos el principio en los ordenamientos de Perú (art. 248), Ecuador (art. 259), Colombia (art. 3), El Salvador (art. 139) y República Dominicana (art. 40).

Si bien es deseable que las competencias administrativas sancionadoras estén perfectamente determinadas, de modo que ante una sola infracción solo pueda asumir competencia material una sola entidad y que esta lo haga solo una vez, la existencia de este principio reconoce la realidad. Existen competencias concurrentes y hasta difusas en diversas entidades administrativas (por competencia sectorial o por el nivel de gobierno) para aplicar sanciones sobre los administrados con motivo de los ilícitos cometidos. Precisamente, este principio intenta resolver la concurrencia de poderes punitivos o sancionadores mediante la exclusión de la posibilidad de inculpar, sobre la base de los mismos hechos, dos veces al mismo administrado. En todos los casos, los presupuestos de operatividad para la exclusión de la segunda pretensión sancionadora son tres: la identidad subjetiva, la identidad objetiva y la identidad causal o de fundamento.

La aplicación de este principio posee como mayor punto discutible la labor de determinar si existe identidad de fundamento entre dos o más autoridades. De ordinario es un tema discutible que se resuelve con la decisión de la autoridad debidamente motivada. Para ayudar a solucionar esta indefinición de la identidad de fundamento, el ordenamiento salvadoreño aporta algunas reglas interesantes: i) que la infracción penal o administrativa que se castiga con la pena o sanción precedente proteja el bien jurídico frente al riesgo que la infracción que se esté considerando; ii) que existiendo ciertas diferencias entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos

contemplados, estas no tengan la entidad suficiente como para justificar la doble punición por referirse a aspectos cuya protección no requiere la segunda sanción; iii) cuando, aun no dándose identidad de fundamento, existiesen puntos en común entre los bienes jurídicos protegidos o los riesgos considerados, de tal manera que la sanción o pena impuesta precedentemente sirviese en parte al fin protector de la infracción que se va a sancionar, en cuyo caso se tendrá en cuenta la sanción o pena precedente para graduar en sentido atenuante la sanción posterior; y iv) si así lo exigiera el principio de proporcionalidad, se impondrán sanciones correspondientes a infracciones o categorías de infracciones de menor gravedad, y excepcionalmente en supuestos en los que la sanción o pena precedente fuese especialmente grave podrá compensarse la sanción posterior sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción (El Salvador, art. 145).

La regulación ecuatoriana aporta la importante regla de la irrelevancia de las denominaciones que se emplean, dado que los distintos órdenes suelen utilizar tipificaciones diferentes con el fin de salvar la prohibición de no repetición. A dicho efecto, se indica que

[n]adie puede ser sancionado administrativamente dos veces, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, objeto y causa. Para la aplicación del principio previsto en el párrafo precedente es irrelevante la denominación que se emplee para el procedimiento, hecho o norma que se estima es aplicable al caso. (Ecuador, art. 259)

En modo similar, otra precisión que encontramos es la siguiente: “Nadie puede ser sancionado dos veces por la misma contravención o infracción, con independencia de la jurisdicción o la denominación que se emplee para el procedimiento, hecho o disposición normativa que se considere aplicable” (Cuba, art. 382).

6.2.10 La prohibición de reforma peyorativa

Como se sabe, la prohibición de la *reformatio in peius* en el ámbito administrativo significa la limitación a que la condición o el estatus jurídico del recurrente resulte desmejorado o empeorado a consecuencia exclusivamente de la revisión producida por su impugnación. En síntesis, es la reforma del acto administrativo en perjuicio del recurrente, quien ve agravada su situación o estatus obtenido por la primera resolución, que ha sido objeto de su propio recurso. La mencionada regla se fundamenta en el necesario contradictorio que debe respetarse en todo procedimiento recursal, de tal modo que, de no haber este límite, el recurrente no tendría oportunidad de aducir argumentos para impedir la imposición de una sanción más grave a la recurrida.

Como se puede apreciar, para su configuración resulta necesario, por un lado, de una sanción administrativa recurrida ante la misma autoridad (reconsideración) o superior jerárquico (apelación), quien va a revisar el objeto y alcances de dicho acto de gravamen, y, por otro lado, que el efecto de la decisión revisora perjudique al recurrente en relación con el contenido de la resolución impugnada (por ejemplo, agravando el *quantum* de la sanción, modificándola por una más grave, agregándole una sanción accesoria, etc.). Ahora bien, un supuesto particular es la denominada “reforma peyorativa indirecta”, que le prohíbe a la autoridad instructora agravar la situación del administrado cuando su primera decisión ha sido anulada por razones estrictamente formales o procedimentales (por ejemplo, vicios en el procedimiento) y no por exceso de defecto de ponderación de los hechos o ínfima sanción. Encontramos este principio en los ordenamientos de Perú (art. 237) y Colombia (art. 3).

6.3 Límites temporales a la potestad sancionadora

Una preocupación relevante en la conformación del DASC en la región es ponerle límite temporal al ejercicio de la potestad sancionadora de modo que no sea un instrumento de inseguridad permanente para los ciudadanos. Sea que la potestad no haya sido ejercida, sea que haya sido impuesta la medida —pero no ejecutada— o sea que el expediente se mantenga abierto indefinidamente, siempre es de interés ponerle fin a la latencia.

Por ello, en la región aparecen reguladas la prescripción de la competencia sancionadora, la prescripción de la ejecución de la sanción impuesta y la caducidad del procedimiento sancionador. La idea central es ponerle coto a la incertidumbre y a la arbitrariedad que implica tener que pasar por investigaciones, interrogatorios y audiencias, sufrir daño a la reputación, estrés, gastos legales y presión social sin que la autoridad defina la situación, pese a que se debe presumir inocente a la persona. Incluso si el caso termina finalmente sin ninguna sanción, ya padeció esas consecuencias.

6.3.1 La prescripción de la competencia sancionadora

La prescripción de la competencia sancionadora de las entidades delimita el tiempo con el que cuenta la Administración para imponer una sanción contra una persona o empresa que habría cometido una infracción. A dicho efecto, recibe distinto trato si el procedimiento no hubiese iniciado o si, habiéndose iniciado, la autoridad incurre en negligencia en su tramitación. Existe una disparidad de términos legislados para que opere la prescripción del ejercicio de la competencia sancionador que os-

cilan entre 6 meses y 5 años, y para distinguir se suele acudir a la gravedad con la que el ordenamiento ha calificado la infracción (leve, grave o muy grave). En cuanto al cómputo del plazo establecido, las normas lo inician a partir del día siguiente de la consumación de la infracción, salvo que sean infracciones continuadas (en el caso de Perú, se agrega la categoría atípica de las “infracciones permanentes”), en cuyo caso, el cómputo se inicia al día siguiente del cese de la conducta típica (Perú, Ecuador). También es común regular que la prescripción se interrumpe con la notificación del cargo y puede reanudarse cuando ese procedimiento se paraliza por más de 30 días por razones no imputables al infractor (República Dominicana, art. 39; Perú, art. 252).

Un grupo de ordenamientos optan por considerar un solo plazo para todas las infracciones, sin diferenciar su gravedad. En Bolivia, prescriben en el término de 2 años desde su comisión (art. 79); en México, prescriben en 5 años (art. 79). En el caso de Paraguay, la prescripción se produce a los dos años (art. 77). En el caso de Perú, ocurre a los 4 años de su comisión sin discriminar la gravedad de la conducta o sus efectos (art. 252).

Otros ordenamientos discriminan la clase de infracción para adecuar un plazo de prescripción distinto. En República Dominicana, las infracciones muy graves prescriben a los 5 años; las graves, a los 3 años; y las leves, al año (República Dominicana, art. 39). En El Salvador, las infracciones muy graves prescriben a los 3 años; las graves, a los 2 años; y las leves, a los 6 meses, pero incluye una regla supletoria para el caso de que la normativa especial no distinga entre infracciones leves, graves y muy graves ni establezca plazos de prescripción. En dicho caso, el plazo de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones será únicamente de 2 años (art. 148).

En Ecuador existen plazos de prescripción diferenciados en función de la clase de infracción cometida, que van desde 1 a 5 años (art. 245). Así, prescriben al año las infracciones leves y las sanciones que por ellas se impongan; a los tres años para las infracciones graves y las sanciones que por ellas se impongan; y a los cinco años para las infracciones muy graves y las sanciones que por ellas se impongan. Una regla inusual en el derecho comparado es el tratamiento de la prescripción para lo que llama “infracción oculta”, en cuyo caso se dispone que se contará “desde el día siguiente a aquel en que la administración pública tenga conocimiento de los hechos”.

Un régimen singular de cómputo de prescripción es el cubano, en el que el plazo opera de manera distinta según tres supuestos: 1) en el plazo de 2 años de haberse cometido la infracción; 2) a los 180 días naturales de haberse puesto en conocimiento del órgano o autoridad competente; o 3) si, tratándose de infracciones detectadas por la autoridad inspectora, en un plazo máximo de 10 días el inspector no lo pone en conocimiento del órgano o autoridad competente a los efectos de iniciar el procedimiento (Cuba, art. 380).

6.3.2 La prescripción de la exigibilidad de las sanciones impuestas

Un segundo límite que el DASC impone a la potestad sancionadora es la prescripción de la competencia para concretar o ejecutar una sanción ya impuesta administrativamente, pero no ejecutada. Es claro el propósito de imprimirle celeridad a la Administración en la ejecución de las sanciones ya determinadas en vez de dejarla en latencia por mucho tiempo.

En Bolivia, las sanciones impuestas se extinguen en el término de 1 año (art. 79). En Perú, la facultad para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de las multas acaba al término de 2 años de impuesta (art. 253). En Ecuador, el plazo para la prescripción de sanciones ya impuestas es diferenciado entre 1 a 5 años (arts. 246-7). En Colombia, “la sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria” (art. 52). En El Salvador, “las sanciones impuestas por infracciones muy graves prescribirán a los tres años; las impuestas por infracciones graves, a los dos años y las impuestas por infracciones leves, al año” (art. 148). En Cuba se establece que las sanciones prescriben transcurrido 1 año contado a partir de la notificación sin haberse ejecutado (art. 381).

6.3.3 La caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado

La caducidad del procedimiento administrativo sancionador implica que, si no se ha emitido la decisión del caso al vencimiento del término previsto para su sustanciación o, en su defecto, en el plazo legal que la misma caducidad fije, la autoridad debe proceder al archivo del caso, con responsabilidad por el incumplimiento incurrido. Como es un efecto meramente procesal, la autoridad puede reiniciar el procedimiento nuevamente en tanto no haya incurrido en prescripción de la infracción. En algunos ordenamientos, la caducidad implica un modo indirecto de colocarle un plazo legal a la autoridad para resolver los procedimientos sancionadores cuando carecen de ello.

En Perú, el plazo es de 9 meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, ampliable de manera excepcional como máximo a 3 meses más bajo sanción de archivamiento (art. 259). En Ecuador, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento sancionador es de 6 meses, luego de lo cual se produce la caducidad (arts. 179, 208 y 244). En Colombia, el plazo máximo con el que cuentan las autoridades para imponer sanciones es de 3 años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas (art. 52). En El Salvador, una vez vencido el plazo, se produce el archivamiento del caso (art. 114). En todo caso, lo que es importante tener en cuenta es que la declaración de caducidad del procedimiento administrativo sancionador produce que este sea tenido como inexistente a efectos del cómputo de la prescripción (Paraguay, art. 80).

Es curioso el caso del ordenamiento de Paraguay porque regula el acaecimiento de la caducidad no desde su iniciación, sino más bien si transcurren “tres meses desde la fecha de la última actuación idónea para impulsar el procedimiento” sin que la autoridad lo impulse. Con ello, la figura se aproxima más al abandono o inercia que a la caducidad propiamente dicha (art. 80).

Finalmente, una regla singular para fortalecer la seguridad jurídica que la caducidad está llamada a producir es la que incorpora Ecuador, en el sentido de que “transcurrido el plazo de caducidad, el órgano competente emitirá, a solicitud del inculpado, una certificación en la que conste que ha caducado la potestad y se ha procedido al archivo de las actuaciones” (art. 244).

A falta de determinación de un plazo máximo uniforme para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador y de acoger la caducidad del procedimiento, el ordenamiento paraguayo tiene una interesante propuesta para atender el derecho al plazo razonable del ciudadano. Nos referimos al tratamiento diferenciado para este mismo tema que se establece en el art. 81, que crea la regla del “plazo razonable de sustanciación del procedimiento sancionador”. Esta opción consiste en:

- Establecer que la tramitación del procedimiento debe desarrollarse en un plazo de tiempo razonable, teniendo en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal de la sumariada y la afectación generada en la situación jurídica de esta.
- A falta de norma especial, la autoridad debe dictar las medidas necesarias para procurar que la substanciación del procedimiento no exceda los 4 meses en total desde la emisión de la resolución que ordena la instrucción hasta la notificación de la providencia final y 30 días adicionales para dictar la resolución conclusiva.
- Si durante el transcurso del procedimiento por circunstancias imprevistas o extraordinarias por la complejidad del asunto el volumen de las pruebas ofrecidas o por dificultades en la producción integral de las pruebas admitidas la autoridad no pudiese substanciar el procedimiento a su cargo, podrá, mediante decisión motivada, prorrogar dicho plazo hasta el doble del establecido.
- El incumplimiento de los plazos establecidos en el presente artículo para la substanciación del procedimiento sumarial no tendrá por sí mismo ningún efecto sobre el procedimiento, sino solo responsabilidad grave del instructor.

6.4 El diseño de un procedimiento administrativo sancionador tipo

Otra de las preocupaciones del legislador es darle un tratamiento uniforme al modo en el que las entidades ejercerán procesalmente la potestad sancionadora. No se trata del planteamiento formalista de fijar una estructura homogénea, sino de darle un enfoque garantista propio del debido procedimiento y la presunción de inocencia del imputado.

Por ello, los ordenamientos sancionadores de Latinoamérica se preocupan por diseñarlo con etapas, diligencias preliminares o previas al sancionador mismo, condiciones legales para realizar denuncias, las exigencias para el contenido del cargo con la imputación, el plazo para presentar los descargos, la separación entre la instancia instructora y sancionadora, las reglas sobre la carga estatal de la prueba, los medios de prueba admisibles, la valoración de la pruebas producidas durante la fiscalización, la motivación rigurosa del acto sancionador, el contenido indispensable de la resolución sancionadora, el derecho del administrado a tener la palabra final mediante su alegato, los recursos que caben contra la sanción y su efecto suspensivo sobre la sanción de primera instancia (Perú, arts. 254-255; Bolivia, arts. 80-84; Ecuador, arts. 248-260; México, arts. 72, 74 y 75; Colombia, arts. 47-49; El Salvador, arts. 30, 127 y 150; Paraguay, arts. 79 y 84; Cuba, art. 273). No es usual que los ordenamientos establezcan fases al interior del procedimiento sancionador o que permitan a la autoridad prescindir de este. Excepcionalmente, encontramos esas previsiones en el ordenamiento paraguayo, que establece que “necesariamente, deberán ser observadas las siguientes etapas: etapas de actuaciones previas al inicio sumarial, etapa inicial, etapa de tramitación y etapa final o conclusiva” y que “será innecesaria la apertura de procedimientos sancionatorios, cuando la persona imputada acepte, la falta y cumpla voluntariamente con la sanción impuesta por el ordenamiento jurídico regulatorio” (art. 79).

Un primer aspecto que resalta a la vista es la sujeción al principio de legalidad de los principales elementos del procedimiento sancionador. Es más bien singular que la ley delegue a un reglamento posterior el diseño del procedimiento dándole solo algunas pautas particulares, como separación de instancia instructora, garantía de notificación previa y uso de medios de defensa, entre otros (República Dominicana, art. 42).

Otro aspecto interesante de la regulación regional es que, habiendo dado el régimen unificado del procedimiento administrativo sancionador, se prohíbe expresamente que las entidades puedan regular un procedimiento sancionador distinto o especial con menos garantías que el diseñado en la ley común (Perú, art. 247) o darse una tramitación abreviada incluso alegando interés público (Ecuador, art. 163). Es excepcional aceptar la coexistencia de un procedimiento sancionador abreviado o simplificado explícito para determinados supuestos. El Salvador crea, adicionalmente al ordinario, uno abreviado a elegir por el órgano competente si cuando, al iniciar el procedimiento, considerara que “existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción de leve, cuando los hechos estén determinados por constar suficientemente en actuaciones administrativas o cuando el interés público así lo requiera” (art. 158). Cabe tener en cuenta que, en este supuesto, queda establecido que, antes de dictar la resolución final, puede trasladar el expediente al proceso ordinario

si apreciase que han dejado de concurrir los extremos que justifican el procedimiento simplificado o a la vista de la complejidad de las infracciones o, en su caso, de las alegaciones de los interesados, el órgano competente podrá resolver que continúe la instrucción por los trámites del procedimiento ordinario. (El Salvador, art. 158)

Uno de los aspectos que llama la atención en la región es que, reconociendo el derecho al debido proceso y el derecho de defensa, exista amplia diferencia de plazos para presentar descargos. En Colombia es de 15 días (art. 47), al igual que en Bolivia (art. 87). En Ecuador es de 10 días (art. 255), similar plazo que en Cuba (art. 386.1). El plazo más exiguo es el fijado en el Perú, sobre todo por la técnica legislativa empleada, ya que la norma expresamente solo señala un mínimo (“no podrá ser inferior a cinco días hábiles”), por lo que en la práctica las entidades solo conceden ese término (art. 255.3).

El inicio del procedimiento sancionador por medio de la notificación del cargo ha sido uno de los temas de preocupación del DASC. El caso peruano es el que regula de manera más acotada las exigencias de contenido del cargo a notificarle al imputado. Solo exigen que contenga

los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia. (Perú, art. 254.3)

Por su lado, otros ordenamientos presentan niveles de exigencia, como por ejemplo

la identificación de la persona o personas denunciantes, si hubiere, la identificación de la persona o personas presuntamente responsables, una relación sucinta de los hechos que motivan el inicio del procedimiento, así como de los elementos que haya recabado la Administración Pública y que hayan motivado la emisión de tal resolución, la calificación preliminar de la infracción administrativa, así como de la sanción correspondiente; y, la indicación del derecho del imputado a formular alegaciones y presentar prueba de descargo. (El Salvador, art. 151)

En otro caso, el acto administrativo de inicio tiene como contenido mínimo la identificación de la persona o personas presuntamente responsables o el modo de identificación, sea en referencia al establecimiento, objeto u objetos relacionados con la infracción o cualquier otro medio disponible, la relación de los hechos, sucintamente expuestos, que motivan el inicio del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que puedan corresponder, el detalle de los informes y documentos

que se consideren necesarios para el esclarecimiento del hecho, la determinación del órgano competente para la resolución del caso y la norma que le atribuya tal competencia (Ecuador, art. 251).

Si como consecuencia de la instrucción del procedimiento resulta modificada la determinación inicial de los hechos, de su posible calificación, de las sanciones imponibles o de las responsabilidades susceptibles de sanción, se notificará todo ello al inculpado en el dictamen. En este supuesto, el instructor expedirá nuevo acto de inicio, dispondrá la reproducción íntegra de las actuaciones efectuadas y ordenará el archivo del procedimiento que le precede (Ecuador, art. 258). En términos similares, Cuba le da un tratamiento a la misma circunstancia. El ordenamiento de ese país indica:

Si durante la tramitación de la instrucción del procedimiento aparecen nuevos elementos vinculados al hecho imputado que permitan suponer que deban responder de él personas contra quienes no se ha incoado el procedimiento o que alteren sustancialmente el hecho imputado de manera que influya en la calificación legal o implique alguna nueva responsabilidad relacionada con el hecho mismo atribuida al imputado, el instructor da cuenta al órgano o autoridad competente para resolver, el que, de comprobar estas circunstancias, expide nuevo acto de inicio, disponiendo la reproducción íntegra de las actuaciones efectuadas y ordena el archivo del procedimiento que le precede. (Cuba, art. 388)

Un aspecto singular en el derecho sancionador de Latinoamérica es el silencio positivo en caso de impugnar una sanción administrativa que acoge el régimen de Colombia cuando no son resueltos dentro del término de 1 año de interpuestos. Ahí se establece que “si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver” (Colombia, art. 52).

Sobre la participación de sujetos en el procedimiento administrativo sancionador, hay posiciones contrapuestas en la región. Por un lado, el ordenamiento colombiano considera su participación como parte en los siguientes términos: “Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, (...) cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes” (art. 38). Pero, por otro lado, el ordenamiento peruano, más tradicional en ese sentido, sostiene la posición de que el denunciante no es parte del procedimiento sancionador general (art. 116.3).

Finalmente, respecto de la conclusión del procedimiento sancionador, dos aspectos resaltan en la regulación: el contenido necesario de la resolución sancionadora y la prohibición de que en la decisión se incluyan hechos o pruebas distintas a los ex-

puestos en el cargo. En relación con el contenido necesario de la resolución sancionadora, existe consenso en que debe comprender: a) los hechos que se consideren probados y su calificación jurídica; b) las personas responsables; c) la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión; e) las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado; y f) la sanción que se propone a cada uno de los responsables y la responsabilidad civil, en su caso (Cuba, art. 389.1).

6.5 Beneficios premiales al infractor

Proveniente del DASE y de la influencia del derecho anglosajón, aparecen en el derecho administrativo común distintos mecanismos legales que premian o incentivan la colaboración del infractor con la autoridad administrativa por medio de la reducción o eliminación de las sanciones cuando el infractor coopera, corrige la infracción o aporta información relevante. Claramente, estas son estrategias de acción que buscan superar el formalismo punitivo de la administración en aras de lograr objetivos mejores y más adecuados al interés público, como son: promover el cumplimiento voluntario de la normativa, reducir costos y tiempo del procedimiento administrativo, fomentar la colaboración con la administración y descongestionar la actividad sancionadora del Estado.

Así, en la región, se reconocen beneficios “si la o el infractor reconoce su responsabilidad”, “en caso de que la o el inculpado corrija su conducta y acredite este hecho en el expediente” y en caso de que se produzca “el cumplimiento voluntario de la sanción por parte de la o del inculpado, en cualquier momento anterior a la resolución” (Ecuador, art. 253). Por otro lado, en el régimen peruano se consideran como tales: la subsanación voluntaria (art. 257) y el reconocimiento de su responsabilidad de forma expresa y por escrito (257.2). En varios regímenes se consideran como merecimiento de reducción de sanción “si iniciado un procedimiento sancionador, el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito” (El Salvador, art. 156) (también en Paraguay, art. 82). Además, es considerado como merecedor de beneficio si el infractor acepta y cumple la sanción una vez impuesta, sin impugnarla, en lo que se conoce como el “beneficio de pronto pago” (Paraguay, art. 83).

El principio de oportunidad en materia sancionadora administrativa es un criterio que le permite a la Administración pública decidir no iniciar, suspender o terminar un procedimiento sancionador, aun cuando exista una infracción, cuando hacerlo resulte más conveniente para el interés público o para la eficiencia del sistema sancionador.

Son medidas alternativas a la imposición de una sanción. Aunque de ordinario es una posibilidad que se ubica en determinados procedimientos sancionadores espe-

ciales, se puede encontrar en algún ordenamiento regional bajo la característica de una competencia excepcional que necesita de una ley autoritativa previa. Con ello,

el órgano sancionador podrá, previa audiencia de los interesados y teniendo en cuenta la naturaleza de los hechos, si se aprecia una disminución en la culpabilidad o si el supuesto infractor ha regularizado de forma diligente la situación que dio lugar a la infracción, no acordar la apertura del procedimiento sancionador y, en su lugar, apercibir al sujeto responsable a fin de que, en el plazo que el órgano sancionador determine, acredite la adopción de las medidas correctoras que en cada caso resultasen pertinentes, siempre que concurren los siguientes presupuestos: 1. Que los hechos fuesen constitutivos de infracción leve; y, 2. Que el infractor no hubiese sido sancionado o apercibido con anterioridad. Si el apercibimiento no fuera atendido en el plazo que el órgano sancionador hubiera determinado, procederá la apertura del correspondiente procedimiento sancionador por la presunta infracción cometida. (El Salvador, art. 157)

De modo semejante otro ordenamiento indica que

la autoridad competente puede abstenerse de imponer la sanción administrativa cuando la contravención o infracción cometida no tenga consecuencias lesivas de consideración y los antecedentes de conducta del infractor sean favorables. En caso de proceder de este modo, la autoridad apercibe al infractor de que debe hacer cesar los efectos de la infracción dentro del plazo que le señale y que de no hacerlo le será impuesta la sanción correspondiente. (Cuba, art. 378)

6.6 Reglas sobre concursos ideales

Una de las situaciones que se suelen presentar al momento de determinar la sanción aplicable es el denominado “concurso aparente de normas sancionadoras administrativas”. Es el caso de que una misma conducta parece ser subsumida por varias normas sancionadoras (de la misma materia u alguna otra) al mismo tiempo, pero en realidad solo debe aplicarse una de ellas. A dicho efecto, es importante la precisión que realiza el ordenamiento salvadoreño (art. 143) en este sentido: que las tipificaciones deben cubrir la totalidad del significado antijurídico de la conducta, ya sea porque todos ellos protegen el mismo bien jurídico frente al mismo riesgo o porque, aun habiendo diferencias a este respecto, se entiende que no hay fundamento suficiente como para concluir la existencia de varias infracciones en atención a la poca importancia de tales diferencias y a la escasa reprochabilidad del hecho.

Para ello, el propio derecho administrativo sancionador debe incluir reglas para elegir solo una y evitar castigar dos veces el mismo hecho. En la región existen varias opcio-

nes. Por una parte, una primera alternativa es que cuando una misma conducta califique como más de una infracción, se debe aplicar la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad (Perú, art. 248.6). Otra opción distinta a la anterior, pero más completa, es la de adoptar cuatro criterios sucesivos para resolver el conflicto: i) el precepto especial se aplicará con preferencia al general; ii) el precepto subsidiario se aplicará solo en defecto del principal, ya sea que se declare expresamente dicha subsidiariedad o que resulte tácitamente deducible; iii) el precepto más amplio o complejo absorberá a los que sancionen las infracciones consumidas en él; y iv) en defecto de los criterios anteriores, el precepto que tipifique la infracción penada con sanción más grave excluirá a los que tipifiquen infracciones penadas con sanción menor (El Salvador, art. 143).

6.7 Las causales de exención: un tema preocupación de los regímenes sancionadores del sector público

En el régimen peruano se opta por una disposición enumerativa que incluye: el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada, obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa, la incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, la orden obligatoria de autoridad competente expedida en ejercicio de sus funciones, el error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal y la subsanación voluntaria (art. 257). Otro modelo alternativo es el que sigue El Salvador, que opta por establecer a modo de referencia “que se aplicarán los supuestos previstos en el Código Penal, siempre que sean compatibles con la naturaleza y finalidad de la infracción concreta y de la regulación material sectorial de que se trate”.

7. La interamericanización del derecho administrativo sancionador latinoamericano. El rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La evolución contemporánea del DASC en Latinoamérica no puede comprenderse sin entender la influencia transversal que han tenido los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la potestad sancionadora de la administración. Los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), sus decisiones e interpretaciones han influenciado y transformado cuantitativamente en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, impulsando lo que se denomina la “interamericanización del derecho administrativo sancionador”. Este proceso consiste en la irradiación progresiva de los estándares interamericanos sobre la labor de jueces, legisladores y autoridades administrativas nacionales (Huapaya Tapia, 2022).

Asimismo, ha implicado construir un conjunto de estándares, criterios y pautas interpretativas fundamentalmente a partir del desarrollo jurisprudencial de dos de sus reglas más importantes de la Convención.²² Aunque originalmente estos preceptos se proyectaban sobre el proceso penal y procesos judiciales en general, la jurisprudencia interamericana ha consolidado la tesis de que el debido proceso debe regir íntegramente el ejercicio de poder punitivo estatal, sin importar los nombres de la especialidad o el gravamen que se pretenda imponerle al ciudadano. De este modo, las garantías propias del debido proceso se extienden también al ejercicio del poder sancionador estatal entendido integralmente, incluyendo los procedimientos administrativos sancionadores (multas, inhabilitaciones, sanciones disciplinarias, etc.) y limitando las atribuciones estatales en favor de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Las maneras en que estas pautas se incorporan en el derecho administrativo sancionador de Latinoamérica son diversas. Lo más frecuente es que lo sean por medio de la legislación de la materia (acogiéndolos en normas de desarrollo interno) por medio de la jurisprudencia constitucional o judicial ordinaria propia del contencioso-administrativo (considerados como criterios para la interpretación de las reglas nacionales o ante vacíos, interpretación conforme a la Convención) y, en menor medida, por medio de la aplicación directa por parte de la propia Administración (como fuente de derecho directamente aplicable).

El reconocimiento de los límites al poder público en sede administrativa alcanzó un punto de inflexión en el caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Es el *leading case* emblemático de la expansión de los límites del poder público desde la sede judicial hacia la sede administrativa. Ahí se expresó con claridad:

106. En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuen-

22 “Artículo 8. Garantías Judiciales

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulado contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”.

ta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas.

Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.²³

Como consecuencia de esta interamericanización del derecho administrativo sancionador, la jurisprudencia supranacional ha dado lugar a diversas reglas que no pueden ser desconocidas en nuestro DASC, aproximándolas, aunque no igualándolas, a las garantías propias del derecho penal. El juez Ferrer Mac-Gregor expresó al respecto que

[e]n principio la regulación de las sanciones administrativas [u otras] ha de estar inspirada en los principios propios y característicos del Derecho Penal.

Cualquier debilitamiento de los principios penales cuando se transportan al ámbito sancionador de otra materia es excepcional, y justificarlo recae sobre quien pretende hacerlo valer, por lo general, la Administración.

Si bien es admisible que excepcionalmente los principios penales sean restringidos, relajados o pierdan virtualidad al trasladarse a un ámbito diferente, su inserción en éste debe consistir en una adaptación, nunca una supresión, debiendo mantenerse su contenido esencial.

El grado con que podrán atemperarse dichos principios penales en su transposición a otra materia, depende de una ponderación basada primordialmente en la importancia que en abstracto tenga el bien jurídico afectado a la persona y la intensidad con que se menoscabe.²⁴

Aunque gran parte de la casuística interamericana ha tenido como origen la materia disciplinaria y no propiamente sancionadora,²⁵ han decantado en un catálogo de garantías mínimas que hoy constituyen el “núcleo duro” del DASC regional. El repertorio comprende: la legalidad de la infracción, la legalidad de la sanción, la tipicidad, la irretroactividad de la norma sancionadora y la retroactividad de la san-

23 Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001.

24 Voto razonado del magistrado Eduardo Ferrer Mac-Gregor en la sentencia del caso *Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala*, sentencia de 3 de mayo de 2016.

25 Los más resaltables en materia sancionadora son los casos *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, C No. 293, de 22 de junio de 2015 y *Vélez Loo vs. Panamá*, así como *Loo vs. Panamá*, C No. 218, de 23 de noviembre de 2010.

cionadora benigna, el derecho a un procedimiento administrativo sancionador (excluyendo sanciones de plano bajo cualquier argumento), a ser oído, a ser procesado por una autoridad imparcial e independiente, a la más amplia defensa, a igualdad de armas, a tiempo adecuado para preparar la defensa, a la comunicación previa y detallada de la acusación, a ofrecer, producir y practicar prueba, a la presunción de inocencia, a guardar silencio y a no declarar en su contra, la prohibición de concurrencia de sanciones o *non bis in idem*, la motivación suficiente de la sanción, al plazo razonable del procedimiento sancionador, a la publicidad del procedimiento (no actividades clandestinas) y al acceder al control judicial mediante recursos eficaces y sencillos (Hernández-Mendible, 2019).

8. Conclusiones

1. Sobre las estrategias de abordaje y la transición de modelos

La investigación confirma que Latinoamérica ha superado la etapa de la materia sancionadora asociada a la “policía administrativa” para darle paso a un derecho administrativo sancionador (DAS) con sustantividad propia. Se identifica que el paso de modelos basados en la simple gestión pública a sistemas punitivos estructurados no es solo un cambio normativo, sino una respuesta a la necesidad de controlar la discrecionalidad de la administración en esta materia.

2. Sobre la dialéctica entre el régimen común (DASC) y los especiales (DASE)

La coexistencia entre el derecho administrativo sancionador común y los regímenes sectoriales (ambiental, financiero, telecomunicaciones) revela una tensión constante entre especialidad y unidad. Se concluye que el DASC debe atraer y disciplinar a las normas especiales. Los regímenes sectoriales no pueden ser “zonas exentas” de los principios generales o inmunes a las garantías; por el contrario, su validez depende de su capacidad para armonizar las necesidades de regulación técnica con el estándar mínimo de protección definido por el régimen común.

3. Sobre la precariedad de los sistemas sin codificación

En los ordenamientos donde el DASC carece de un cuerpo legal unitario, se advierte una fragmentación que delega en la jurisprudencia y la doctrina la creación de límites al poder sancionador. Esta “codificación judicial”, si bien ha sido valiosa para humanizar la sanción administrativa, resulta insuficiente frente a la exigencia de seguridad jurídica. La ausencia de una norma de cabecera genera una aplicación asimétrica de principios como la tipicidad o la culpabilidad, dependiendo del sector o la autoridad de turno.

4. Sobre la consolidación de los regímenes codificados

Por el contrario, la experiencia de los países con leyes generales de procedimiento demuestra que la codificación es un modo eficaz para la profesionalización de la función sancionadora. Estas normas no solo unifican criterios, sino que también operan como un “bloque de legalidad administrativa”, recibiendo valores constitucionales y supranacionales, impiden la dispersión normativa y facilitan el control jurisdiccional, permitiendo que el administrado conozca de antemano las reglas de juego de la potestad punitiva estatal.

5. Sobre el “núcleo duro” del derecho administrativo general

El análisis realizado permite afirmar que existe un núcleo duro intrínseco que debe ser objeto del DASC compuesto por los siguientes temas: i) delimitación del ámbito material; ii) principios uniformes; iii) diseño de un procedimiento administrativo sancionador tipo; iv) límites temporales al ejercicio de esta facultad; v) beneficios premiales; vi) tratamiento del concurso de infracciones; y vii) exenciones de responsabilidad.

6. Sobre la interamericanización como cierre del sistema

Finalmente, el fenómeno de la interamericanización del derecho administrativo sancionador se erige como la clave de bóveda del sistema sancionador regional. La jurisprudencia de la Corte IDH ha forzado una convergencia hacia arriba, obligando a los Estados a aplicar los estándares de los artículos 8 y 9 de la Convención Americana a toda actuación administrativa sancionadora, asegurando que, más allá de las diferencias legislativas entre países, exista un estándar mínimo de humanidad y justicia que ninguna administración nacional puede ignorar, consolidando un modelo latinoamericano de DAS esencialmente garantista.

Bibliografía

- Aftalión, E. (1955). *Derecho penal administrativo*. Arayú.
- Arancibia Mattar, J. y Alarcón Jaña, P. A. (Eds.). (2014). *Sanciones administrativas: X Jornadas de Derecho Administrativo*. Legal Publishing,
- Baena Carrillo, Samuel (2024) El derecho administrativo sancionador latinoamericano: otro capítulo en la construcción del Ius Publicum Commune. En Salas, J. F. y Gómez González, (Eds.), *Derecho Administrativo Sancionador Iberoamericano. Primer congreso de la Red Iberoamericana de Derecho Administrativo Sancionador* (pp. 295-321). Tirant Lo Blanch.
- Cassagne, J. C. (1994). *La intervención administrativa* (2ª ed). Abeledo-Perrot.
- Chiossone, T. (1973). *Sanciones en derecho administrativo*. Universidad Central de Venezuela.

- Cano Campos, T. (2024). La expansión de las sanciones administrativas y la necesidad de una ley general. En Salas, J. F. y Gómez González, (Eds.), *Derecho Administrativo Sancionador Iberoamericano. Primer congreso de la Red Iberoamericana de Derecho Administrativo Sancionador* (pp. 129-154). Tirant Lo Blanch.
- Cordero Quinzacara, E. (2014). *Derecho Administrativo Sancionador: Bases y principios en el Derecho chileno*. Legal Publishing/Thomson Reuters.
- Cordero Vega, L. (2020). El derecho administrativo sancionador y los sectores de referencia en el sistema institucional chileno. *Revista Ius et Praxis*, 26(1), 240-265
- Estrada Cuevas, J. A. y Lucero Espinoza, M. (2025). *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*. Tirant lo Blanch.
- Fiorini, B. A. (1957). *Poder de policía*. Editorial Alfa.
- García Pulles, F. (2025). *Principios del derecho administrativo sancionador* (2ª ed.). Thomson Reuters/Abeledo Perrot.
- Goldschmidt, J. (2010). *Derecho, Derecho Penal y Proceso I. Problemas Fundamentales Del Derecho*. Marcial Pons.
- Gómez González, R. D. (2021). *Infracciones y sanciones administrativas*. Ediciones DER.
- Gusman, A. S. (2022). *Las sanciones administrativas* (1ª ed.). Ad-Hoc.
- Hernández-Mendible, V. R. (2019). Los criterios de convencionalidad como límite de la potestad sancionatoria. En Hernández-Mendible, V. R. (Coord.), *Derecho Administrativo Sancionador* (pp. 147-196). Centro para la Integración y el Derecho Público/Centro de Estudios de Regulación Económica, Universidad Monteávila.
- Huapaya Tapia, R. (2022). La influencia de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la delimitación de principios constitucionales comunes en materia de derecho administrativo sancionador para América Latina. En Von Bogdandy, A., Morales Antoniazzi, M., Sánchez Sánchez, Z. y Covilla, J. C. (Coords.), *La interamericanización del derecho administrativo en América Latina. Hacia un Ius Commune* (pp. 159-198). Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México.
- Ivanega, M. (2014). Potestades Públicas. Reflexiones acerca de las potestades sancionadora y disciplinaria. En Brewer Carías, A., Parejo Alfonso, L. y Rodríguez Rodríguez, L. (Coords.), *La protección de los derechos frente al poder de la administración. Libro Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (pp. 802-818). Temis/Tirant lo Blanch/Ediciones Jurídica Venezolana.
- Lorenzo, S. (1996). *Sanciones administrativas*. BdeF.
- Majlar, D. (2004). *El Derecho Administrativo Sancionador*. Ad-Hoc.
- Medina Osório, F. (2015). *Direito Administrativo Sancionador*. *Revista dos Tribunais* (5ª ed.).
- Méndez, A. (1940). Las sanciones administrativas. *La Justicia Uruguaya*, 1(1), 7-17.
- Nieto, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador* (4ª ed.). Tecnos.
- Peña Solís, J. (2005). *La potestad sancionatoria de la Administración Pública venezolana*. Tribunal Supremo de Justicia.
- Rincón Córdova, J. (2022). El Derecho Administrativo sancionatorio en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Anuario de la Función Pública*, (6), 61-93.

- Román Cordero, C. (2020). Derecho administrativo sancionador en Chile: Ubicación y límites. *Derecho y Sociedad*, (54).
- Vázquez, C. (2013). (Coord.). *Derecho Administrativo Sancionador. En Homenaje al Prof. Carlos Labaure Aliseris*. Instituto de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de la República.

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.

