



**UNIVERSIDAD DE MATANZAS. SEDE CAMILO CIENFUEGOS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE DERECHO**

TESIS EN OPCION AL TITULO DE LICENCIADA EN DERECHO

TÍTULO: “Las reglas procedimentales en la concurrencia de sanciones penales y administrativas en Cuba”.

AUTORA: ARLET MACHÍN CASTILLO

TUTORA: Esp. IRIS MARÍA MÉNDEZ TRUJILLO

CO-TUTOR: LIC. ADIEL GARCÍA PÉREZ

MATANZAS, 2019

Declaración de autoría

Yo, Arlet Machín Castillo declaro ser la única autora de la presente investigación y haber referenciado adecuadamente los autores de cuyos textos me auxilié para fortalecer y fundamentar este trabajo de diploma.

*“Hay que aprender del pasado, del pretor romano,
recordar las luchas que el hombre tuvo para consolidar sus derechos,
pero pensar que la búsqueda de lo justo nos acompañará siempre y que
si bien la Justicia no es una diosa, sí es el alma de la toga que elegimos
vestir”.*

Aída Kemelmajer de Carlucci

Dedicatoria

A mi mamá y mi papá por todo el cariño que me han dado y por su eterna dedicación.

A mi hermano Jorgito y a mis pequeños Alice y Jorge Alejandro, que siempre serán
personas muy importantes en mi vida.

Al amor de mi vida por tenerme tanta paciencia durante estos meses de pura locura.

A mi abuela mami y a mi primo Dayán que aunque no pueden estar físicamente a mi
lado si lo están en mi corazón.

Agradecimientos

A mi tutor, Adiel García, por su ayuda y su tiempo, para hacer que esta tesis fuera posible. Además por su PACIENCIA.

A Luis por sus consejos y apoyo incondicional.

A mis profesores que me dieron las herramientas necesarias y los consejos cuando los necesité, en especial a la profesora Arletys por animarme a no rendirme para conseguir mis sueños.

A mis amigas que me apoyaron siempre que lo necesité. Al igual que aquellas amistades que aunque surgieron hace poco, las considero muy importantes en mi vida.

A los familiares y compañeros que han facilitado la realización de esta investigación.

Índice

Introducción	1
CAPÍTULO I: Presupuestos teórico-doctrinales del Derecho Administrativo Sancionador y el principio <i>non bis in ídem</i>.	9
1.1 Antecedentes del Derecho Administrativo Sancionador. Aspectos generales. Apuntes teóricos.	9
1.1.1 Evolución histórica y escuelas de pensamiento del Derecho Administrativo Sancionador.....	9
1.1.2 Principios que informan al Derecho Administrativo Sancionador.....	11
1.1.3 La potestad sancionadora de la Administración Pública y sus límites.	14
1.1.4 Los grupos de normas del Derecho Administrativo Sancionador. Una distinción necesaria.	16
1.2 La concurrencia de sanciones y el principio <i>non bis in ídem</i>. Generalidades.	18
1.2.1 Evolución histórica y concepto.	18
1.2.2 Requisitos para la aplicación del principio <i>non bis in ídem</i> : el camino de la triple identidad.	23
1.2.3 <i>El principio non bis in ídem</i> y su relación con los principios de proporcionalidad y legalidad.....	26
1.2.4 Tratamiento legislativo y jurisprudencial del principio <i>non bis in ídem</i> en el ámbito foráneo.....	28
1.3 Procedimiento administrativo sancionador. Una mirada desde sus principios y reglas procedimentales.	30
CAPÍTULO II: Valoración en materia contravencional de la legislación cubana. Análisis de resultados.	41
2.1 Evolución histórica del Derecho Administrativo Sancionador en Cuba.....	41
2.2 Un examen del principio <i>non bis in ídem</i> desde el suelo patrio.	53
2.3 Situación actual del doble juzgamiento en la legislación cubana. Estudio de varias disposiciones normativas.	56
2.4 Las reglas de procedimiento y concurrencia de sanciones penales y administrativas.	63
Conclusiones	68
Recomendaciones	69
Bibliografía.....	70

Introducción

Los estudios socio-jurídicos tienen gran relevancia en la sociedad actual, pues van encaminados a dar claridad y brindar solución a problemas dados en el campo del Derecho pero influyentes en todas las aristas del desarrollo de cualquier país; posibilitando que la normativa se atempere a los cambios y necesidades de cada momento histórico.

La potestad sancionadora del aparato estatal puede expresarse por medio del *ius puniendi* canalizado por los conductos procesales y el sistema teórico conceptual del Derecho Penal. Sin embargo, no es su única expresión en tanto el Derecho Administrativo Sancionador como poder de la Administración Pública de imponer sanciones a las personas por acciones u omisiones transgresoras de lo estipulado por el ordenamiento jurídico en su esfera de actuación, es expresión del poder represivo estatal.

Para el Derecho ha resultado reciente y hasta novedosa, la idea de estudiar el Derecho Administrativo Sancionador de forma independiente, distinguiéndose un procedimiento administrativo propio que no precisa apoyarse en el Derecho Penal, pues presenta su distintivo contenido y sistema categorial.

Varios autores¹ coinciden que la potestad sancionadora de la Administración Pública no es originaria, sino fruto de la delegación desde la jurisdicción penal. GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ² consideran que dichas semejanzas son la razón por la cual los operadores de la Administración han acudido durante más de un siglo a los principios del Derecho Penal para aplicar la legislación rectora en materia de Derecho Administrativo Sancionador. La construcción de un aparato categorial y teórico propio para este último ha sido un reto permanente y vigente. La confusión ocasionada a partir de la delegación de la jurisdicción penal, ha generado la superposición de normas en muchas ocasiones, problemas en temas de competencia y alcance de las medidas a imponer.

¹ Los autores que coinciden en este tema son: FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2000 y QUIRÓZ PÍREZ, RENÉN, "Despenalización", Revista No. 10 del MINJUS, enero-marzo, 1986, año IV. p. 129.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, R., "Curso de Derecho Administrativo", Vol. II, 6ta. Edición, 1999, Pág. 162.

Este contexto de falta de normatividad y dispersión legislativa ha sido catalizador para que sobre los mismos hechos puedan existir consecuencias jurídicas en sede administrativa y en jurisdicción penal. En gran medida ello está condicionado por la inexistencia de reglas procedimentales que delimitadoras de temas de competencias, criterios de paralización, recursos de impugnación, mecanismo de ejecución administrativa y prescripción. El doble juzgamiento cuando existe identidad en los hechos, el sujeto y el fundamento ha sido prescripto por las ciencias jurídicas en forma de principio general del Derecho. Con el nombre de principio *non bis in ídem*³, se conoce la protección y límite al ejercicio del poder punitivo estatal, que alcanza el imperio del Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal

Nuestro país no está ajeno a esta realidad. Un amplio campo del Derecho Administrativo en nuestro ordenamiento jurídico está destinado a reglamentaciones que rigen tanto el ejercicio de autotutela administrativa, como la vida social y comunitaria, en las que se prevén infracciones típicas y sus consecuencias jurídicas. El Derecho Administrativo Sancionador patrio tiene cuatro grupos de normas: contravenciones, infracciones administrativas, delitos paralelos y normas de sujeción especial⁴.

Estos grupos de normas no cuentan con sistematicidad y están marcados por la dispersión legislativa que se produce a partir de la década de los 90, la cual privilegia el principio de oportunidad de la administrativa pública. No abundan los estudios académicos en este sentido y su desarrollo doctrinal es precario⁵. No existe un código que agrupe y ordene el procedimiento sancionador, las competencias, garantías y establezca las reglas procedimentales necesarias.

A pesar que el Decreto-Ley No. 99 del 25 de diciembre de 1987 referente a las contravenciones personales, trata de sentar un procedimiento común para el

³ La expresión *ne bis in ídem* es universalmente utilizada, especialmente por la doctrina alemana e italiana, mientras que en España e Hispanoamérica el principio ha sido tradicionalmente conocido como *non bis in ídem*. Este tema ha sido abordado por GÓMEZ PÉREZ, ÁNGELA, "El principio *non bis in ídem*. Sanciones penales y sanciones administrativas", p. 124.

⁴ GÓMEZ PÉREZ, ÁNGELA, "El principio *non bis in ídem*. Sanciones penales y sanciones administrativas", *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas*, 2004, pp. 124.

⁵ GÓMEZ PÉREZ, ÁNGELA, "Estudio sobre la aplicación del artículo ocho, apartado tres del código penal cubano", *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas*, 2004.

sistema contravencional cubano, no alcanza convertirse en una ley marco de referencia en materia del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública. Además, tal empeño se amenaza con la amplia producción de disposiciones jurídicas contravencionales⁶, que no siempre consagran los contenidos de este texto. .

Varios autores consideran que los requisitos del principio son la identidad del sujeto, hecho y fundamento. En tanto, en países como España este principio tiene plena vigencia⁷, autores como Tomás CANO CAMPOS, PERCY GARCÍA y Javier BOIX REIG han abordado el tema de doble juzgamiento coincidiendo en la triple identidad enunciada. La colombiana RAMÍREZ TORRADO es un referente en la materia, al igual que Janeyri BOYER CARRERA en Perú, quienes tienen investigaciones en el tema de estudio.

En el orden académico resaltan en Cuba los estudios teóricos de la doctora Ángela GÓMEZ PÉREZ acerca del principio non bis in ídem y, sobre el procedimiento administrativo sancionador. En el ámbito de la teoría general del proceso el profesor Juan MENDOZA DÍAZ, y desde el Derecho Penal el también profesor de la Universidad de La Habana Renén QUIRÓZ PIREZ.

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador resaltan los estudios de Karen VARGAS LÓPEZ, CARBONELL MATEU, Alejandro NIETO, José GARBERI LLOBREGAT, Alejandro VERGARA BLANCO, Agustín GORDILLO, Héctor GARCINI,

⁶ Estos son algunos de los ejemplos de las leyes contravencionales: Decreto 141 de fecha 24 de marzo de 1988 “contravenciones de las regulaciones del orden interior. autoridades facultadas para imponer multas y resolver recursos”; Decreto-Ley 99 del 25 de diciembre de 1987 referente a las contravenciones personales; Decreto-Ley 200 del 23 de diciembre de 1999 “De las contravenciones en materia de medio ambiente”; Decreto 269 del 9 de marzo de 2000 “De los servicios de radiocomunicaciones espaciales”; Decreto 272 del 21 de febrero de 2001 “De las contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanístico”; Decreto-Ley 357 del 10 de julio de 2018 “De las contravenciones personales en el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia”; entre otras.

⁷ El Tribunal Constitucional Español en la década de los ochenta emitió la sentencia del 30 de enero de 1981 estableciendo que una situación de bis in ídem prohibida se produce si dos sanciones se imponen a una misma persona por un mismo hecho y con base en un mismo fundamento. En caso de concurrencia de una sanción penal con una administrativa, lo que se discute especialmente es si tiene lugar la llamada identidad de fundamento. Esta discusión obliga a analizar aquello que sustenta la imposición de cada una de las sanciones concurrentes, siendo es, el delito en el caso de la pena y la infracción administrativa respecto a la sanción administrativa. *Vid.* GARCÍA CAVERO, Percy. El principio del ne bis in ídem material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa. *Política criminal*, 2016, vol. 11, no 21, p. 21-33. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-33992016000100002&script=sci_arttext. Consultado el 8 de abril de 2019. Hora: 2:00 pm.

Gabino FRAGA, quienes ofrecen el conjunto categorial necesario en cuanto al procedimiento administrativo y la potestad sancionadora de la Administración Pública.

En Cuba el principio *non bis in ídem* tiene carácter informador para los operadores del sistema judicial y la Administración Pública. Sin embargo, la deficiente regulación normativa, la carencia de vías de comunicación necesarias entre la jurisdicción penal y la Administración Pública, así como, la ausencia de reglas procedimentales y procesales en pos de evitar el doble juzgamiento, han permitido que esta situación pueda producirse en ocasiones.

Algunas de las normas jurídicas que cuya aplicación puede generar situaciones de doble juzgamiento son el Decreto-Ley No.357 “De las contravenciones personales en el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia” del 10 de julio de 2018, en particular por la aplicación del artículo 4; el Decreto-Ley 149 sobre confiscación de bienes e ingresos obtenidos mediante enriquecimiento indebido del 4 de mayo de 1994; el Decreto-Ley No. 232 sobre confiscación por hechos relacionados con las drogas, actos de corrupción o con otros comportamientos ilícitos del 21 de enero de 2003. La Ley 113 del Sistema Tributario del 1 de enero del 2013, en el artículo 436 referente a los casos de evasión fiscal. Se une a ello, la posibilidad de hacer nula la multa administrativa por motivo del artículo 8.3 de la Ley No. 62 “Código Penal”.

Algunas de estas normas contemplan en su articulado la confiscación de bienes sin el acceso a la vía judicial para reclamar por parte de los administrados; lo que crea una situación de vulnerabilidad, pues estos procesos confiscatorios, se derivan de la comisión de un delito y de su posterior sanción por el mismo. Produciendo así un doble juzgamiento, porque al ser declarada la persona, sujeto de la acción penal, absuelta; la vía administrativa debe tomar por probados estos mismos hechos pero, al contrario, efectúa la confiscación.

A razón de lo planteado se define como problema científico de esta investigación el siguiente: **¿Qué reglas procedimentales del procedimiento administrativo sancionador evitarían la concurrencia de sanciones penales y administrativas en el ordenamiento jurídico cubano?**

Hipótesis: **Las reglas procedimentales del procedimiento administrativo sancionador cubano que evitarían situaciones de doble juzgamiento en jurisdicción penal y sede administrativa son la paralización del procedimiento administrativo y la determinación de la cuantía.**

Para lograr el cumplimiento de dicho problema se establece el siguiente objetivo general:

- Fundamentar la necesidad de reglas procedimentales en el procedimiento administrativo sancionador cubano que impidan el doble enjuiciamiento.

Objetivos específicos:

- 1- Establecer los presupuestos teórico-doctrinales del Derecho Administrativo Sancionador y el principio *non bis in ídem*.
- 2- Analizar el tratamiento normativo y jurisprudencial en el ámbito foráneo del principio *non bis in ídem*.
- 3- Analizar situaciones en las cuales se produce concurrencia de sanciones en procedimientos administrativos sancionadores y jurisdiccional penal en el ordenamiento jurídico cubano actual.
- 4- Sistematizar las reglas procedimentales generales que deben operar en el procedimiento administrativo sancionador para impedir la concurrencia de sanciones penales y administrativas.

Para cumplir con este propósito serán empleados los siguientes métodos:

El método **analítico-sintético** es traído para recopilar y clasificar la información y elementos necesarios para alcanzar un juicio más certero sobre el fenómeno de la duplicidad de sanciones (penales y administrativas).

El método **inductivo-deductivo** fue de gran valía para a partir de procesos de generalización y particularización extraer información y conclusiones de la bibliografía, documentos y fuentes utilizadas en la investigación.

Con relación al método **teórico-jurídico**, este propició la elaboración conceptual de las instituciones jurídicas, fenómenos y categorías de estudio.

Mediante el método **jurídico-comparado** fue posible examinar las normas constitucionales, penales y administrativas foráneas.

El **exegético-analítico** fue de utilidad para conocer el alcance y sentido de las normas jurídicas analizadas, tanto extranjeras como nacionales.

El método **sistémico** permitió integrar los distintos elementos de la situación problemática para una comprensión totalizadora del asunto que revele las interrelaciones y dinámicas que se producen.

El método de **análisis documental** fue fundamental para conocer los distintos escritos de estudio y poder penetrar en el contenido de los documentos, y de este modo definir sus finalidades y caracterizar la información.

Análisis bibliográfico de textos clásicos y modernos, publicaciones (seriadas o no) en la materia, artículos de revistas, así como materiales encontrados en Internet. Su revisión partirá del análisis de textos de múltiples autores de diversos países (España, Argentina, Chile, Colombia, Alemania, Perú y Cuba); lo que viabiliza el examen de las principales posturas en torno al tema y los rumbos actuales que permiten conformar un juicio propio y pertinente en cada uno de los parámetros objeto de análisis, a la par de esbozar el marco histórico y contextual de la investigación.

Se empleó la técnica de análisis de documentos para la revisión de sentencias de los tribunales, resoluciones de tribunales constitucionales de países extranjeros, profundizando especialmente en los dictados del área iberoamericana por ser más afines a la normativa cubana. Se consultarán estos instrumentos legales bajo la pretensión de analizar las posturas asumidas en torno al cumplimiento del principio *non bis in ídem* y su incidencia en la normativa cubana vigente.

Debido al poco estudio y a la deficiente regulación legal sobre el tema, resulta novedoso científicamente, pues se realiza un análisis sobre el procedimiento administrativo sancionador cubano, que permitirá fijar las reglas procedimentales necesarias a los fines de asegurar el debido proceso, el cumplimiento y aplicación del principio *non bis in ídem*. Lo cual se revierte en mayor seguridad jurídica para la ciudadanía cubana y en especial los administrados. Con ello sin lugar a dudas se fortalece el Estado de Derecho socialista. Este estudio contribuye a la comprensión del Derecho Administrativo Sancionador, terreno de escasas reflexiones teóricas y desde las que se pueden garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad y proporcionalidad.

Este tema se inserta en la línea de investigación priorizada del Departamento de Derecho de la Universidad de Matanzas: “La reacción penal en materia de delitos económicos y asociados a la corrupción en el nuevo escenario socioeconómico cubano. Justificación y límites”; el proyecto de investigación: “Corrupción y delincuencia económica. Estrategias preventivas y reactivas en el contexto de actualización del modelo socioeconómico cubano” y el grupo de investigación “El Derecho frente a los nuevo cambios sociales”.

Esta investigación discurrirá por las siguientes etapas: 1. Búsqueda, obtención y revisión de una amplia gama de materiales bibliográficos para generar información preliminar. 2. Identificación del problema investigativo central y confección del diseño metodológico. 3. Profundización en la revisión de los materiales bibliográficos. 4. Elaboración del informe final que se proyecta tentativamente sobre la siguiente estructura: Introducción; Desarrollo contentivo de dos capítulos.

El primero capítulo realizará un análisis del Derecho Administrativo Sancionador: su origen, principales postulados, diferencias con el Derecho Penal, principios, además se establecen los límites de la potestad sancionadora. También, en este capítulo, se aborda lo referente al procedimiento administrativo sancionador, sus principios y las reglas procesales, pues estas últimas constituyen garantías para los administrados. Concluyen con el principio *non bis in ídem*: la triple identidad, la concurrencia de sanciones penales y administrativas, y como se ve este en los ordenamientos de otros países.

El segundo capítulo abordará lo referente a la evolución que ha tenido en el ordenamiento jurídico cubano el Derecho Administrativo Sancionador, el principio *non bis in ídem* y las reglas procesales. Además, se analizará como la gran dispersión legislativa existente influye sustancialmente en la situación actual de la duplicidad de sanciones en la legislación de Cuba, estableciendo los elementos que dan paso al quebrantamiento del principio de *non bis in ídem*. Para concluir con las reglas procesales que resultan vitales para la protección de los administrados frente a un doble juzgamiento.

Resultados esperados:

1. Detección de las situaciones que generan una duplicidad de sanciones y, por tanto, violentan el principio general del Derecho, non bis in ídem-
2. Establecer las reglas procedimentales del procedimiento administrativo sancionador que, de ser aplicadas correctamente, solucionan la concurrencia de sanciones administrativas y penales.

CAPÍTULO I: Presupuestos teórico-doctrinales del Derecho Administrativo Sancionador y el principio *non bis in ídem*.

1.1 Antecedentes del Derecho Administrativo Sancionador. Aspectos generales. Apuntes teóricos.

1.1.1 Evolución histórica y escuelas de pensamiento del Derecho Administrativo Sancionador.

El Derecho Administrativo Sancionador nace y se desarrolla con el surgimiento de los Estados Modernos Parlamentarios entre los siglos XIX y XX, donde se gesta como columna vertebral del poder ejecutivo y se encuentra en muchas leyes codificaciones antiguas⁸ y en el Derecho de Policía⁹.

El *Corpus Juris Civiles* introdujo cambios jurídicos y administrativos sustanciales que contribuyeron al progreso cultural y económico del Estado romano occidental; distinguiéndose entre delitos y cuasidelitos y aplicándose como sanciones la coertio, la verbatio, el arresto, el confinamiento, la multa y la indemnización reparativa. En *las Institutaes* de Justiniano se utilizó el término de faltas, distinguiéndolas en cuanto a la gravedad de las mismas en *ab ménoris* y *ab médium*.

Si bien el Derecho Administrativo Sancionador en su génesis fue concebido como una especialidad dentro del Derecho Penal, luego el derecho romano añade elementos como la distinción entre delitos y cuasidelitos, la reglamentación de las conductas en cuanto a mendicidad, policía sanitaria y la relaciones entre los hombres y los Estados para ser considerado en la actualidad como una rama independiente dentro del ordenamiento jurídico con elementos propios, principios y objeto de actuación.

Han predominado en el estudio teórico de esta rama tres escuelas, las que se ubican en distintas posturas frente a la naturaleza del Derecho Administrativo Sancionador. Se puede identificar la escuela sustancialista, la formalista y la administrativista.

⁸ Ejemplo de estas antiguas codificaciones es el Código de Hammurabi donde se recogían conductas típicamente delictivas y otras menos lesivas que tenían un tratamiento más benigno, dependiendo casi siempre de los resultados.

⁹ VILLADA, J. L., "Manual de Derecho Contravencional", Buenos Aires, 1997, pp. 39.

La primera plantea la existencia de un Derecho Administrativo autónomo tres posturas diferentes dentro de la misma. Al primera de estas posiciones es defendida por MATTES¹⁰, según este autor el Derecho Administrativo Sancionador forma parte del Derecho Penal, denominándolo Derecho Penal de Policía. Establece que la función de la policía es prevenir y que las disposiciones normativas son un injusto policial. Por otro lado para M. E. MAYER¹¹ la norma policía es anterior al Estado pues surge de una sociedad como comunidad de intereses de los individuos, para quien el término más adecuado es el de Derecho Penal Administrativo.

La tercera posición se identifica con la teoría de las infracciones del orden de GOLDSCHMIDT¹², quien establece las diferencias entre Derecho como orden público y Administración, plantea que la infracción administrativa deja de promover la actividad administrativa pero no ataca el orden jurídico sino el bien público.

Desde otra perspectiva la escuela formalista tiene como exponente a BAJO FERNÁNDEZ Y MENDOZA BUERGO¹³. Las ideas de esta escuela de pensamiento defiende que a la par de las sanciones penales existen otras que son utilizadas por la administración pública para el desenvolvimiento de su potestad sancionadora¹⁴. Estos autores tienen como objetivo demostrar que las diferencias entre la pena impuesta en el ilícito penal y la que se aplica al ilícito administrativo no radican en la propia naturaleza de la infracción, sino en la índole de la sanción que el ordenamiento jurídico asigna a los hechos. Identifican el injusto administrativo cuando es sancionado por los órganos administrativos en virtud de la facultad gubernativa o disciplinaria e injusto penal cuando es juzgado por los órganos judiciales.

¹⁰ MATTES, HEINZ: *Zwischen Strafrecht und Verwaltungsrechts auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichen der Grundlage*, Berlín, 1902, p. 540. Cit. pos Heinz MATTES: supra, p. 7.

¹¹ Mattes, Heinz. "Problemas del Derecho Penal Administrativo". Editoriales de Derechos Reunidos. España. 1979. Tomo II. p. 144

¹² GOLDSCHMIDT, JAMES, "Das Verwaltungsstrafrecht, ein Untersuchung der Greenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrechts auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichen der Grundlage", Berlín, 1902, pp. 540.

¹³ BAJO FERNÁNDEZ, M. Y MENDOZA BUERGO, B, "Ensayos de Derecho Penal y Criminología", en honor a Javier Piña y Palacios, México. 1985. pp. 85.

¹⁴ Gómez Pérez, Ángela, "*Tutela legal de las contravenciones y delitos paralelos en Cuba*", Lezcano Calcines, José Ramón, Castanedo Abay, Armando, Lanza López, María Teresa *et al*, Temas de Derecho Administrativo Cubano, Tomo 2, editorial Félix Varela, La Habana, 2006.

Por otro lado la Escuela Administrativista sostiene una visión diferente a las anteriores, pues como expresa ALEJANDRO NIETO¹⁵ consideran que el Derecho Administrativo Sancionador debe construirse alejado de los materiales y las técnicas del Derecho Penal; y si con las del propio Derecho Administrativo, del que este forma parte, apoyándose además en la matriz constitucional y en el Derecho Público estatal.

El análisis de las escuelas incorpora elementos importantes en relación a la evolución de pensamiento que ha tenido el desarrollo del Derecho Administrativo Sancionador, que si bien nació muy ligado al aparato categorial e institucional del Derecho Penal. La tendencia ha sido a pensar un Derecho Administrativo Sancionador autónomo, con su propio aparato de principios, categorías y conceptos, estructuras con competencias autónomas, y que se nutra del abrevadero común del Derecho público.

El debate en torno a las escuelas abre un inevitable análisis en torno a las semejanzas y diferencias entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. Imprescindible a los fines de comprender los antecedentes históricos, referentes teóricos y prácticos del Derecho Administrativo actual. El curso actual de la sociedad y el fortalecimiento de la institucionalidad, ha sido el catalizador del acrecentamiento de la presencia de la Administración Pública en todas las esferas. Con ello, ha sido necesario potenciar desde el punto de vista teórico el Derecho Administrativo Sancionador como poder punitivo del músculo político y ha devenido la necesidad de desligarse del Derecho Penal para constituirse en rama autónoma.

1.1.2 Principios que informan al Derecho Administrativo Sancionador.

Para la Dr.C Iris Rocío GARCÍA SEGUNDO, los principios del Derecho Administrativo Sancionador, y por consecuente, de la potestad sancionadora, son sustancialmente iguales a los del Derecho Penal; a través de la potestad sancionadora, la Administración puede cumplir sus fines constitucionales, sin embargo, existe la necesidad de someter esta potestad a los mecanismos de

¹⁵ NIETO, Alejandro, "Derecho Administrativo Sancionador", 2da Edición ampliada, Madrid, 1994, pp. 23-28.

limitación y control del poder, toda vez que esta se encuentra limitada a los principios jurídicos generales que regulan su ejercicio.

Se hace necesario entonces, antes de llegar a los principios del Derecho Administrativo Sancionador, plasmar los del Derecho Administrativo y los del Derecho Penal, con la finalidad de demostrar que el Derecho Administrativo Sancionador cuenta con principios propios.

NIETO considera que los principios que informan el Derecho Penal no deben ser trasladados mecánicamente, para su aplicación, al Derecho Administrativo Sancionador: "... la traspolación automática es imposible y las matizaciones de adaptación son tan difíciles como inseguras... por lo que su rectificación ha de iniciarse desde el principio, donde se encuentran las fuentes; en cuyo caso el Derecho Penal debe operar como referente técnico, especialmente en lo relativo a las garantías individuales."¹⁶

La aplicación de los principios penales al Derecho Administrativo Sancionador, según CARRETERO PÉREZ Y CARRETERO SÁNCHEZ¹⁷, debe partir de los principios generales del ordenamiento jurídico, que es único; y luego del Derecho Penal, pues: "El hecho ilícito pertenece a una rama del Derecho Administrativo, el Derecho Sancionador, que supone un traspaso de conceptos del Derecho Penal al Derecho Administrativo" aunque también estos autores reconocen la existencia de principios propios del Derecho Administrativo como el de especialidad y complementariedad, que a su entender sirven para complementar los principios penales y agregan: "... Los principios generales de las sanciones no se hallan en el Derecho escrito, que carece de reglas suficientes. Son los valores superiores del Derecho Penal los que se aplican en Derecho Administrativo, en cuanto son comunes a todo el Derecho Sancionador y no específicos del Derecho Criminal".

Los principios del Derecho Administrativo Sancionador¹⁸ son el fruto del desarrollo de esta rama del Derecho y muestran la independencia del mismo.

¹⁶ NIETO, Alejandro, "Derecho Administrativo Sancionador", 2da Edición ampliada, Madrid, 1994, p. 28.

¹⁷ CARRETERO PÉREZ, A. Y CARRETERO SÁNCHEZ, A., Temas de Derecho Administrativo, Temario no. 3, Perú.

¹⁸ Dichos principios son fruto del análisis de lo planteado por diversos autores como son: VERGARA BLANCO, ALEJANDRO, "Esquema de los Principios del Derecho Administrativo

Del Derecho Administrativo Sancionador trascienden a los procedimientos administrativos sancionadores así como a la potestad sancionadora, principios como el de legalidad, presunción de inocencia, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y de especial importancia el principio *non bis in ídem*. Estos constituyen una garantía a los derechos de los administrados, al tiempo, que límites al ejercicio de la Administración Pública para sancionar.

El principio de legalidad establece que ha de existir una ley promulgada con anterioridad, la que deberá determinar la pena que corresponde. El de tipicidad consiste en lo que debe emanar del cumplimiento de este principio es el establecimiento, por la ley, de una descripción y determinación de la o las conductas que quedan sometidas a sanciones, de tal manera que sea posible predecir con alguna certeza la sanción que se impondrá en caso de que alguien incurra en la conducta así "tipificada".

El principio de culpabilidad dicta que no cabe en ningún caso imponer una sanción, en este caso, administrativa, a quien no pueda dirigírsele un reproche personal por la ejecución de la conducta prohibida. Por su parte el principio *non bis in ídem* prohíbe la duplicidad de sanciones hacia una misma persona por iguales hechos y fundamento.

El de proporcionalidad supone una correspondencia entre la infracción y la sanción impuesta, con el fin de impedir que la ley autorice y que la autoridad tome medidas innecesarias y excesivas. Por su parte el de presunción de inocencia quiere decir que en un procedimiento sancionatorio administrativo es la propia Administración, en la fase de instrucción del procedimiento sancionatorio, la que debe aportar las pruebas que implican responsabilidad de quienes soporten una sanción.

El avance teórico, doctrinal y práctico del Derecho Administrativo Sancionador, así como la cada vez mayor relevancia que tiene en la ordenación social, lo ha posicionado como rama autónoma. Muestra de su independencia y autonomía

Sancionador", en Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, sede Coquimbo, Santiago de Chile, No. 2, 2004, p. 140. Además coinciden con el autor RUIZ-TAGLE PANATT, NICOLÁS Y IHL RODRÍGUEZ, MATÍAS, "La estructura del Derecho Administrativo Sancionador Chileno en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Universidad de Chile, marzo, 2014, p. 187.

es la existencia de principios propios coherente con los principios generales del Derecho.

1.1.3 La potestad sancionadora de la Administración Pública y sus límites.

La mayor parte de los modernos Estados de Derecho capitalistas ordenan sus modelos políticos a partir de la denominada tripartición de poderes¹⁹ en los que se encuentran delimitadas las funciones del Estado de forma independiente (legislativo, ejecutivo y judicial), y es precisamente en el poder ejecutivo donde se encuentra la Administración Pública como parte de un gran andamiaje con el cual se estructuran hasta la base los mecanismos de ejecución, control y garantía de la política del Estado en todas las direcciones administrativas.

Desde el punto de vista de varios penalistas²⁰, la potestad sancionadora de la Administración no es originaria, sino que es fruto de una delegación que le ha hecho el poder judicial. Sobre esta cuestión CARBONELL MATÉU expresó²¹ que afirmar que la potestad sancionadora es originaria traería consigo otorgar al poder ejecutivo la capacidad de imponer cuándo, cómo y a quién las sanciones que estime necesarias; lo cual no puede suceder pues la potestad sancionadora tiene que someterse a control judicial; reconociendo que deben hacerse salvedades en algunos casos como lo es la “autotutela”.

Debiéndose entender a la potestad sancionadora como la facultad administrativa que tiene todo organismo público, cuya finalidad es la de garantizar el cumplimiento de sus normas y que sirve como elemento de coerción respecto de los administrados para sancionar el incumplimiento de las mismas²².

¹⁹ Esta tripartición fue concebida y expuesta por el barón de Montesquieu en su famosa obra *L'esprit des Loix*, publicada en Francia, 1748, en el siglo XVIII.

²⁰ GÓMEZ PÉREZ, Ángela, *Tutela legal de las contravenciones y delitos paralelos en Cuba*, Lezcano Calcines, José Ramón, Castanedo Abay, Armando, Lanza López, María Teresa *et al*, Temas de Derecho Administrativo Cubano, Tomo 2, editorial Félix Varela, La Habana, 2006; J.C. Carbonell Matéu, Derecho Penal, concepto y principios constitucionales. 2da ed. adaptada al Código Penal de 1995, Valencia, 1996, p. 87.

²¹ CARBONELL MATÉU, J.C., Derecho Penal, concepto y principios constitucionales. 2da ed. adaptada al Código Penal de 1995, Valencia, 1996, p. 87.

²² SEGUNDO, Iris Rocio García. Control aduanero y régimen sancionador en las exportaciones de el Perú”. 2017. Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/dctes?codigo=122339>. Consultado el 8 de abril de 2019. Hora: 2:00 pm.

Es importante que la Administración tenga potestades coercitivas, a fin de que estas puedan dar cumplimiento a las normas legales. Según el Tribunal Constitucional Español atiende a “la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la administración de justicia (poder judicial) con la atención de ilícitos de menor gravedad; correspondiendo por tanto al Derecho Administrativo Sancionador el rol de instrumento de control social alternativo al Derecho Penal y complementario de la Administración de Justicia.”²³

Esta precisión es importante en las relaciones entre Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador pues en la medida en que el primero utiliza numerosas leyes en blanco cuyo complemento son normas administrativas sancionadoras, la existencia de muchos delitos requiere de la constatación de una infracción administrativa, la cual, sin embargo, no podrá ser sancionada por haber sido ya tenida en cuenta como un elemento constitutivo del tipo penal.

Es importante la convicción con la que los Tribunales han enfrentado la relación existente entre estas dos ramas del Derecho, pues han procedido a determinar, con firmeza, la pertenencia de ambas a un único, genérico y superior *ius puniendi* del Estado. En términos prácticos, esta determinación ha acercado el contenido normativo del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador, lo que permite tomar los principios y reglas contenidas en el Derecho Penal como una forma para complementar las deficiencias normativas en materia de Derecho Administrativo Sancionador.

Los operadores del Derecho que son los que hacen uso de la potestad sancionadora han acudido durante más de un siglo a los principios del Derecho Penal para aplicar la legislación que rige en materia de Derecho Administrativo Sancionador, por lo que en la actualidad los límites constituyen un elemento muy polémico en la actualidad, pues se necesita establecer las limitaciones propias de esta rama.

En materia de Derecho Administrativo Sancionador, la doctrina reconoce la ausencia de límites propios a partir de los presupuestos de desarrollo que la práctica jurídica debió imponer, no obstante, el referente de aquellos que

²³ Sentencia de la Corte Suprema del 22/10/1999 recaída en el expediente No. 86- 97.

fueron creados y evolucionados desde el Derecho Penal, constituyó en muchos casos el reservorio para la aplicación de su normativa.²⁴

Por su parte, GARBERI LLOBREGAT²⁵ considera que del propio contenido constitucional se desprenden una variada gama de principios jurídicos que operan como límites a la potestad sancionadora de la Administración, en el sentido de que su actuación ha de resultar informada por aquellos.

Criterio que respalda GARCÍA SEGUNDO²⁶ en su tesis doctoral al tomar como límites de la potestad sancionadora y, a su vez, del procedimiento administrativo sancionador, los expresados por VICENTE MONTES, los cuales son: la sujeción de la potestad sancionadora al principio de legalidad, lo que determina la necesaria cobertura de esta en una norma con rango legal; la prohibición de las penas de privación de libertad, a las que pueda llegarse de modo directo o indirecto a partir de las infracciones sancionadas; el respeto de los derechos de defensa, que deben ser reconocidos en todos los países, que son de aplicación a los procedimientos que la administración siga para la imposición de sanciones; la subordinación de la potestad sancionadora de la administración a la autoridad judicial, que consiste en el control posterior de los actos sancionadores por la jurisdicción contenciosa administrativa y la preferencia de la jurisdicción penal en el enjuiciamiento y determinación de los hechos susceptibles de ser enjuiciados por el orden administrativo y aquella jurisdicción.²⁷

1.1.4 Los grupos de normas del Derecho Administrativo Sancionador. Una distinción necesaria.

Un amplio campo del Derecho Administrativo en nuestro ordenamiento jurídico está destinado a reglamentaciones que rigen tanto el ejercicio de autotutela

²⁴ GÓMEZ PÉREZ, Ángela, "Tutela legal de las contravenciones y delitos paralelos en Cuba", Lezcano Calcines, José Ramón, Castanedo Abay, Armando, Lanza López, María Teresa *et al*, Temas de Derecho Administrativo Cubano, Tomo 2, editorial Félix Varela, La Habana, 2006, pp. 520.

²⁵ GARBERI LLOBREGAT, JOSÉ, "Garantías y simplificación del procedimiento sancionador", 1989, Universidad de Alicante, España, p. 158.

²⁶ SEGUNDO, Iris Rocio Garcia. Control aduanero y régimen sancionador en las exportaciones de el Perú". 2017. Tesis Doctoral. Universidad de Granada. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/dctes?codigo=122339>.

Consultado el 8 de abril de 2019. Hora: 2:00 pm

²⁷ Con este criterio coincide GARBERI LLOBREGAT, JOSÉ, "Garantías y simplificación del procedimiento sancionador", 1989, Universidad de Alicante, España, p. 158, pues considera que los límites de la potestad sancionadora son los mismos que los expresados por GARCÍA SEGUNDO.

administrativa, como la vida social y comunitaria, en las que se prevén infracciones típicas con sus consecuencias o sanciones. La parte mejor identificada y sistematizada de esta materia la constituyen las contravenciones, infracciones administrativas, las relaciones de sujeción especial y los delitos paralelos.

Las contravenciones²⁸ son sanciones administrativas leves a conductas que, debido a su escasa peligrosidad social, el Estado decide reprimir por la vía no penal. Son conductas típicas y antijurídicas que afectan intereses de carácter público inherentes al bienestar, la convivencia social, la seguridad, la prosperidad, tranquilidad y otros intereses sectoriales vinculados a la gestión pública del Estado, en cuyos casos se prevén sanciones administrativas como consecuencias jurídicas.

Dentro de las características de las contravenciones se encuentran: forman parte del Derecho Público Estatal y del Derecho administrativo; son sancionadoras porque tienen una finalidad coercitiva, reparadora, y correctiva; es preventiva porque regulan la conducta de los ciudadanos en correspondencia con los intereses públicos; se aplican fuera del marco jurisdiccional.

Las infracciones administrativas son las que generan por el incumplimiento de la obligación de pago y son exigidas por la Administración tributaria mientras que las contravenciones regulan diversos aspectos de la sociedad y no se circunscriben solamente al Derecho Económico.

Las relaciones de sujeción especial Son aquellas que se aplican cuando existe una estrecha vinculación entre la Administración y el ciudadano ya sea porque este se integra en la estructura de la organización administrativa como personal al servicio de la Administración, ya por cualquier otra circunstancia (internos en establecimientos penitenciarios u hospitales, estudiantes, colegiados respecto de sus respectivos colegios profesionales, contratistas de la Administración o concesionarios de servicios públicos), y que justifica una modulación o flexibilización de determinados principios rectores de la potestad administrativa

²⁸ En el Diccionario Jurídico digital 2000, puede leerse que la palabra contravención proviene del latín *contravenire*, equivalente a "oponerse", y lo define como la acción u omisión contraria a lo que dispone una norma de derecho, ya sea ésta una ley, un decreto, un reglamento o una sentencia judicial.

sancionadora, particularmente del principio de legalidad y del *non bis in ídem*, sin que pueda implicar nunca la eliminación de los derechos fundamentales.

Los delitos paralelos son las figuras típicamente antijurídicas de escasa peligrosidad, que el legislador ha recogido en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador, dependiendo la norma aplicable de determinados requisitos contemplados en las disposiciones legales.²⁹ Zaffaroni reconoce la existencia de legislaciones emergentes, e identifica este fenómeno como la banalización del Derecho Penal, que parte de la incorporación de tipos penales en leyes especiales y que igual se registra en sentido inverso mediante la inclusión de tipos con tratamiento administrativo en la legislación penal.³⁰

1.2 La concurrencia de sanciones y el principio *non bis in ídem*. Generalidades.

Abordar la problemática de la concurrencia de sanciones en sede penal y administrativa, lleva al análisis inevitable del principio *non bis in ídem*. Esto es indispensable al momento de abordar los puntos esenciales de esa problemática, ya que es un principio general del Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, que busca evitar que un mismo hecho sea objeto de dos causas. Para conocer las reglas procedimentales mínimas que eviten el doble juzgamiento en sede jurisdiccional penal y administrativa es necesario conocer los contenidos esencia y modos de regulación normativa en otros países de este principio neurálgico en el debate que tiene lugar en la presente investigación.

1.2.1 Evolución histórica y concepto.

El principio *non bis in ídem* tiene su origen en el derecho romano³¹ como derivación de la máxima *res judicata pro veritate habetur*, convirtiéndose en la

²⁹ GÓMEZ PÉREZ, Ángela, "Tutela legal de las contravenciones y delitos paralelos en Cuba", Lezcano Calcines, José Ramón, Castanedo Abay, Armando, Lanza López, María Teresa *et al*, Temas de Derecho Administrativo Cubano, Tomo 2, editorial Félix Varela, La Habana, 2006.

³⁰ R. ZAFFARONI, E., "La creciente legislación penal y los discursos de emergencia", artículo publicado en la obra; "Teoría actuales en el Derecho Penal", 1era edición, 1998, Buenos Aires, Argentina, pp. 616.

³¹ Este es el criterio que predomina aunque DE LEÓN VILLALBA señala autores que lo remontan al siglo IV a.C. en su investigación titulada "Acumulación de sanciones penales y administrativas. Sentido y alcance del principio *ne bis in ídem*", Barcelona, Bosch-Casa Editorial, 1998, págs. 48-50. En especial MUÑOZ CLARES indica como su artífice a Demóstenes (384-322 a.C.), con su alocución *dis pros ton autón perí tóon autón*, que habría sido sustituida por la fórmula latina *bis in idem*, que es lo que se pretende corregir al anteponerle el *non*. MUÑOZ CLARES, JOSÉ, *op. cit.*, nota 3, págs. 28 y 41-46.

expresión extensa *bis de eadem res ne sit actio* que condensadamente conocemos como *non bis in ídem* y que literalmente traduce “no dos veces por la misma causa”; los efectos del postulado se encuentran restringidos a la esfera procesal del mismo. Dicha prohibición fue adoptada por otros ordenamientos; así, los sistemas normativos germánico, italiano, inglés y español realizaron una interpretación de este principio, pero siempre respetando su sentido genuino: la prohibición de que por un mismo hecho se abran dos expedientes a una misma persona.

La esencia formal o procesal del principio se encuentra contenida en la propia fórmula *ne bis in ídem*, que como destaca RAMÍREZ GÓMEZ³² constituye precisamente la abreviación del aforismo *bis de eadem re ne sit actio*, que ya lo utilizaba Quintiliano a finales del siglo I d. C., en sus *Institutiones Oratoriae*: “Suele también discutirse sobre a qué se refiere lo que está escrito, como en ‘que no tenga acción dos veces por la misma cosa’, es decir, si ‘dos veces’ se refiere al denunciante o a la acción, y todo esto está oscuro en la ley”³³.

Sin valor para la jurisprudencia clásica latina, sino sólo como exigencia ética, en el siglo II d. C. Gayo sostenía que: “La buena fe no consiente que se exija dos veces la misma cosa”³⁴; sin particular referencia, además, al Derecho Penal.

Ya en la compilación de derecho romano postclásico del siglo III d. C., conocida como las Sentencias de Paulo, por primera vez se le ubica en el ámbito del Derecho Penal estableciendo que: “Por los delitos por los que alguien ha sido absuelto, no puede reiterar la acusación quien lo hubiese acusado.

En el siglo XII en el Decreto de Graciano se disponía que: “Al que ha sido acusado por uno no puede acusarlo otro”, que en La Glosa de Bartolomeus Brixienensis se interpretó en el sentido de que: “Haya sido condenado o bien absuelto, sin embargo, no se puede proceder de nuevo por el mismo delito. Así, por primera ocasión no solamente la absolución sino también la condena,

³² RAMÍREZ GÓMEZ, SALVADOR, El principio *ne bis in ídem* en el ámbito tributario. (Aspectos sustantivos y procedimentales), Madrid, Marcial Pons, 2000, pág. 36 nota 70.

³³ Ídem.

³⁴ El Digesto del Emperador Justiniano, traducción RODRÍGUEZ DE FONSECA, BARTOLOMÉ AGUSTÍN, nueva edición bilingüe completada y revisada, Madrid, Imprenta de Ramón Vicente, 1874, Tomo III, pág. 840.

impedía que se procediera por segunda vez en contra de quien ya había sido procesado. Aporte canónico de suma importancia que sin embargo fue abolido en el procedimiento inquisitorial, en el cual en lugar del *non bis in ídem* se implantó la *absolutio ab instantia*, que permitía que a quien hubiera sido absuelto por un tribunal, fuera procesado de nueva cuenta si aparecían indicios nuevos.

Dentro de Las Siete Partidas del Rey Alfonso X de Castilla y León, conocido como el Sabio se incluyó dicho principio, aun cuando no con su actual denominación que fue acuñada posteriormente: “Como aquel que es absuelto una vez por juicio acabado del delito que cometió, no lo pueden acusar después.”³⁵

Consustancial al principio mismo materia de estudio son sus excepciones que, como se ve, lo han acompañado siempre, así los juristas italianos de la Edad Media señalaban, entre otras, que no se reconocía la aplicación del principio si la primera sentencia había sido en una jurisdicción distinta (*diversi fori*), por ejemplo de la iglesia o de un tribunal extranjero.

Fueron los juristas franceses de la Ilustración (siglo XVIII) quienes resumieron la esencia del principio con la fórmula *non bis in ídem*, que dada su concisión y precisión se universalizó rápidamente. Con la revolución francesa alcanzó rango constitucional al incluirse en el artículo 9 del capítulo V, relativo al Poder Judicial, de la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791, en cuyo último párrafo se dispuso lo siguiente: [...] Todo hombre absuelto por un jurado legal, ya no podrá ser detenido ni acusado con base en el mismo hecho”, definición precisa en la que lo relevante es la referencia al mismo hecho, no al mismo delito que sería de alcance mucho menor, puesto que un mismo hecho podría ser subsumido en diversos tipos penales, con lo que perdería eficacia el principio así consagrado.

³⁵ HIGUERA CORONA, JORGE, “El juzgamiento por Tribunal incompetente y la reincidencia; a la luz de los principios non bis in ídem y de proporcionalidad en la imposición de la pena”, España-México, 2011.

El vocablo *non bis in ídem* o *ne bis in ídem*³⁶ significa, en su vertiente material, la garantía establecida en favor del ciudadano que comete un acto ilícito por virtud del cual no podrá ser sancionado dos veces por un mismo hecho y fundamento (proscripción de punición múltiple); en su aspecto procesal, que un mismo hecho no podrá ser objeto de dos procesos distintos tras una decisión firme, sea o no condenatoria y en cualquier caso, constituye un límite al ejercicio de la potestad sancionadora que a la Administración Pública reconoce el ordenamiento jurídico.

Respecto a la naturaleza jurídica del *non bis in ídem*, no existe unanimidad en reconocerlo como un principio general del Derecho debido a las contradictorias posturas existentes; algunos autores consideran que es una regla jurídica que aduce un calificativo de principio, considerándolo como una regla no positivizada en una norma debido a que no se encontraba plasmada en las normas y mucho menos en el texto constitucional³⁷. Para otro sector doctrinal, el *non bis in ídem* sí se configura como un principio general del Derecho³⁸, ya

³⁶ La expresión *ne bis in ídem* es universalmente utilizada, especialmente por la doctrina alemana e italiana, mientras que en España e Hispanoamérica el principio ha sido tradicionalmente conocido como *non bis in ídem*. Vid. GÓMEZ PÉREZ, ÁNGELA, “El principio *non bis in ídem*. sanciones penales y sanciones administrativas”, p. 124).

³⁷ NIETO, ALEJANDRO (2012), Derecho administrativo sancionador, 5ª ed. TECNOS, Madrid, pp. 438-439. Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS., Y GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 2007, vol. II, 4ª ed. Civitas, Madrid, también opina que el *non bis in ídem* es una regla jurídica, p. 3028.

³⁸ Los autores que coinciden con esto son: SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO (2009), Principios de derecho administrativo general, Vol. II, 2ª ed., IUS-TEL, Madrid, pp. 405-408; BENLLOCH PETIT, GUILLERMO (1998), “El principio de *non bis in ídem* en las relaciones entre el Derecho Penal y el Derecho disciplinario”, en: Revista del Poder Judicial, Consejo General del Poder Judicial, España, núm.51, p. 312; y CARRETERO SÁNCHEZ, ADOLFO (1995), Derecho administrativo sancionador, 2ª ed., EDERSA, Madrid, p. 191; QUERALT JOAN JOSEP (1992), El principio *non bis in ídem*, TECNOS, Madrid, p. 9; Trayter Jiménez, Juan Manuel (1991), “Sanción penal-sanción administrativa: el principio “*non bis in ídem*” en la jurisprudencia”, en Poder Judicial, núm. 22, p. 115; Del Rey Guanter, Salvador (1990), Potestad sancionadora de la Administración y jurisdicción penal en el orden social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pp. 111-116; SANZ GANDÁSEGUI, FRANCISCO (1985), La potestad sancionadora de la Administración. La Constitución española y el Tribunal Constitucional, EDERSA, Madrid, p. 129; Garberí Llobregat, José (1989), La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador: (Doctrina del Tribunal Constitucional y reforma legislativa), Triyium, Madrid, p. 149; ALARCÓN SOTOMAYOR LUCÍA, El *non bis in ídem* como principio general del derecho administrativo, en SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO (2010), (dir.), Principios Jurídicos del derecho administrativo, La Ley, Madrid, , pp. 419-423. La jurisprudencia se inclina también por esta línea y así se establece hasta la fecha en siguientes sentencias SSTS 221/2016, de 16 de marzo (Ref. Iustel: §360718), 506/2015, de 27 de julio (Ref. Iustel: §360451), 1996/2014, de 2 de junio de 2015 (Ref. Iustel: §360420), todas ellas denominan al *non bis in ídem* como un principio y no como una regla jurídica.

que constituye a la formación de los valores básicos dentro del ordenamiento jurídico a los que Enterría denomina los valores que constituyen convicciones ético-jurídicas fundamentales de una comunidad(...)³⁹. Por lo anteriormente expuesto se llega a la conclusión de que se considera un principio general del Derecho que tiene un carácter informador dentro del ordenamiento jurídico y en estrecha vinculación con otros principios como el de legalidad y el de proporcionalidad, brindando así seguridad jurídica a todos los sujetos del Derecho⁴⁰.

LILIANA HERNÁNDEZ ⁴¹ expresa que además de ser un principio general del Derecho, es posible afirmar que también contiene reglas jurídicas respecto de la vertiente material y procesal, como imponer dos sanciones sobre el mismo ilícito cuando exista identidad del sujeto, hecho y fundamento, así como la prohibición de doble enjuiciamiento, pero estas reglas no implican que deje de ser un principio, ya que siempre contendrá primero los valores básicos de un ordenamiento jurídico.

En concordancia con lo citado, el principio *non bis in ídem* tiene una doble connotación, pues además de ser un principio general del derecho, es considerado un elemento esencial del derecho fundamental al debido proceso, que trasciende todo el ordenamiento jurídico y es un instrumento para controlar el poder sancionatorio de la administración.

“El principio general de derecho conocido por *non bis in ídem* supone, [...] que no recaiga duplicidad de sanciones, administrativa y penal, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración que justifique el ejercicio del *ius puniendi* por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración”⁴².

³⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Además ha coincidido con este criterio, Tomás Ramón (2006), “Curso de derecho administrativo”, Tomo I, 13ª ed. Civitas, Madrid, p. 85.

⁴¹ HERNÁNDEZ MENDOZA, LILIANA, “Dilemas sobre la naturaleza jurídica y el fundamento del *non bis in ídem* en España y México”, vol. 6, no. 11, Ciencia Jurídica, 2017, pp. 73-89. Disponible en: <http://cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/224>. Consultado el 1 de febrero de 2019. Hora: 10:30 am.

⁴² MESSEGUER YEBRA, J., “El principio non bis in ídem en procedimiento administrativo sancionador”, pp. 18-22; ALVAREZ ROLDAN, L. B., «El ne bis in ídem en la justicia militar», cit.,

Su objeto es evitar que se realice una persecución abusiva por parte del Estado en contra de los sujetos que hubiesen cometido un acto ilícito, sea que por un mismo delito se pretendan imponer dos penas, que una misma agravante sea apreciada en más de una ocasión o que un mismo hecho se pueda sancionar a la vez con una pena criminal y con una sanción administrativa. Si en la práctica dos o más preceptos configuran una posible infracción al principio, la autoridad deberá aplicar uno de ellos, pero no todos.

1.2.2 Requisitos para la aplicación del principio *non bis in ídem*: el camino de la triple identidad.

Los condicionantes o requisitos para la aplicación del *non bis in ídem*, se deducen de la propia definición de este principio. El principal condicionante de la aplicación del *non bis in ídem* es la concurrencia de la llamada triple identidad, esto es, que las situaciones objeto de comparación se materialicen en la pretensión sancionadora respecto de un mismo sujeto, por un mismo hecho y con un mismo fundamento.

- 1- Identidad de sujeto: El requisito de identidad de sujeto significa que, para que pueda apreciarse un *bis in ídem*, la doble sanción ha de haber recaído sobre la misma persona. Para que la prohibición de la doble sanción surta efecto, es necesario que el sujeto al que se vaya a sancionar sea el mismo.
- 2- Identidad de hechos: No puede sancionarse dos veces a un mismo sujeto por unos mismos hechos. En efecto, en el marco de la llamada vertiente procesal del principio, o material uno de los aspectos que más importancia revisten es la coherencia entre los ámbitos sancionadores a la hora de la apreciación de los hechos. Así pues, los hechos declarados probados por uno de los órdenes deben ser los mismos que para el otro; de modo que, si en el orden penal se declaran unos hechos probados y con base en ellos se adopta una decisión acerca de si son constitutivos o no de delito o falta, esos mismos hechos son los que se deberán tener en cuenta por parte de la Administración.

p. 772; RIVES SEVA A., P., «El principio “non bis in ídem” y su significación actual en el derecho administrativo sancionador», cit., pp. 35-36; GARCÍA MACHO, R., «Sanciones administrativa y relaciones de sujeción especial», cit., pp. 522-527.

3- Identidad de fundamento: La identidad de fundamento es probablemente el elemento que más problemas de interpretación plantea. Desde el principio se ha interpretado en un sentido de interés o bien jurídico protegido, similar al valor social o individual cuya lesión o puesta en peligro encarna la acción típica de la infracción⁴³. Se considera como una regla que opera como la gran coartada para justificar las excepciones a las reglas generales del *non bis in ídem*. En general, la regla es que se podrá castigar dos veces por lo mismo a un mismo sujeto siempre que las normas sustentadoras del castigo protejan bienes jurídicos diferentes. Por tanto, ante una doble lesión, un doble castigo sea considerado proporcional. Una circunstancia que no es en absoluto desconocida para el Derecho Penal que, ante este tipo de situaciones, cuenta con un instrumento esencial: la regla de los concursos.

Esta triple identidad limita la aplicación del principio *non bis in ídem* solo a los casos en los que se identifiquen estos tres requisitos; pues si no se cumple alguno de ellos no se producirá un quebrantamiento de dicho principio y, por tanto, se podrán imponer más de una sanción. Pues la esencia de este es la protección de un doble enjuiciamiento respecto de los mismos hechos y no respecto de los mismos delitos.

La situación de concurrencia de pena⁴⁴ y sanción administrativa sobre un mismo sujeto por la realización de un mismo hecho es fácilmente reconocible. Ella se presenta cuando la comisión de un delito tiene lugar en ámbitos sometidos a una regulación administrativa primaria que cuenta con normas sancionatorias por incumplimiento de los estándares de actuación establecidos. Si el comportamiento concretamente realizado tiene simultáneamente una relevancia penal y administrativa en términos de infracción legal, entonces tanto una regulación como la otra reclamarán imponer a su autor la sanción legalmente prevista, por lo que concurrirán dos consecuencias jurídicas sancionatorias por un mismo hecho.

⁴³ STS 30 de mayo de 2000 (RCJ 2000/5155); STS 17 de julio de 2001 (RCJ 2001/6685).

⁴⁴ Cuando se hace alusión al término pena se está equiparando e igualando su significado al de sanción penal.

La prohibición de doble enjuiciamiento es, en realidad, la única manifestación del non bis in ídem que la doctrina está de acuerdo en encuadrar como perteneciente a la vertiente procesal del principio; incluso se ha llegado a denominar como la más completa expresión del non bis in ídem procesal⁴⁵. De vital importancia, suele asociarse al principio de seguridad jurídica, y opera siempre y cuando no haya habido absolución o sobreseimiento del proceso penal pues en dicho supuesto será posible la actuación administrativa.

La creciente aprobación de normas sancionadoras que abarcan materias comunes invita a la duplicidad de castigos o enjuiciamientos y, lo que es peor, a provocar a las personas incertidumbre y merma de sus garantías procesales. Al no establecerse unos criterios uniformes, el principio *non bis in ídem* parece haber encallado sin que aparentemente encuentre un rumbo o una solución.

En la doctrina penalista se ha impuesto como máxima aspiración la contención del Derecho Penal, a costa de expandir los castigos administrativos, en virtud, sobre todo, del principio de mínima intervención penal⁴⁶. Aunque para algunos autores como es el caso de LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR, la mejor opción es que se castigue por regla general mediante el Derecho Penal y como excepción, aunque pueda ser muy amplia, a través del Derecho Administrativo Sancionador.⁴⁷ Pero en la realidad lo que se aprecia con mayor frecuencia, como se ha abordado anteriormente es la paralización del proceder en sede administrativa hasta que no se resuelva por la vía penal.

No obstante, tal como se ha sostenido previamente, la posibilidad de que un mismo hecho pueda dar origen a distintas infracciones con diversos procedimientos, la autoridad habilitada a resolver el caso concreto deberá

⁴⁵ Benlloch Petit, G. (1998). "El principio de non bis in ídem en las relaciones entre Derecho penal y Derecho disciplinario", en *Revista del Poder Judicial*, pp.51.

⁴⁶ M. WEISSMAN, DEBORAH, "Proyecto de Derechos Humanos: una perspectiva crítica", Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas, Carolina del Norte, p. 94. MEJÍAS RODRÍGUEZ, CARLOS ALBERTO et al, *Temas de Derecho Penal Parte General*, "Los principios de intervención mínima, proporcionalidad y resocialización en la era del expansionismo irracional del poder punitivo del Estado", ed. My. Gral. Ignacio Agramonte y Loynaz, 2015, La Habana.

⁴⁷ ALARCÓN SOTOMAYOR, LUCÍA, "Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador", (2014). *Revista de Administración Pública*. No. 195. Madrid. Páginas 135-167.

prestar especial atención en la relación existente entre dichos hechos y los bienes jurídicos que se buscan tutelar, a partir de lo cual podrá determinar si efectivamente se produce una afectación al principio de no doble juzgamiento y, en su caso, al principio de proporcionalidad.

Por su parte, frente a la existencia o superposición de diversas normas sancionadoras o procedimientos represivos, serán las autoridades llamadas a resolver el caso en concreto, quiénes deberán velar por el respeto y efectiva operatividad del principio, lo que consecuentemente importará una revisión de proporcionalidad.

1.2.3 El principio *non bis in ídem* y su relación con los principios de proporcionalidad y legalidad.

El principio *non bis in ídem* es un “derecho fundamental de orden procesal”, “de un contenido implícito del debido proceso que puede ser derivado de los principios de legalidad y proporcionalidad. Por eso, toda actividad del Estado debe ajustarse a la ley, debiendo estar los actos de los órganos administrativos producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.

El principio de proporcionalidad regula la correspondencia que debe existir entre el hecho sancionable, ya sea administrativo o penal, y la pena o sanción administrativa a imponer. Respetando de este modo otros principios del Derecho como el de seguridad jurídica, el de legalidad y el propio *non bis in ídem*; pues la violación del principio *non bis in ídem* constituye el quebrantamiento del de proporcionalidad.

Este principio constituye una materialización de la garantía de igualdad en la protección de los derechos, por lo que si se sanciona dos veces por lo mismo, se afecta la proporcionalidad de la sanción en relación al ilícito, incurriendo, por consiguiente en arbitrariedades y por consiguiente en la vulneración del principio *non bis in ídem*.

El principio de legalidad suele formularse bajo el aforismo, atribuido a FEUERBACH (1847), *nullum crimen, nulla poena sine lege*, es decir, no hay delito ni pena sin una ley que lo tipifique. Implica que la acción administrativa debe necesariamente adecuarse a la totalidad del sistema normativo. Desde el Derecho Administrativo Sancionador las manifestaciones que se encuentran

son la reserva de ley ⁴⁸ y la tipicidad. De especial importancia es esta última toda vez que constituye la exigencia hecha a la Administración para que de manera previa a la conducta reprochada, se establezcan las infracciones en las que puede incurrir un sujeto, así como las correspondientes sanciones que le podrían ser aplicadas en caso de comprobarse el hecho que se le atribuye, todo lo cual viene a garantizar el principio de seguridad jurídica que necesariamente debe impregnar los diferentes ámbitos de la materia sancionadora.

Desde esta perspectiva, el principio de legalidad conlleva entonces dos exigencias o consecuencias jurídicas: de un lado, la prohibición del derecho consuetudinario, la ley debe ser escrita y, de otro, la prohibición de la analogía, esto es, el pleno sometimiento del juez y la administración, en cada caso, al imperio de la ley. Implica que toda actuación del Estado y de las entidades que componen la administración pública debe fundamentarse en las disposiciones legales; constituyendo así un límite al ejercicio arbitrario de la autoridad. Comprende el fundamento del *non bis in ídem* ya que representa los límites que se establecen en cada norma jurídica, y las autoridades no pueden actuar por iniciativa propia sino ejecutando el contenido de la ley. Además opera como una cobertura legal previa a la realización del hecho, así que imponer dos sanciones al mismo sujeto por un mismo hecho y fundamento vulneraría el principio *non bis in ídem*⁴⁹.

Por su parte, la legalidad representa el respeto a las normas que rigen la Administración Pública, la ley en sentido amplio, y el respeto al Derecho, como su necesario complemento, ya que no implica solo la obediencia a la ley, sino también al conjunto de principios y valores que integran el Derecho.

Algunos se encuentran de acuerdo y otros en desacuerdo con vincular al *non bis in ídem* con el principio de legalidad⁵⁰. Sus partidarios apuntan que, ante los mismos hechos, el principio de legalidad impide que se tipifiquen dos o más sanciones; y que, en el caso que exista concurrencia normativa, se prevean

⁴⁸ Solo por ley se regula toda la materia a ella reservada por el legislador y que en materia reglamentaria es donde se desarrolla y complementa la ley.

⁴⁹ HERNÁNDEZ MENDOZA, LILIANA, "El non bis in ídem en el ámbito sancionador: estudio comparado de los sistemas español y mexicano", Tesis de Doctorado, 2012, España.

⁵⁰ JIMÉNEZ MOSTAZO, ANTONIO Y ALVARADO RODRÍGUEZ, PEDRO. "Ne bis in ídem, un principio constitucional de creación jurisprudencial (I). Aproximación", p. 326.

reglas que determinen cuál de las normas que concurren será la aplicable. Quienes se muestran en desacuerdo, apuntan que si las sanciones se encuentran tipificadas en una norma con rango de ley, su aplicación responderá perfectamente al principio de legalidad.

Por lo planteado anteriormente se ha podido constatar el estrecho vínculo existente entre estos tres principios, y la necesidad de velar por su cumplimiento con el fin de evitar la duplicidad de sanciones. Amén de las posturas controvertidas que existen, se considera que el principio de legalidad suple las carencias de normatividad expresa del principio *non bis in ídem*, impidiendo de este modo la doble concurrencia de sanciones.

1.2.4 Tratamiento legislativo y jurisprudencial del principio *non bis in ídem* en el ámbito foráneo.

En algunos ordenamientos jurídicos el principio *non bis in ídem* se encuentra consagrado a nivel constitucional. En la Ley Fundamental alemana⁵¹, el artículo 103, la prohibición de que una persona sea sancionada, con arreglo a leyes penales generales, más de una vez por un mismo hecho. Además, el cuerpo normativo alemán posee la Ley de las Contravenciones del 24 de mayo de 1968 con sus posteriores modificaciones.

Además, se encuentra reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵², y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵³, consagrándose el principio *ne bis in ídem* exclusivamente en su dimensión de estándar procesal. Esto impone la carga de dar cuenta de algunas peculiaridades de su consagración en uno y otro texto.

En España no se encuentra expresamente regulado en el texto constitucional, pero este se deriva directamente del principio de legalidad penal, consagrado

⁵¹ Ley disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1097988.pdf>. Consultado el 15 de febrero de 2019. Hora: 9:00am.

⁵² El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido condenado o absuelto por una sentencia firme (...)”.

⁵³ El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte, consagra el principio, en su sola dimensión procesal, en términos todavía más restrictivos, al disponer que “el inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a un nuevo juicio por los mismos hechos”.

en el artículo 25 de la Constitución española⁵⁴. Según el Tribunal Constitucional, aún y cuando el principio *non bis in ídem* no aparece regulado constitucionalmente, esta omisión no impide reconocer su vigencia en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que dicho principio está íntimamente unido a los de legalidad y tipicidad de las infracciones que si aparecen en el texto constitucional; atribuyéndole de esta forma rango constitucional en múltiples resoluciones a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 2/1981, de 30 de enero, en conexión con los principios que se abordaron anteriormente. A partir del año 1981, el Tribunal Constitucional español declara que, efectivamente, este principio deriva de aquél “como consecuencia de la vinculación de la prohibición de acumulación de sanciones con los derechos a la legalidad y tipicidad de las infracciones”.

En Colombia⁵⁵ se encuentra regulado este principio en el artículo 29 de la Constitución Política: “Quien sea sindicado tiene el derecho (...) a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”, brindando así una mayor seguridad jurídica y con ella la protección de los sujetos ante la violación de este. La labor interpretativa desarrollada por el Tribunal Constitucional de Colombia ha sido significativa no solo para darle un sustento constitucional, al principio sino que también ha contribuido en su construcción dogmática. Dicho Tribunal ha señalado que el *non bis in ídem* se encuentra implícito en diversas disposiciones constitucionales. Asimismo, ha sostenido que se trata de un principio esencial de todo ordenamiento democrático.

En Perú⁵⁶, el legislador reconoce y configura la prohibición del *non bis in ídem* como un principio de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley No.27444 del Procedimiento Administrativo General. De esta forma no se podrán imponer sucesivamente una pena y una sanción administrativa por el

⁵⁴ DÍAZ PITA, MARÍA DEL MAR, “España, informe sobre el principio *non bis in ídem* y la concurrencia de jurisdicciones entre los Tribunales penales y los Tribunales penales internacionales”, *Revista Internacional de Derecho Penal*, 2002, España, p. 873-899.

⁵⁵ JIMÉNEZ-GARCÍA, Ángela María Jimena. ¿ EN COLOMBIA SE RESPETA EL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM?. *Principia Iuris*, 2016, vol. 12, no 24, p. 59-76. Disponible en <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/1075>. Consultado el 8 de abril de 2019. Hora: 2:00 pm.

⁵⁶ BOYER CARRERA, JANEYRI, “Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre el principio *non bis in ídem*”, Perú

mismo hecho en los casos en que se aprecie la triple identidad. No obstante, el Tribunal Constitucional peruano ha interpretado que dicha prohibición de una duplicidad de castigos, forma parte del texto constitucional, en algunos casos únicamente como principio informador de la potestad sancionadora del Estado.

La prohibición de punición múltiple, en caso de Chile, no se encuentra explícitamente reconocida en el nivel legal; aunque esto no quiere decir que no se respete el mismo, pues su operatividad resulta modulada a través de los criterios tradicionalmente invocados para la caracterización de un posible concurso de hechos punibles como un concurso solo aparente⁵⁷. En cuanto a la regulación sobre las contravenciones la legislación chilena no posee un cuerpo normativo que agrupe a todas estas, contando entonces con regulaciones contravencionales para cada caso, como lo son las contravenciones al derecho de la libre competencia y las que se encuentra en la Ley del tránsito 18.290.

Por su parte en Argentina se aplica el criterio de *in dubio pro reo* en el caso de las contravenciones del tránsito. Además se establece que la legislación sobre este tema le compete a las provincias.

1.3 Procedimiento administrativo sancionador. Una mirada desde sus principios y reglas procedimentales.

Debido a la importancia que tiene el procedimiento administrativo de forma general y el procedimiento administrativo sancionador se hace necesario establecer en qué consisten y cuáles son las reglas procesales que contienen para lograr un adecuado desenvolvimiento de los mismos; además de las garantías que brindan para evitar que se produzca un quebrantamiento de lo estipulado por el principio *non bis in ídem*.

Para ARMANDO CASTANEDO ABAY el procedimiento administrativo es: “La sucesión de actos encaminados a lograr legitimar el interés de una de las

⁵⁷ MAÑALICH RAFFO, JUAN PABLO, “El principio *ne bis in ídem* frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio”. Conferencia en coloquio de Derecho Penal Económico, 2013, Chile.

partes a partir de las normas jurídicas administrativas existentes y por el órgano del Estado con jurisdicción para ello”.⁵⁸

MENDOZA⁵⁹ coincide con lo anterior pero establece la distinción entre procedimiento y proceso; siendo el primero el que se lleva a cabo fuera de los tribunales, mientras que el proceso⁶⁰, según el autor, es atribuible a los actos que se realizan en sede judicial.

El procedimiento administrativo es la parte del Derecho Administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Regula la participación y defensa de los interesados en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados.

Varios son los elementos que instituyen un procedimiento administrativo. Primero, la inclusión en él de un órgano investido de poder, una autoridad estatal, y un deseo, necesidad o propósito; bien sea de la propia Administración o de un ciudadano, ahí su génesis. Luego, la ley proveerá a todos del modo de satisfacer sus intenciones, el procedimiento administrativo será el medio, la vía entre unos y otros con el fin propuesto, en el marco de una situación jurídica predefinida.

La doctrina ha recogido las distintas clases de procedimientos atendiendo a diversos criterios de ordenación por los que se establecen grupos donde se fijan los distintos procedimientos que en materia administrativa existen.

En torno a este último criterio existe una vieja clasificación que divide a los procedimientos en gubernativos y contencioso-administrativos⁶¹. Además, están los procedimientos administrativos internos, estimando como tales

⁵⁸ CASTANEDO ABAY, ARMANDO, “El Principio de Cosa Juzgada en el derecho administrativo”, Revista Jurídica No. 18, p. 134.

⁵⁹ MENDOZA DÍAZ, JUAN, Derecho Procesal. Parte General, Capítulo V: El Proceso, Ed. Universitaria Félix Varela, La Habana, 2015, p. 157-187.

⁶⁰ MENDOZA establece que el concepto de proceso está asociado a la esencia de la actuación procesal, mientras que procedimiento se reserva a la forma externa de las actuaciones.

⁶¹ LEZCANO CALCINES, JOSÉ RAMÓN, “El procedimiento administrativo”, LEZCANO CALCINES, JOSÉ RAMÓN, CASTANEDO ABAY, ARMANDO, LANZA LÓPEZ, MARÍA TERESA *et al*, Temas de Derecho Administrativo Cubano, Tomo 2, editorial Félix Varela, La Habana, 2006.

aquellos cuyas resoluciones al causar estado no son impugnables por vía judicial ni administrativa; complementándose tal vez con procedimiento excepcional de revisión en sede administrativa exclusivamente.

El procedimiento administrativo sancionador, tiene un cierto grado de especialidad dentro de los procedimientos administrativos. Este regula y concreta el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. Como tal, regula el conjunto de actos que se suscitan en esta rama del Derecho; lo cual permite que exista un procedimiento propio y bien estructurado.

Tal procedimiento cuenta con un catálogo de principios⁶² propios que informan las reglas, contenidos y garantías del mismo. Coinciden el principio de legalidad y *non bis in ídem* de medular importancia por lo expuesto *ut supra*⁶³.

Además cuentan con principios la culpabilidad y oficiosidad. En el primer caso es exigible la culpa en aquellas infracciones administrativas donde se demuestra la mala fe de la actuación del infractor al momento de cometer la falta. Mientras que la oficiosidad es la facultad dada a la administración para ordenar y efectuar actos dentro de un procedimiento, aunque estos no hayan sido solicitados expresamente por alguna de las partes, es decir, el impulso de procedimiento administrativo se realizará de oficio, sin perjuicio del que puedan darle las partes.

También son principios el de imparcialidad e informalismo; con el primero se procura que en la búsqueda de la verdad real⁶⁴, la Administración actuará con objetividad en la toma de decisiones y con absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. En el de informalismo se deben eliminar los obstáculos puestos innecesariamente en el desarrollo de un procedimiento propio de la Administración, a fin de que este se realice de forma ágil, procurando que el asunto sea definido con la mayor celeridad. En consecuencia, el procedimiento administrativo debe orientarse a evitar lo

⁶² Sobre este particular Vid. GORDILLO, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II y IV, Capítulo IX, p. 322;; VARGAS LÓPEZ, KAREN, "Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador", Costa Rica.

⁶³ Vid epígrafe 1.2.3

⁶⁴ Cuando se refiere a verdad real se está aludiendo a la verdad material.

complicado y excesivamente burocrático, prefiriendo un moderado formalismo, sencillez y flexibilidad.

Mediante el principio de debido procedimiento se generan una serie de requisitos que deben seguirse en todo proceso o procedimiento que tenga por finalidad la imposición de algún tipo de sanción. Esto habilita su aplicación en asuntos donde la Administración haga uso de sus potestades de imperio para ejercer el derecho sancionatorio. Este principio contiene el derecho general a la justicia⁶⁵; derecho de audiencia y defensa, comprendiendo este a su vez la intimación⁶⁶, imputación⁶⁷, audiencia⁶⁸, defensa en sí⁶⁹; inocencia⁷⁰; *in dubio pro homine*⁷¹; derecho al procedimiento, formando parte de él la libertad de acceso al expediente, confidencialidad, amplitud de la prueba⁷², libertad de prueba⁷³, legitimidad de la prueba⁷⁴, intermediación de la prueba⁷⁵, identidad física del

⁶⁵ Acceso universal justicia para toda persona.

⁶⁶ Toda persona tiene derecho a que se le instruya (informe) sobre los hechos que se le atribuyen, incluso a manera de presunción.

⁶⁷ Es el derecho a una acusación formal, descriptiva, precisa y detallada del hecho, incluyendo además, una clara calificación legal, señalando los fundamentos de derecho de la acusación.

⁶⁸ Derecho del investigado y su defensor de intervenir en el procedimiento, de hacerse oír por quienes dirigen el mismo, de traer toda prueba que consideren oportuna para respaldar su defensa, de controlar la actividad de las partes y de combatir sus argumentos y las pruebas de cargo.

⁶⁹ Derecho, que sin restricciones, tiene la parte investigada para comunicarse privadamente con su defensor, el acceso irrestricto a las pruebas de cargo y la posibilidad de combatirlas.

⁷⁰ Ninguna persona puede ser considerada ni tratada como culpable en tanto no exista en su contra una resolución en firme, dictada en un proceso regular y legal que lo declare como tal.

⁷¹ Implica que el convencimiento del órgano decisor respecto de la culpabilidad de la persona investigada, debe superar cualquier duda razonable, de manera que cualquiera que exista obliga a fallar en su favor, de lo cual se tiene en caso de duda sobre la comisión de un hecho, se debe favorecer a la persona a quien se le viene atribuyendo el mismo.

⁷² Se deberá investigar esa verdad, sin desatender ningún medio legítimo de prueba, sobre todo si ofrecida por la defensa no resulta manifiestamente impertinente o repetitiva. También se deberá ordenar la prueba para mejor proveer que resulta necesaria.

⁷³ Se refiere a la posibilidad dada a las partes de recurrir a cualquier medio de prueba legítima que se quiera incorporar al procedimiento.

⁷⁴ Toda la prueba recabada durante el procedimiento deberá ser legal; es decir, toda prueba directa o indirectamente, violentando derechos o libertades fundamentales de una persona, es ilegal y por ende inválida, así como todas las actuaciones que de dicha prueba se deriven.

⁷⁵ Es necesario que todos los sujetos procesales reciban la prueba de una manera directa, inmediata y simultánea.

juzgador⁷⁶, comunidad de la prueba⁷⁷, valoración razonable de la prueba⁷⁸; derecho a una resolución justa⁷⁹; doble instancia⁸⁰.

El principio de verdad material establece de forma certera la realidad de los hechos investigados, siendo necesaria su reconstrucción por medio de la prueba recopilada. Por su parte el también principio del procedimiento administrativo sancionador, de razonabilidad refiera que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Por último, el principio de conducta procedimental mediante el cual la autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.

Además de estos, Gordillo considera otros como el de eficacia, participación, uniformidad, predictibilidad, simplicidad y privilegio de controles posteriores; cuyo contenido coincide con el de otros de los principios antes expuestos. Algunas de las leyes del procedimiento administrativo⁸¹ que existen en cada país mezclan lo que son auténticos principios generales del Derecho con lo que son principios del buen hacer administrativo, aunque algunos de estos hayan

⁷⁶ La persona investigada debe conocer quién es el sujeto llamado a resolver sobre su caso, y de igual forma, deberá tener conocimiento de las personas que integran el órgano decisor.

⁷⁷ Todos los elementos probatorios una vez introducidos al procedimiento son comunes a todas las partes.

⁷⁸ Toda la prueba recabada debe ser valorada según las reglas de la sana crítica racional, siguiendo los preceptos de la lógica, la ciencia y la experiencia.

⁷⁹ Correlación entre acusación, prueba y resolución, en virtud de que esta tiene que fundamentarse en los hechos discutidos y pruebas recibidas en el procedimiento.

⁸⁰ Implica la posibilidad de que el acto sea recurrido y que el administrado pueda ejercer recursos contra lo resuelto por el órgano decisor.

⁸¹ Es el caso de la ley española y la chilena. Según el artículo 4 de la Ley chilena, el procedimiento administrativo estará sometido a los principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad.

adquirido a veces el valor de aquellos, como el de eficacia, al haberse consagrado como tales en algunas Constituciones.⁸² Se observa además, la omisión de algunos que suelen recogerse en la generalidad de las leyes de procedimiento, como el de legalidad y de buena fe o confianza legítima.

Los principios del procedimiento administrativo constituyen garantías procesales para el administrado, y sientan, en cierta medida, las reglas a seguir para lograr un adecuado actuar por parte de la Administración, evitando que esta incurra en la aplicación de medidas arbitrarias. Además, como parte de estos principios, se encuentra el principio *non bis in ídem*, principio que como se ha demostrado anteriormente constituye un pilar para el desarrollo del Derecho Penal y del Derecho Administrativo Sancionador, ramas entre las que pueden darse conflictos de concurrencia de enjuiciamiento y sanciones, y que de modo general son concreciones del poder represivo estatal.

Negarle el nombre o carácter de proceso al procedimiento administrativo, no puede en modo alguno implicar que por tal circunstancia la Administración no habrá de estar sujeta a ninguna regla o principio de derecho en su tramitación. En efecto, hoy en día ciertos principios generales del Derecho y normas constitucionales no están destinadas a ser aplicadas únicamente en el proceso judicial; también la Administración está sometida a esos principios y sus procedimientos no estarán menos ligados a ellos por el hecho de que se denominen proceso.

De modo que es preciso formular reglas procedimentales que actúen como garantías al principio de legalidad y límite al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Estas deben ser formalizadas por la ley de modo que tienda a garantizar la realización del bien común, la oficialidad en las actuaciones, investigación integral de los hechos, valoración objetiva de la prueba como principios que deben informar el proceso.

Dentro de dichas reglas existen algunas que son generales y, por tanto, aplicables a todos los procedimientos administrativos, las cuales son: la escrituración, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia, la economía procesal, la celeridad, el régimen de la prueba, el respeto a los derechos

⁸² GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, "La ley chilena de Procedimiento Administrativo", p. 1-31.

subjetivos e intereses legítimos de cada persona, la identificación del instructor, la indicación del derecho a formular alegaciones, respeto de los plazos, la notificación a las partes y los recursos a interponer en caso de inconformidad en la decisión de la Administración, la aplicación de medidas de carácter provisional siempre que se considere necesario y el órgano competente para la resolución.⁸³

Por otra parte existen un grupo de reglas que debido a su importancia dentro del procedimiento administrativo constituyen garantías para cumplir con el principio *non bis in ídem*. Estas son: la cosa juzgada; la paralización del procedimiento administrativo hasta que resuelva la vía penal; la prescripción de las acciones, y la determinación de la cuantía.

El concepto de cosa juzgada lleva directamente a su desempeño en foro jurisdiccional. Una sentencia judicial que hace cosa juzgada no es impugnable por recursos o acción alguna, y no puede ser modificada por otro tribunal; la cosa juzgada administrativa, en cambio, implica una limitación a que la Administración revoque, modifique o sustituya el acto, y no impide que el acto sea impugnado, y eventualmente anulado en la justicia.⁸⁴ La cosa juzgada administrativa tiene un fundamento de rango legal. La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo⁸⁵ establece que los actos administrativos que han adquirido firmeza y que son creadores de derechos particulares, se encuentran revestidos de la cosa decidida administrativa, expresión postulada por GEORGES VEDEL y aceptada por ARAUJO JUÁREZ, siempre que dichos actos no sean absolutamente nulos o que no exista una autorización expresa en la ley que habilite su revocación.⁸⁶

Otra de estas reglas la constituye la prohibición de que una persona sea sancionada dos veces por los mismos hechos, que es lo que denominamos principio *non bis in ídem*. Debido a esta regla se han tomado dos soluciones ante la concurrencia o coexistencia de dos procedimientos o procesos en la vía

⁸³ Vid. Ley 39 del 1 de octubre del 2015 sobre el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones, Artículos 64-66.

⁸⁴ GORDILLO, AGUSTÍN, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 3.

⁸⁵ Sentencia del 2 de septiembre de 1994 de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de Venezuela. Vid. MUCI BORJAS, JOSÉ ANTONIO, "La cosa juzgada en la jurisprudencia venezolana", Universidad Católica Andrés Bello.

⁸⁶ Ídem

administrativa y en la penal. Por un lado la prejudicialidad, consistente, en la paralización del procedimiento administrativo cuando son detectados indicios de delito y ante supuestos de triple identidad con la obligación del primero de tomar como dados los hechos probados en el segundo.⁸⁷ Hay normas que indican que la obligación de paralizar no es inmediata sino que sólo surge cuando la jurisdicción penal determina que efectivamente existen esos indicios de delito; en este sentido, la STS de 23 de diciembre de 2004 estableció que la obligación de paralización opera cuando se inicia el proceso penal en sentido estricto.

Y por el otro la aplicación del principio de mínima intervención penal⁸⁸, planteándose que deben solucionarse estos problemas en vía administrativa, y únicamente, dejar para la penal los asuntos que no tengan solución en esta vía. Siendo la más conveniente debido a los costos procesales que genera la acción penal. Esta regla tiene estrecha relación con el principio de oportunidad, pues queda en las manos de la autoridad correspondiente determinar si un hecho es constitutivo de un delito o una contravención y el proceder para el mismo.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 77/1983 estableció que “la subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse a favor de la primera”. Esta preferencia de la jurisdicción penal sobre la administrativa se pone de manifiesto en el artículo 180.1 de la Ley General Tributaria española cuando

⁸⁷ GÓMEZ RUFÍAN, LUIS, “Articulación de los mecanismos punitivos en caso de accidente de trabajo. Análisis de la jurisprudencia reciente sobre el principio non bis in ídem”, RJUAM, No. 30, 2014- II, p. 287-304. Coincide con este criterio RAMÍREZ BARBOSA, PAULA ANDREA, “El principio de non bis in ídem como pilar fundamental del Estado de Derecho. Aspectos esenciales de su configuración”, NOVUM JUS, Vol. 2, No. 1, 2008, Colombia, p. 101-124. MARTÍNEZ MUÑOZ, YOLANDA, “La interpretación del principio non bis in ídem en el derecho de la unión. Algunas reflexiones a propósito de la STJUE de 26 de febrero de 2013”, Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad, 4/2013, Universidad de Alicante, España.

⁸⁸ Este tema ha sido abordado por varios autores: GARGERÍ LLOBREGAT, JOSÉ, “Garantías y simplificación del proceso sancionador”, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, España, 1989; LEYVA ESTUPIÑAN, MANUEL ALBERTO, “La protección penal a la actividad contractual en Cuba”, Revista Electrónica: “Legalidad Socialista No. 40/ 2013”, Fiscalía General de la República de Cuba, p.142; MEDINA CUENCA, ARNEL, “Los principios de intervención mínima, proporcionalidad y resocialización en la era del expansionismo irracional del poder punitivo del Estado”, pág. 55, en MEJÍAS RODRÍGUEZ, CARLOS ALBERTO (coordinador) *et al* , “Temas de Derecho Penal. Parte General”, Editora Mayor General Ignacio Agramonte y Loynaz, La Habana, 2015.

impone la paralización del procedimiento administrativo sancionador si la Administración estima la posible existencia de un delito, quedando este suspendido a resultas de las actuaciones de la autoridad judicial. Asimismo, dicha subordinación resulta, en el caso de no ser apreciada la existencia de delito, de la continuación del expediente sancionador sobre la base de los hechos declarados probados por el Tribunal penal.

Por otro lado la prescripción constituye otra de estas reglas, la cual establece el término para ejercer la acción de tipo administrativa, y que luego de transcurrido el mismo no se puede realizar dicha acción. Hay distintas posturas en cuanto a los términos de prescripción, en algunos países se establecen por días, tal es el caso de Perú⁸⁹ que son treinta días; y otras que lo determinan en meses, como España⁹⁰ donde el término no puede excederse de los seis meses y cuando se fije plazo máximo este será de tres meses. En Chile⁹¹, no puede excederse de los seis meses y en Alemania⁹² se establece que si un acto administrativo es inimpugnable el plazo de prescripción es de treinta años; mientras que en la medida que el acto administrativo contiene una pretensión a prestaciones por plazo periódico a cumplirse regularmente en el futuro, el plazo de prescripción no se modifica para hacer valer esta pretensión. .

Otra regla abordada es la vía de apremio, la cual se establece cuando una vez cumplido el plazo para el pago de la multa, y que la persona a la cual se le ha impuesto no lo ha efectuado, se establece una prórroga del mismo pero con recargo por mora. Si luego del paso de este nuevo término aún no se ha abonado el monto de la multa, la Administración recurre a la vía de apremio como último recurso para cobrarla en vía administrativa.

La vía de apremio consiste en el cobro del adeudo y los gastos correspondientes, embargándose el sueldo, la renta, la cuenta bancaria o los bienes de dicha persona. Esta vía cuenta con tres fases. La primera inicia con la notificación de la providencia de apremio al sujeto pasivo; la segunda está

⁸⁹ Artículo 35 de la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General de 10 de abril de 2001.

⁹⁰ Artículo 21 de la Ley 39 del 1 de octubre del 2015 sobre el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones.

⁹¹ Artículo 27 de la Ley 19880 sobre los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado del 20 de agosto de 2008.

⁹² Artículo 53 de la Ley de procedimiento administrativo de la República Federal Alemana de 1976.

compuesta por aquellos actos encaminados a resarcir a la Administración o al fisco el débito del que es acreedor (búsqueda, localización y selección de los bienes embargables); y la última comienza con la ejecución para liquidar los bienes embargados. Dicha vía se encuentra regulada en algunos países como es el caso de España con la Ley del Patrimonio del Estado y la Ley de Enjuiciamiento Civil; y en Colombia con el Código Contencioso-administrativo⁹³.

La determinación de la cuantía y con ella de la competencia para conocer dichos asuntos en vía administrativa o en sede judicial resulta una regla y a la vez, garantía medular en cuanto a la protección de las personas para que no sean juzgadas doblemente en situaciones de triple identidad. En Perú con la aplicación de la Ley 27444 sobre Procedimiento Administrativo General de 10 de abril de 2001 se regla en sus artículos 3 y 80 lo referente a la competencia estableciendo que cuando se va a iniciar un procedimiento las autoridades de oficio deben asegurarse de su propia competencia para desarrollar el mismo siguiendo los criterios aplicables al caso, el territorio, el tiempo y la cuantía; además contempla como requisito para aplicar la multa el de la cuantía. En España se reglan los procedimientos de naturaleza sancionadora.

Para GUZMÁN NAPURÍ⁹⁴ el grueso de las controversias en procesos de selección son resueltas por el titular de la entidad, mientras que una cantidad mucho menor, por razón de la cuantía, por el Tribunal de Contrataciones del Estado. Dicho diseño había sido muy discutido, puesto que no brinda una real imparcialidad al momento de resolver la controversia, dado que el titular de la entidad está interesado en el resultado del procedimiento.

En los procesos de menor cuantía y en las adjudicaciones directas selectivas, corresponde dicha competencia al titular de la entidad. Si bien esta regulación es más apropiada, sigue asignando competencia sobre determinados procesos

⁹³ En Colombia se aprovechó la reforma del Código Contencioso-administrativo de 1984 para llenar uno de los más grandes vacíos de su legislación que radicaba en la ausencia, casi total, de regulación de los procedimientos administrativos, con la incorporación a aquel de un libro primero dedicado a los procedimientos administrativos. GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, "La ley chilena de Procedimiento Administrativo".

⁹⁴ GUZMÁN NAPURÍ, CHRISTIAN, Manual de Procedimiento Administrativo General, 1era edición, Ed. Instituto Pacífico S.A.C., 2013, Perú

de selección al titular de la entidad, lo cual afecta la imparcialidad de la toma de decisión, perjudicando no solo al administrado, sino también al interés general.

Del análisis de este capítulo se puede concluir que el Derecho Administrativo Sancionador es una rama que cuenta con principios, procedimiento y reglas que le son propias. Dentro de los principios que lo rigen se encuentra el principio *non bis in ídem* significando de forma concreta que una persona no puede ser juzgada doblemente. Esta prohibición surte efecto siempre que se cumpla con el criterio de la triple identidad; evitando así que se produzcan situaciones de doble juzgamiento.

En la arena internacional, de los cuerpos legales analizados se puede evidenciar que existen dos tendencias; la primera es la de regular el principio *non bis in ídem* dentro de los textos constitucionales, lo cual garantiza una mayor protección del mismo; mientras que la segunda de estas tendencias va encaminada a la regulación de manera implícita del principio dentro del contenido del principio de legalidad, siendo este último el que aparece en las Constitución de varios países.

El procedimiento administrativo sancionador se constituye en un cuerpo normativo común, donde se establecen los principios por lo que se rige y las reglas procesales. Las reglas procedimentales que garantizan que no se produzca un quebrantamiento del principio *non bis in ídem* pueden distinguirse en aquellos que son generales y comunes al procedimiento administrativo (escrituración, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia, la economía procesal, el régimen de la prueba, el respeto de los plazos, cosa juzgada, prescripción de la acción, proceso ejecutivo por vía de apremio); y los que resultan la paralización del procedimiento administrativo o prejudicialidad y la determinación de la cuantía para definir la competencia para conocer del asunto en virtud del principio de mínima intervención penal.

CAPÍTULO II: Valoración del procedimiento administrativo sancionador en Cuba. Análisis de resultados.

2.1 Evolución histórica del Derecho Administrativo Sancionador en Cuba.

Nuestro país ha sido heredero de los legados de la metrópoli española, quien a su vez recibe los influjos del Derecho francés, y son introducidas diversas instituciones jurídicas a propósito del proceso de colonización. Un breve repaso por las principales disposiciones jurídicas que rigieron en nuestro país en aquel período y las que posteriormente le fueron añadidas, permite corroborar tal consideración, a la vez que nos devela someros antecedentes del Derecho Administrativo Sancionador en Cuba.

El primer cuerpo normativo de gran trascendencia del Derecho Administrativo Sancionador en nuestro país, lo constituye el Código Penal español⁹⁵ del año 1870. Mediante el que se regulan delitos y faltas, y se conciben ambas categorías como acciones y omisiones voluntarias penadas por ley. Estas últimas, entendidas como infracciones a las que la ley señala penas leves,

⁹⁵ Es concebido de tal manera, no por constituir el primer cuerpo legal que se haya emitido, pues constan con anterioridad al mismo, disposiciones jurídicas en materia administrativa -Ley de 6 de julio de 1859 (Ley de Minas), Reglamento de 9 de julio de 1859 (sobre establecimientos insalubres, peligroso e incómodos), Ley de Orden Público de 23 de abril de 1870, por solo citar algunos ejemplos- en las que también se advierten, respecto aquel, algunos antecedentes; sino porque en comparación con las anteriores, este ha tenido una repercusión jurídica y social más fuerte.

conformaban el Libro Tercero del propio texto legal, denominado a tales efectos, "De las faltas y sus penas". Instituidas en diferentes títulos, eran cuatro los tipos de faltas preceptuadas: las faltas contra el orden público; las faltas contra los intereses generales y régimen de las poblaciones; las faltas contra las personas y las faltas contra la propiedad; para cada una de las cuales quedaban previstas sus respectivas sanciones, las que oscilaban entre las penas de multa, reprensión o arresto por períodos cortos de tiempo.⁹⁶

Lo significativo de este cuerpo normativo es que además de delitos se regularan faltas y se establecieron respecto a los mismos elementos de distinción, señalaba uno de los primeros pasos que luego tributarían a la configuración del Derecho Administrativo Sancionador cubano. Aunque no se hacía alusión a la Administración Pública como ente facultado para imponer sanciones por las faltas establecidas, ni se admitían estas como producidas en algún ámbito concerniente a la Administración; se reconocía, al menos, la existencia de una institución diferente a la de delito, sancionable con penas diferentes a las previstas para este y hasta de menor magnitud, que ameritaba incluso un tratamiento diferente de lo penal. Pero ello no hubo de concretarse en la práctica sino años más tarde. No obstante, fue suficiente su regulación jurídica para que luego fuera tenida en cuenta.⁹⁷

Establecía que dichas faltas prescribían a los dos meses de cometidas por lo que pasado el término eran imperseguibles y las penas leves impuestas prescribían al año de impuestas y no comenzadas a cumplir. El juez tenía facultades de árbitro a la hora de juzgar las faltas, como no las tenía en cuanto a delitos. Sin pronunciarse respecto al principio non bis in ídem, al menos no de forma expresa. A los insolventes se les cobraba la multa mediante apremio personal. Además, se determina posteriormente que las multas no podían excederse de los treinta pesos y el arresto no podía ser superior a treinta días.

Durante el período de vigencia del Código Penal español, se emitieron en nuestro país todo un conjunto de Órdenes Ministeriales, Reglamentos, Leyes,

⁹⁶ ESPINOSA VELÁZQUEZ, KENIA M., "El control jurisdiccional de los actos administrativos derivados del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública", Universidad de Las Tunas.

⁹⁷ Ídem.

Decretos-Leyes y Decretos, referentes a aspectos múltiples como: la pesca, la caza y los montes; la aduana, la construcción de obras públicas, la sanidad local y vegetal; el servicio público de transporte y el uso de los bienes de dominio público, donde se preveían multas por la comisión de determinadas infracciones. De esta forma se mostraban nuevos indicios del Derecho Administrativo Sancionador porque estas disposiciones legales versaban sobre materias propias del Derecho Administrativo y no referentes a otras ramas del ordenamiento jurídico; y en ellas se encontraran previstas determinadas sanciones, expresadas esencialmente en multas, cuya imposición no tenía lugar por la comisión de delitos sino por la de infracciones; a lo que se añadía el hecho de que en su generalidad, estas disposiciones emanaban de Administraciones Públicas.

Al dejar de ser colonia de España en 1899 y el ejército de los Estados Unidos de América ocupar nuestra isla, se proclamó que quedaba en vigor el Código Penal español existente, pero con el decursar del tiempo fue objeto de cambios y modificaciones que dejaron a nuestra legislación penal en estado de dispersión e inestabilidad jurídica.

Por todo esto, fue que se decidió en la década del 30, reestructurar nuestro sistema penal sustantivo con la entrada en vigor del Código de Defensa Social en el año 1936. Dicho Código de Defensa Social se encontraba organizado en cuatro libros, siendo el tercero de ellos el que regulaba lo referente a las contravenciones, institución jurídico-penal que sustituyó a las denominadas faltas del Derecho anterior. Su redacción estuvo motivada esencialmente por dos razones, una, en las diferencias constatables entre faltas y contravenciones, que exigía en el orden legislativo una reorientación en su tratamiento; la otra, en la necesidad de unificar o uniformar las sanciones establecidas por leyes especiales.

Respaldadas en estas ideas, se incluyen en este Libro III aquellas infracciones que atacan primordialmente ciertos preceptos o disposiciones dictadas para la mejor organización social, que afectan condiciones de existencia individual o social no esenciales o de carácter secundario dañinas en mínimo grado o llevadas a cabo sin la marcada intención de causar un daño al efectuarlas y

que se castigan primordialmente a fin de prevenir posibles males, clasificando así dichas contravenciones: contra el Orden Público; contra el Régimen de Seguridad de las poblaciones; contra las buenas costumbres y el decoro público; contra las prescripciones sanitarias; contra las Leyes del trabajo; contra la integridad personal; contra el derecho de propiedad y contra las disposiciones de carácter administrativo.

Lo característico de los preceptos en que se encontraban reguladas las contravenciones enunciadas, era su reiterada remisión a otras disposiciones jurídicas por lo que no era difícil advertir que se trataban de normas penales en blanco. Asimismo, más allá de constituir preceptos sancionadores de hechos concretos, se dirigían a evitar la producción de daños y peligros. Regulaba además, lo referente a la vía de apremio.

Si bien el Código de Defensa Social, como se abordó anteriormente, estaba dirigido a unificar e incluso uniformar las sanciones establecidas por leyes especiales, dándole carácter judicial al procedimiento sancionador y sustrayéndolo de la jurisdicción administrativa al cual estaban sometidos anteriormente; ello no impidió que durante su vigencia, nuevas disposiciones jurídicas fueran emitidas. Ya expresadas en Leyes-Decretos, Decretos, Resoluciones, Circulares o Acuerdos, referidas a la sanidad, a los servicios públicos de transporte, acueducto y electricidad; a la caza, la pesca, la hacienda pública, el orden público o el sistema de aduanas, por solo citar algunas, quedaron reguladas en ellas diversidad de aspectos. Algunas pasaron a formar parte de determinados reglamentos como prohibiciones de conductas que van en contra de lo establecido.

Teniendo en cuenta que algunas de dichas disposiciones, contenían expresas habilitaciones sancionadoras a favor de entes ajenos a los órganos judiciales (Directores de Ministerios o entidades y Ministros); que se establecían en las mismas reglas para la tramitación de expedientes por infracciones de disposiciones legales o reglamentarias de carácter social; que algunas hasta se pronunciaban sobre la amnistía de delitos y contravenciones, correcciones disciplinarias o gubernativas impuestas, era evidente que en el ámbito penal, pero sobre todo en el administrativo, venían produciéndose importantes

cambios que alejaban toda posibilidad de mantener exclusivamente en órganos judiciales el poder de sancionar.

Con el triunfo de la revolución cubana, el primero de enero de 1959 no fueron derogadas en su totalidad las legislaciones existentes, como es el caso del Código de Defensa Social, al cual si hubo que hacerle diversas modificaciones en materia de contravenciones, que se materializaron en un conjunto de leyes revolucionarias en contraposición del reflejo fiel de la clase dominante que en su momento puso en vigor el texto legal, adaptándose a las nuevas condiciones que se iban creando ,ejemplo de ellas son:

- Ley 174 de 20 de mayo de 1959, en relación a las contravenciones de orden público, prohibiendo la creación de bustos, estatuas y tarjas conmemorativas en homenaje a personas no fallecidas, imponiéndosele al responsable la sanción establecida en el artículo 571 del Código de Defensa Social.

- Ley 609 de 27 de octubre de 1959, estableciendo las nuevas reglamentaciones para la concesión de licencias para tener, usar, portar y transportar armas de fuego, recobrando vigencia la figura delictiva regulada como contravención en el inciso 5 del artículo 571 del Código de Defensa Social.

- La resolución 403 del Ministerio de Salud Pública, de 29 de octubre de 1965, que adicionó y aclaró algunos artículos de las ordenanzas sanitarias sobre higiene para el transporte público de pasajeros, de los que se hacía referencia en el inciso 1 del artículo 574 del Código de Defensa Social.

- Ley 1238 de 31 de julio de 1972, estableció que el titular de licencia de conducción tendría que comunicar al Ministerio del Interior todo cambio de domicilio en el término de 10 días y de infringir esta disposición sería sancionado con multa de 25 pesos.

Todo esto fue conllevando a la idea de elaborar un nuevo Código Penal que sustituyera al de Defensa Social de la burguesía. Los especialistas que redactaban el proyecto dirigían sus estudios e investigaciones a determinar cuál era el origen real de las contravenciones o faltas y relacionados con el nuevo concepto de delito que fundamentaba toda legislación penal socialista

para llegar realmente al por qué se había decidido sustraer del Código Penal las contravenciones o faltas y al mismo tiempo incluirlas en una legislación vigente netamente administrativa. Es así como comienza a regir el Código Penal de 1979, Ley 21 de 15 de febrero, el cual, en comparación con el cuerpo normativo que le precedió, además de los nuevos aspectos que en él se introdujeron, recogiendo la necesidad y conveniencia de sustraer de la esfera penal determinadas conductas para su tratamiento en la vía administrativa, de su contenido quedó eliminado lo relativo a las contravenciones, pasando a ser consideradas, en algunos casos, delitos leves y en otros, infracciones que la legislación no penal sanciona con multas administrativas.

Debido al hecho de que los legisladores entendieron que las contravenciones no debían formar parte del Derecho Penal sino del Administrativo, se hizo necesario de que se creara un nuevo cuerpo normativo que regulara esta cuestión tan importante. Razón por la cual en el mes de octubre del año 1979 se promulgó el Decreto-Ley No. 27 sobre infracciones administrativas, lo que constituyó un paso importante de nuestro sistema jurídico y reguló el tratamiento administrativo que se le daría a determinadas violaciones de la ley que no eran constitutivas de delitos. Su puesta en marcha permitió castigar las violaciones leves con sanciones pecuniarias de carácter administrativo.

El nuevo régimen legal, calificado por Gómez Treto⁹⁸ “ reflejo del cambio jurídico más radical dado en Cuba con respecto a esta materia de las violaciones leves de la legalidad”, en tanto reguló por primera vez las llamadas infracciones administrativas, figuró como portador de un conjunto de infracciones administrativas concernientes al orden público, la seguridad general, el ornato de las poblaciones, la salud y la propiedad; definiendo como tales “las acciones y omisiones que, no constituyendo delitos, lesionan levemente dichos ámbitos”. Conjuntamente con estas, quedaron instituidas para los casos en que se produjeran, las respectivas sanciones a imponer, los entes encargados de su imposición y ejecución, el procedimiento a seguir para ello, así como la posibilidad de interponer recurso ante las inconformidades que tuvieran lugar.

⁹⁸ Ídem.

El Decreto-Ley 27 de 1979 reproducía gran parte de las contravenciones del derogado Código de Defensa Social. La diferencia fundamental consistía en que no se instituyó la sanción de privación de libertad admitida por algunas contravenciones reguladas en el Código de Defensa Social; y que dada la suavidad de las sanciones pecuniarias que establecía, el procedimiento para imponerlas quedó sustraído del sistema judicial y atribuido a órganos administrativos de inspección y de policía.

Este Decreto-Ley 27 de 1979 tuvo sus imperfecciones pues el procedimiento que establecía para imponer las sanciones era complejo y traía gastos innecesarios desde el punto de vista económico, el recurso de apelación se interponía ante la misma autoridad u órgano administrativo que imponía la sanción y no de otro superior además las multas no eran fijas y dentro del marco legal que señalaba la legislación era difícil adecuarlas, esto conllevó a que se promulgara un nuevo cuerpo legal, que resultó ser el Decreto Ley 80 de 28 de marzo de 1984 por la necesidad de unificar el procedimiento en materia de infracción administrativa y por la conveniencia de generalizar el ámbito de aplicación de ese procedimiento, así como simplificarlo a las nuevas estructuras y condiciones, conceptualizando como infracción administrativa, la violación de las normas y disposiciones legales de carácter administrativo resultante de la acción u omisión de persona natural o jurídica y por la comisión de la cual, por si o por otro, se responderá administrativamente independientemente de cualquier posible responsabilidad civil concurrente.

Los inconvenientes que en el orden práctico ilustró el procedimiento establecido en el Decreto-Ley 27 de 1979 para la aplicación y el correspondiente cumplimiento de las sanciones impuestas, unido a los que se advertía podrían derivar de la implantación de diversos tipos de procedimientos destinados a sancionar las acciones u omisiones resultantes de la infracción de las normas concernientes a la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales; motivó la conveniencia de instrumentar un procedimiento más adecuado, generalizador de su ámbito de aplicación y atemperado a la estructura y funcionamiento de los órganos y organismos del Estado.

Bajo esta premisa, se erigió como documento rector en materia de infracciones administrativas, el Decreto-Ley 80 de 28 de marzo de 1979. Caracterizado por lo genérico de los contenidos establecidos en sus normas, quedaron regulados en este Decreto-Ley, de manera precisa, los postulados básicos sobre los cuales las infracciones administrativas cobrarían cuerpo y vida. En correspondencia con lo anterior, este cuerpo legal incluyó dentro de su contenido una nueva y más completa definición de infracción administrativa, concibiendo por tal “la violación de las normas y disposiciones legales de carácter administrativo definidas en la legislación, no constitutiva de delito, resultante de la acción u omisión de persona natural o jurídica, y por la comisión de la cual, por sí o por otro, se responderá administrativamente”. Respecto al cual se debía establecer la forma en que debían proceder dichos entes ante el incumplimiento de la obligación derivada de la sanción impuesta y los posibles recursos a interponer en caso de inconformidad.⁹⁹

A diferencia del Decreto Ley número 27 estableció dos especies de infracciones, las personales cometidas por la persona natural o individual y las institucionales que son las que cometían las personas colectivas o jurídicas, aclarándose que la infracción institucional no era cometida por la persona jurídica como tal, pues ella no es realmente una “persona”, es el fruto de una ficción jurídica propia y autónoma, por medio de la cual se le concedió a esta capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, por tanto el verdadero comisor sería el funcionario o dirigente de la entidad o unidad estatal social investida por la ley de personalidad jurídica propia y autónoma suficiente para responder por sus actos que en el ejercicio de las funciones propias de su cargo violara la norma establecida en materia administrativa, además el Decreto Ley 80, eliminó el anteriormente criticado abanico de sanciones del Decreto Ley 27 estableciendo como única sanción principal la de multa en su artículo 9, pero en este caso con la peculiaridad de que tenía carácter fijo, o sea, la cuantía de la multa debía ser establecida exactamente por cada tipo de sanción.

⁹⁹ ESPINOSA VELÁZQUEZ, Kenia M., “El control jurisdiccional de los actos administrativos derivados del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública”, Universidad de Las Tunas.

Se constataba así una gran similitud entre los Decretos-Leyes 27 y 80 de los años 1979 y 1984 respectivamente, pero con la salvedad de que en este último, no era objeto de tratamiento jurídico ni la tipificación de las conductas sancionables, ni las cuantías de las multas a imponer correlativas a ellas, encomendándose su regulación al Consejo de Ministros a través de los diferentes cuerpos normativos que por él, a tales efectos, serían emitidos, teniendo siempre en cuenta, la rama, subrama o actividad a la cual respondía. En virtud de esta habilitación legal, el Decreto 123 de 29 de marzo de 1984 sobre "Infracciones contra el ornato público, la higiene y otras actividades", se erigió en el primer cuerpo legal que vendría a complementar el Decreto-Ley 80 de 1984; con posterioridad al cual, toda una producción legislativa en materia de infracciones administrativas comenzó a tener lugar.

A mediados de la década del 80 se hizo necesario un proceso de reforma del Código Penal cubano de 1979, pues en él existían una gran cantidad de figuras delictivas que apenas se cometían en nuestra sociedad y otras que se castigaban con penas muy severas a pesar de que no tenían elevada peligrosidad delictiva, esto se produjo fundamentalmente porque dicho código había convertido muchas de las contravenciones que aparecían en el Código de Defensa Social en delitos, obteniendo por lo tanto una ley sustantiva cargada al extremo de figuras delictivas, muchas de las cuales eran inoperantes.

Transcurridos ocho años, desde la promulgación del Código Penal del año 1979, otro sería el entorno reinante a su alrededor, por cuanto las razones que motivaron su entrada en vigor, no permanecieron inmutables. Nuevas políticas criminales comenzaron a tomar auge en el ámbito del Derecho Penal, conducentes a reducir los marcos de su aplicación, lo que de conformidad con el progreso experimentado en la implementación de distintas vías para hacer frente a las perturbaciones de la legalidad, se convirtieron en la nota inspiradora a los fines de adoptar un nuevo Código Penal coherente con dichos acontecimientos. Se estableció así la Ley 62 de 29 de diciembre de 1987, derogatoria de la Ley 21 de 25 de febrero de 1979.

Dicho Código Penal define en su artículo 8 apartado 1 lo que se entenderá como delito: Se considera delito toda acción u omisión socialmente peligrosa prohibida por la ley bajo conminación de una sanción penal.

El nuevo Código Penal instituido, redujo varios de los marcos penales sancionadores que hasta ese momento regían para Cuba, algunos de los cuales contaban con penas muy altas y llegaban a prever incluso la pena de muerte y despenalizó aquellas conductas leves que bien podían ser objeto de tratamiento no penal.

Entre las modificaciones que se propusieron se encontraba la incorporación del delito de Incumplimiento de las Obligaciones Derivadas de la Comisión de Contravenciones, que finalmente se recogió en el artículo 170 de la Ley número 62 de 29 de diciembre de 1987, Código Penal, el cual vino a cumplimentar la exigencia en el pago de las multas administrativas, con la finalidad de reeducar al infractor que evadiera con facilidad el pago y no encontrara una respuesta fuerte y rigurosa por ello.

En el año 1987 a raíz del estudio de las modificaciones que se proponían al Código Penal vigente, pudo determinarse la existencia en el Decreto Ley número 80 de 1984 de deficiencias que debían ser erradicadas ya que como parte de las reformas del Código Penal, algunos tipos delictivos pasarían a formar parte del régimen contravencional y por ello se estableció la conveniencia de simplificar y al mismo tiempo complementar la legislación sobre infracciones administrativas, mediante su sustitución íntegra por una legislación que regulara el tratamiento a las contravenciones personales dejando para una ley posterior la regulación de las contravenciones cometidas a nombre de personas jurídicas. Las conductas que no fueron reguladas en el Código Penal no permanecieron desamparadas, fueron acogidas en el interior de las normas que pasarían a integrar el Decreto-Ley 99 de 25 de diciembre de 1987, "De las Contravenciones personales"; con cuya promulgación, Cuba contaría con un importante cuerpo legal en materia administrativa sancionadora.

La creación y puesta en vigor del Decreto-Ley 99 no estuvo justificada exclusivamente en la necesidad de instrumentar un cuerpo legal en el que

constaran los conductas despenalizadas con el nuevo Código Penal cubano y a partir del cual pudiera darse a los mismos un tratamiento similar al que el Decreto-Ley 80 de 1984 otorgaba a las infracciones administrativas; sino en propiciarnos una legislación a través del cual se asegurara el debido cumplimiento de las medidas administrativas impuestas. Por esa razón, se consideró prudente separar en diferentes disposiciones legales, las violaciones no delictivas o contravenciones cometidas por personas jurídicas, de las contravenciones personales, las cuales aparecían reguladas de conjunto en el Decreto-Ley 80 de 1984, simplificando aún más, los aspectos a tratar por una u otra y con ello contribuyendo a su mayor efectividad.

Con la instauración del Decreto-Ley 99 del año 1987, se sustituyó la categoría “infracción administrativa” que el Decreto-Ley 80 de 1984 establecía e instituyó el de contravención, definiendo por tal “la infracción de las normas o disposiciones legales que carecen de peligrosidad social por la escasa entidad de sus resultados”¹⁰⁰, concepto que hasta hoy ha permanecido vigente. Pero lo que ha ocurrido es una ruptura entre esta legislación y las reglas que para su concepción sistemática pretendió establecer el propio Decreto-Ley No.99 de 1987, lo cual aún hoy día persiste.

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el apartado primero de la Disposición Final Primera del Decreto-Ley 99 de 1987, se promulga el Decreto-Ley 141 de 24 de marzo de 1988, relativo a las Contravenciones del Orden Interior. Entre las contravenciones que este Decreto-Ley 141 de 1988 regulaba, se hallaban las referentes al orden público, a la seguridad colectiva, al régimen de propiedad, a la economía nacional, al régimen de protección contra incendios, del carné de identidad y de licencia de conducción; para las cuales quedaban establecidos sus respectivas sanciones y los entes facultados para imponerlas. De ese modo, una nueva disposición legal indicaba la existencia en Cuba de una potestad sancionadora de la Administración Pública y junto a ella, la de

Derecho Administrativo Sancionador.

Con posterioridad a la promulgación del Decreto-Ley 99 de 1987, fueron regulándose muchos aspectos en materia de contravenciones, influenciados

¹⁰⁰ DECRETO LEY NO. 99 DE 1987, Gaceta Oficial Ordinaria No. 12 del 25 de diciembre de 1987. Ministerio de Justicia. Sistema de Contravenciones Personales.

por las transformaciones que en el orden económico y social comenzaban a producirse en el país. Dichos cambios y la repercusión que tuvieron los mismos propiciaron que comenzaran a emitirse en el territorio nacional un gran número de Decretos-Leyes y Decretos reguladores de contravenciones; a partir de los cuales se da apertura a una nueva etapa del desarrollo del Derecho Administrativo Sancionador en el país, que inició en los años noventa y se extiende hasta nuestros días.

Como resultado del amplio proceso de emisión de disposiciones legales en materia de contravenciones que se produjo, la Administración Pública cubana consolidó paulatinamente su potestad sancionadora, apropiándose de nuevos y más amplios espacios en los cuales ejercer dicho poder y nutriéndose a su vez, de importantes cuerpos normativos en los que aquella, hubo de encontrar abrigo.

El sistema contravencional cubano está compuesto por Decretos Leyes y Decretos, en los que se regulan materias de: Orden Interior, Salud Pública, Urbanismo, Arquitectura, Viales, Transporte, Comercio, Laboral, Actividad por cuenta propia, Sistema impositivo Prevención de incendios, Agricultura, Medio Ambiente, entre otros.

A modo de conclusión parcial se establece que la legislación cubana a utilizado el término de infracción y contravención indistintamente a través de los años, hasta la promulgación del Decreto-Ley 99 de 1987 donde se regulan las contravenciones, fijando en su artículo 1 el concepto de contravención para, de esta forma evitar que se utilice otro término para denominarlas. Este cuerpo legal debía constituir la ley marco para que luego, con la elaboración de otras disposiciones sobre contravenciones en materia específicas se tomara como pilar lo regulado en el Decreto-Ley 99 de 1987. Sin embargo la urgencia de la práctica legislativa con que estas normas se elaboran y aprueban en las instancias ejecutivas del Estado fueron flexibilizando esas reglas de tal forma, que muchos de los Decretos y Decretos-Leyes que tipifican y sancionan contravenciones tienen sus propias regulaciones.

2.2 Un examen del principio *non bis in ídem* desde el suelo patrio.

Aunque el principio *non bis in ídem* se ha gestado jurisprudencialmente desde el campo del Derecho Penal, hoy su regencia se extiende al Derecho Administrativo Sancionador, al desplazarse su ámbito de aplicación al veto de la doble incriminación (administrativa y penal).

Algunos autores piensan que el origen de este principio parte de la cosa juzgada, que en su efecto positivo proporciona la firmeza de la resolución, mientras que en su efecto negativo, imposibilita una nueva persecución del hecho sustancial, la prohibición de sancionar dos veces por un mismo hecho no sólo abarca el ámbito jurídico penal, sino todas las ramas donde se ejercite la actividad represiva del Estado.

En Cuba, a pesar de que la institución de la cosa juzgada siempre se ha recogido en las leyes procesales, el origen de la aplicación del *non bis in ídem* en la esfera judicial se vincula a la litis pendencia por razones de competencia. Estos conflictos se suscitaban fundamentalmente cuando existían dudas sobre la calificación de un hecho que podía constituir al mismo tiempo falta y delito, o contravención y delito, en cuyo caso se solventaba la cuestión dentro de la esfera jurisdiccional, debido a que tanto las faltas, como las contravenciones estuvieron sujetas a la jurisdicción penal hasta el año 1979.

Las dificultades para evitar, desde un marco procesal, la violación del *non bis in ídem* (penal-administrativo), a partir de la cosa juzgada, condujeron la doctrina al ámbito sustancial, es decir, a las normas que tipifican conductas presuntamente delictivas o infracciones administrativas; de este modo, en lugar de analizar el problema de la pluralidad de sanciones por un mismo hecho, se desplaza la valoración a la existencia de la pluralidad normativa sobre un mismo hecho, que sería en definitiva la causa de una posible duplicidad de sanciones; con este giro, caemos en la conocida “teoría de los concursos”.¹⁰¹

¹⁰¹ GÓMEZ PÉREZ, Ángela, “El principio *non bis in ídem*, sanciones penales y sanciones administrativas”, 2002, Universidad de La Habana.

La falta de regulación del principio *non bis in ídem* en el cuerpo constitucional de forma expresa ha constituido un problema desde hace años. Del análisis de la Constitución de 1940 se constata el hecho de que dicho principio no se encuentra recogido en su articulado explícitamente, pero se puede interpretar su significado como parte de lo estipulado en el artículo 28 de la misma: Nadie será procesado ni condenado sino por Juez o Tribunal competente, en virtud de leyes anteriores al delito y con las formalidades y garantías que estas establezcan.

Posteriormente con la Constitución de 1976 se advierte la misma situación y se recurre a lo establecido en el artículo 59 de su cuerpo normativo: Nadie puede ser encausado ni condenado sino por tribunal competente en virtud de leyes anteriores al delito y con las formalidades y garantías que estas establezcan.

En la actualidad, la Constitución de la República de Cuba¹⁰² en su artículo 94 establece que toda persona tiene derecho a disfrutar de un debido proceso tanto en el ámbito penal como en el administrativo, siendo una garantía del principio de seguridad jurídica. Lo que constituye también un pilar fundamental a la hora de establecer las reglas de procedimiento que son necesarias para garantizar el respeto hacia el principio *non bis in ídem*.

La Ley de Procedimiento Penal viene a complementar lo regulado en la Constitución al establecer en su artículo 4 que corresponde a los Tribunales Populares de lo penal el conocimiento de los procesos que se originen en virtud de la comisión de los hechos punibles comunes y contra la seguridad del Estado, así como la declaración de los estados peligrosos. Reservando para la vía administrativa lo referente a las contravenciones.

Por su parte el Decreto-Ley No. 99 en su artículo 19 establece la forma de proceder ante la concurrencia de sanciones, manifestando así la inclusión de dicho principio en su articulado: “Cuando la autoridad facultada detecta la comisión de un hecho como contravención, pero que al mismo tiempo reúna los elementos de un tipo delictivo, procederá a imponer la multa y demás medidas

¹⁰² Constitución de la República de Cuba publicada en Gaceta Oficial del 10 de abril de 2019
Título V: Derechos, Deberes y Garantías; Capítulo VI: Garantías de los Derechos, Artículo 94.

que procedan, si a su juicio el hecho carece de peligrosidad social por la escasa entidad de sus consecuencias y las condiciones personales de su autor. En caso contrario, se abstendrá de proceder en la vía administrativa, y denunciará el hecho como posible delito. Si el conocimiento de la infracción llega al Tribunal, y éste aplica la disposición prevista en el artículo 8 del Código Penal vigente, sobresee libremente, o se dispone el archivo de las actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 367 de la Ley de Procedimiento Penal, por considerar que el hecho no es constitutivo de delito, remitirá el asunto a dicha autoridad facultada, la que procederá en la vía administrativa”.

La ausencia del principio *non bis in ídem* de forma expresa en nuestro ordenamiento jurídico de ninguna manera supone su ignorancia por los operadores de los sistemas sancionadores, pues actúa como principio general de derecho, y su invocación por cualquiera de las partes es tomada en cuenta; el problema radica en la carencia de instrumentación legal para hacerlo efectivo, y dar soluciones de modo uniforme, en especial al caso concreto que nos ocupa (conurrencia de sanciones administrativas y penales). Para la academia cubana resulta vital el cumplimiento del principio *non bis in ídem* debido a que este constituye un garante de los derechos de las personas.

La Doctora Gómez Pérez establece al sentido que la existencia de normas que tienen un tratamiento “paralelo” en el Derecho Penal y en el sistema contravencional, dejan expedita la vía para que se produzca la doble incriminación por el mismo hecho, con violación del principio *non bis in ídem*.¹⁰³(...) La inexistencia de una Ley que reglamente el procedimiento administrativo común y el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración provocan disímiles irregularidades, que a los fines de nuestra investigación se traducen en falta de comunicación entre las autoridades penales y administrativas para las soluciones a concurrencias normativas.

Existe diversidad de criterios en cuanto a la posibilidad de inclusión de múltiples tipificaciones del mismo supuesto de hecho, desde diferentes valoraciones en una misma rama, o en diversas ramas del ordenamiento

¹⁰³GÓMEZ PÉREZ, Ángela, “El principio *non bis in ídem*, sanciones penales y sanciones administrativas”, 2002, Universidad de La Habana.

jurídico. Por una parte, la obligación legal de resolver el asunto conforme a la regla de considerar los hechos por la figura más grave (delito) en virtud del principio general de Derecho de especialidad y por otro lado se cuestiona la imposibilidad de resolver en vía administrativa, ya que no podría repararse el daño causado con el hecho u omisión, pues el fin de la medida administrativa no incluye este propósito.

Razón por la cual se hace necesario analizar la situación actual de nuestro país acerca del doble juzgamiento y determinar las leyes que posibilitan con su articulado que se produzca el mismo.

2.3 Situación actual del doble juzgamiento en la legislación cubana. Estudio de varias disposiciones normativas.

La inexistencia de una ley que reglamente el procedimiento administrativo común provoca que los mecanismos para hacer efectivas en la práctica las regulaciones antes apuntadas no funcionen adecuadamente; por una parte, debido a la carencia de trámites procesales e investigación previa para que los operadores de la Administración Pública actúen de este modo; y por otro lado, los órganos de la administración de justicia no tienen la posibilidad de trasladar su decisión a una institución homóloga en la esfera administrativa, que si bien no se considere parte de la esfera jurisdiccional, resulte competente y responsable para canalizar esta decisión, por lo que estas disposiciones se han convertido en letra muerta.

Las múltiples tipicidades que tienen un tratamiento penal y administrativo a la vez, están sujetas en cuanto a su aplicación, al criterio del operador (agente de la autoridad policial o inspector administrativo), que al conocer del hecho deben decidir qué disposición aplican; en este sentido, nos encontramos con el dilema de que la autoridad policial no tiene que consultar a nadie en materia de competencia penal para tomar su decisión; y el inspector administrativo, de acuerdo con lo regulado en el artículo 19 del Decreto Ley 99/87 tampoco tiene que consultar a nadie para decidir: por lo tanto, queda expedita la vía para infringir el principio *non bis in ídem*.

En estas figuras que tienen un tratamiento paralelo (penal y administrativo), el legislador distingue con la sanción en normas de tipo administrativa o penal, a gravedad o levedad de las consecuencias de la conducta.

El hecho de que muchas de las disposiciones contravencionales no van dirigidas hacia la totalidad de la población (sino a determinados sectores), propicia una divulgación parcializada de las mismas, que no siempre cubre la totalidad de los grupos de riesgo, quedando espacios en los que el desconocimiento de estas normas puede provocar no sólo su infracción, sino también la indefensión de los ciudadanos ante la reacción de la Administración.

En el ordenamiento jurídico patrio existen normas que establecen de las que pueden derivarse situaciones de concurrencia de juzgamiento administrativo y penal. Son de interés para la investigación el Decreto-Ley 357 “De las contravenciones personales en el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia” del 10 de julio de 2018; la Ley No.113 del Sistema Tributario del 1 de enero del 2013; Decreto-Ley 149 sobre confiscación de bienes e ingresos obtenidos mediante enriquecimiento indebido del 4 de mayo de 1994; y el Decreto-Ley No. 232 sobre confiscación por hechos relacionados con las drogas, actos de corrupción o con otros comportamientos ilícitos del 21 de enero de 2003.

El Decreto-Ley 357 del 2018 surge tras el perfeccionamiento del modelo económico en el cual se encuentra inmerso el país, liderado por los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados en el Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba en el año 2010, el cual promueve el incremento del empleo en el sector no estatal para aligerar al Estado de cargas económicas excesivas, medida que se proyecta en pos de una gestión más eficiente de la economía cubana. En este contexto se revitaliza la actividad por cuenta propia, proporcionándole mayor reconocimiento dentro de la economía nacional, lo que constituye un reto para el sector jurídico que debe regular las situaciones que emanen de este tipo de relaciones, que si bien no son nuevas, se han potenciado en los últimos años. Los cambios socioeconómicos que se manifiestan en Cuba, traen aparejados la promulgación de nuevas normas y la modificación de las existentes, en aras de

lograr coherencia y armonía en el ordenamiento jurídico entre disposiciones administrativas, económicas y penales.

El artículo 4 del Decreto-Ley No. 357 del 2018 regula en su artículo 4 el modo de proceder cuando un hecho constituye una contravención y se conozca, que además es constitutivo de delito: “(...) cuando una contravención sea constitutiva de delito, la autoridad facultada aplica la medida que corresponda y da cuenta de tales hechos a la autoridad correspondiente.” De dicho artículo se interpreta que la Administración aplica la medida que considere oportuna y luego da parte a la autoridad judicial para que esta imponga las medidas que se adecuen al delito en cuestión. Esto crea una enorme confusión porque si se supone que el Decreto-Ley 99/1987 regula en su artículo 19 la paralización del procedimiento administrativo hasta que la vía penal resuelva; no debería violarse lo dispuesto y menos en un Decreto-Ley que es posterior al mismo.

El Decreto-Ley 149 de 1994 establece la forma de proceder ante presuntos hechos de enriquecimiento ilícito, donde la Fiscalía elabora expediente investigativo para recoger todas las actuaciones que demuestran la ilicitud de los bienes o ingresos obtenidos y es deber del sujeto, objeto de dicha investigación, demostrar la licitud de los mismos. Este Decreto-Ley plantea como medida la confiscación de bienes por iniciativa propia de la Fiscalía sin necesidad de la probanza en sede judicial¹⁰⁴. Amén de lo dispuesto en el Código Penal denominada enriquecimiento ilícito¹⁰⁵ y la existencia de la confiscación como medida accesoria. Resulta entonces cuestionable la necesidad de tener un Decreto-Ley que regule lo mismo. Lo cual deja sin vías para reclamar al confiscado, en los casos de ser absuelto en proceso judicial sobre los mismos hechos.

El Decreto-Ley 232 del 2003 surge para reprimir actividades de lucro y enriquecimiento personal, en detrimento del bienestar común y de los valores morales de nuestra sociedad. Regula lo referente a la confiscación de bienes que se hayan obtenido por hechos relacionados con las drogas, actos de

¹⁰⁴ Vid artículos del 1 al 5 del Decreto-Ley 149 sobre confiscación de bienes e ingresos obtenidos mediante enriquecimiento indebido del 4 de mayo de 1994. Gaceta oficial Extraordinaria de 4 de mayo de 1994.

¹⁰⁵ Artículo 150.1.3 del Código Penal cubano de 1987.

corrupción y con otros comportamientos ilícitos. Establece en la primera de las disposiciones finales que lo dispuesto en él se aplicará sin perjuicio de la responsabilidad penal en que han incurrido los infractores. Al regular los casos en los que se procede a la confiscación de bienes por aplicación de este texto normativo, se expone situación de indefensión y vulneración del principio non bis in diem, en similar sentido al anterior análisis del decreto-ley 149 de 1994. En tales casos, el delegado territorial de la agricultura y el director provincial de la vivienda, organismos pertenecientes al Ministerio de Agricultura y Construcción respectivamente, pueden disponer la confiscación. Cabrá recurso de revisión ante la máxima autoridad de ambos ministerios sin ulterior recurso en vía judicial.¹⁰⁶

De ejemplo sirve la Causa 1-218/19, en la cual durante la fase preparatoria se procesan dos acusados por un posible delito de proxenetismo; la Fiscalía le dio curso a la Dirección Provincial de la Vivienda para que al amparo del Decreto-Ley 232/2003 confiscara la vivienda perteneciente a la acusada quien era titular del inmueble donde ocurrieron los supuestos actos de proxenetismo y prostitución. La Fiscalía solo imputó del delito de proxenetismo al segundo acusado, hijo de la titular, quien resultó absuelto en primera instancia¹⁰⁷.

En similar sentido la causa 2-144/19 de la Sala Segunda del Tribunal Provincial Popular de Matanzas se constata mediante Sentencia 2-9/19 que se inició un proceso confiscatorio¹⁰⁸ del inmueble a una persona por el supuesto delito de proxenetismo y en se absuelve al acusado en proceso judicial, agotado todos el trámite administrativo del proceso confiscatorio.

Por su parte, la Ley No. 113 del Sistema Tributario del 2013 dedica un capítulo al régimen sancionador, donde se establece primeramente en qué consisten las infracciones tributaria, para luego regular en su artículo 436 que: “Cuando las infracciones cometidas pudieran ser constitutivas de delito de evasión fiscal, la Administración Tributaria agota los procedimientos establecidos para el

¹⁰⁶ Vid artículos 1, 4.1, 4.2, 7.1, 7.2, 10.1, 10.2 del Decreto-Ley No. 232 sobre confiscación por hechos relacionados con las drogas, actos de corrupción o con otros comportamientos ilícitos del 21 de enero de 2003.

¹⁰⁷ Sentencia 22/19

¹⁰⁸ Resolución confiscatoria 179/18 de la Dirección Provincial de la vivienda.

cobro de la deuda tributaria determinada, sin perjuicio de la denuncia penal correspondiente, siempre que se manifieste en la infracción cometida la intención de utilizar mecanismos de evasión fiscal de los tributos y demás aportes establecidos por la legislación vigente”. De la interpretación de este articulado destaca el hecho de que en los supuestos donde las infracciones cometidas puedan ser constitutivas de delito de evasión fiscal, la Administración Tributaria (ONAT) aplica los procedimientos necesarios para cobrar la deuda sin que esto perjudique la acción penal; lo que va en contra del propio significado del principio non bis in ídem, siendo necesaria la paralización de uno de estos procedimientos (administrativo o penal) hasta que el otro resuelva.

Desde el campo del Derecho Penal, también encontramos interrogantes relacionadas con el tema objeto del presente estudio, así vemos, que el Código Penal cubano de 1987 tal y como quedó redactado a partir de las últimas modificaciones que se introdujeron a su articulado, en su artículo 8, apartado 3 ha administrativizado el tratamiento a todas las figuras penales que tengan previstas sanciones de hasta un año de privación de libertad, o de multa no superior a trescientas cuotas o ambas, permitiendo a la autoridad actuante (policía) que en lugar de remitir las actuaciones al Tribunal, le imponga una multa administrativa, siempre que en la comisión del hecho se evidencie escasa peligrosidad social, tanto por las condiciones personales del infractor, como por las características y consecuencias del hecho. En este caso se aplica multa administrativa y cuando el sujeto que debe pagarla no lo hace, en la práctica, se quiere llevar al mismo a la vía penal, implicando esto un doble juzgamiento hacia esa misma persona.

Aunque esta variante que analizamos fue concebida en virtud del principio de mínima intervención penal y oportunidad del ministerio fiscal, para beneficiar al autor de un hecho que merezca un trato diferenciado; no hay que esforzarse mucho para fundamentar lo arbitrario que puede resultar el uso de esta alternativa, si se tiene en cuenta que la autoridad actuante no siempre tiene los conocimientos suficientes para una determinación de esta naturaleza, y que además no existe norma adjetiva que obligue a dicha autoridad a conducirse

cumpliendo determinadas formalidades procesales que garanticen un mínimo de seguridad jurídica. Tampoco está prevista ante esta decisión instancia de apelación, por lo que, una vez aceptada la multa administrativa, el asunto concluye con el pago de la misma, y de no cumplirse, se remiten las actuaciones al Tribunal competente para que se efectúe el juicio correspondiente.

El modo en que se concibió por el legislador, que podía darse curso a estos asuntos, aparece regulado de forma precaria en una Disposición Especial del propio Decreto Ley que modificó el Código Penal, donde se establecen los límites de la multa administrativa aplicable, que no podrá ser inferior a doscientos pesos, ni superior a mil pesos, con posibilidades de ser extendida hasta dos mil pesos cuando las circunstancias concurrentes en el hecho, o en el infractor, así lo aconsejen.

Además dispone que se exigirá responsabilidad civil cuando proceda, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 70 y 71 del Código Penal (cuestión ésta que resulta incongruente, ya que la multa en este caso es una sanción administrativa, distinta por tanto a la naturaleza de la pena que entraña la responsabilidad penal), aspecto éste que la disposición que analizamos se encarga de precisar cuando expresa: “Si el culpable satisface el pago de la multa y cumple los términos de la responsabilidad civil, dentro de los tres días hábiles siguientes al de su imposición, se tendrán por concluidas las actuaciones, y el hecho, a los efectos penales, no será considerado delito. No obstante, el actuante remitirá las actuaciones a la autoridad correspondiente, cuando el infractor así lo solicite o no abone la multa o no cumpla lo dispuesto en cuanto a la responsabilidad civil”.

Además, se dicta la Resolución 51 de la Fiscalía General de la República del 2013 estableciendo que los fiscales jefes provinciales garantizarán que se revisen la totalidad de las denuncias en que la Policía Nacional Revolucionaria se aplica el tratamiento administrativo establecido en el artículo 8 apartado 3 del Código Penal. El fiscal puede aplicar directamente el tratamiento administrativo regulado en el artículo 8.3 del Código Penal, pero de forma

excepcional. Regulando en su anexo 1 lo referente a la aplicación del mismo artículo del Código Penal de 1987.

En relación con la problemática que abordamos, se considera que el impago de la multa administrativa debiera dar lugar a la búsqueda de soluciones dentro de su propia esfera para lograrlo, pues remitir las actuaciones al Tribunal significaría en un sentido lato sancionar al infractor dos veces por el mismo hecho, ya que no se le acusaría por el incumplimiento de la medida administrativa, sino por los hechos que la originaron.

A pesar de tantas incongruencias, no se ha encontrado en la Ley de Procedimiento Penal ninguna regla que exprese cómo proceder cuando un hecho que está siendo conocido en vía judicial, ya ha sido sancionado administrativamente; ni tampoco el Decreto Ley 99/87 contiene regulación alguna para el caso inverso, por lo que es evidente que la única forma de reclamación posible ante la violación del principio *non bis in ídem*, de producirse, es la reclamación que el propio autor del hecho pueda hacer ante la segunda instancia que lo enjuicia, y de no obtener una respuesta satisfactoria, utilizar el recurso de la queja ante otras instancias jurídicas o políticas.

Como conclusión parcial podemos establecer que existe concurrencia de sanciones cuando una persona es castigada por la Administración e igualmente se da parte a la vía penal para que realice el proceso que estime conveniente, sometiéndola así a dos procesos que resultan de igual hecho y poseen el mismo fundamento. También cuando iniciado proceso penal y se apertura otro en vía administrativa, cumpliendo este igualmente con el requisito de triple identidad. Lo cual se manifiesta en los procesos confiscatorios examinados, la aplicación del 8.3 del Código Penal al juzgar hechos y establecer medida en sede administrativa, que de no ser efectiva es objeto de examen jurisdiccional en sede penal.

De igual forma sucede en el caso de la aplicación del artículo 4 del Decreto-Ley 357 "De las contravenciones personales en el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia" del 10 de julio de 2018 y del artículo 436 de la Ley 113 del Sistema Tributario del 1 de enero del 2013; pues permiten que la autoridad

administrativa aplica las medidas que considere necesarias ante determinado hecho, y luego, en los supuestos que sean constitutivos de delitos se informa a la autoridad correspondiente para que esta imponga la sanción penal que estime conveniente.

2.4 Las reglas de procedimiento y concurrencia de sanciones penales y administrativas.

Existen algunas reglas que tal y como se ha abordado anteriormente tienen un carácter general, como son el debido proceso, la gratuidad, la forma escrita, la notificación, el derecho a la defensa, la presunción de inocencia y el régimen de la prueba, la prescripción y cosa juzgada, el agotamiento de la vía administrativa. A las que no se hará referencia detallada por su generalidad en el ámbito procedimental.

Sin embargo, algunas son indispensables para evitar la concurrencia de sanciones. Se pueden identificar el criterio de paralización del procedimiento administrativo o prejudicialidad; y la determinación de la cuantía como elemento fundamental para establecer la competencia para conocer de cada caso, y el agotamiento de la vía administrativa.

La prohibición de enjuiciar dos o más veces unos mismos hechos es clara en el ámbito del proceso penal, donde el efecto negativo de la cosa juzgada impide ulterior proceso, aunque el primero haya concluido con sentencia absolutoria. Algunos autores trasladan esta misma solución al Derecho administrativo sancionador y afirman que el bis de la regla no se refiere a condenas, sino a enjuiciamientos, de tal manera que la regla correctamente entendida dice así: por un mismo hecho nadie puede ser enjuiciado dos veces, con independencia del sentido que haya podido tener el primer enjuiciamiento.

Las reglas procesales que establece nuestra legislación para el cumplimiento de las contravenciones y, a su vez, del principio *non bis in ídem* se evidencian desde el propio Decreto-Ley No. 99. Una vez que se detecta que un mismo suceso es constitutivo de una contravención y de delito se establece la paralización del procedimiento administrativo hasta que la vía penal resuelva; tal como lo regula el artículo 19.

Aunque refiere la posibilidad de proceder por la vía administrativa, una vez que el Tribunal haya decidido aplicar lo dispuesto en el artículo 8.2 del Código Penal, (que equivale a una sentencia absolutoria). También el propio artículo posibilita que de sobreeser libremente o disponer el archivo de las actuaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 367¹⁰⁹ de la Ley de Procedimiento Penal, el Tribunal podrá remitir el asunto a la vía administrativa para que ésta proceda sin tener que imponer la pena. Ante la tendencia de la Administración a utilizar esta vía, el Tribunal Supremo Popular dictó la instrucción 190 de 18 de febrero del 2009, mediante la cual se advierte que los órganos de la Administración sólo podrán remitir a la vía ordinaria estos procesos una vez agotadas todas las acciones administrativas.

Para proceder de esta forma es suficiente con que existan indicios de hechos que puedan constituir delito, se esté instruyendo o no causa penal; de hecho, lo habitual es que sea la propia Administración la que detecte precisamente dichos indicios de delito aunque también puede hacerlo el propio sujeto. Es necesario, como condicionante para la paralización, que haya un supuesto de triple identidad, aunque existe alguna excepción a esta regla que establece también la necesidad de paralización cuando existe identidad de hecho, pero no de sujeto o de fundamento o cuando, a pesar de que el hecho es diferente, está muy conectado con el que debe ser objeto del procedimiento sancionador. La paralización del procedimiento administrativo no afectará, sin embargo, a las medidas cautelares o provisionales adoptadas en su caso.

Dicha suspensión debe continuar hasta que haya finalizado la actuación judicial penal, es decir, hasta que haya sentencia firme. Y durante ese tiempo, se interrumpe la prescripción de la infracción administrativa y se suspenden los plazos de duración máxima del procedimiento sancionador a efectos de su caducidad. No obstante, aunque éstas son las reglas generales, la prejudicialidad no siempre opera de la misma manera. Como sucede en el ámbito del derecho administrativo disciplinario, supuesto en el que el

¹⁰⁹ El artículo 367 por su parte establece lo siguiente: El Tribunal dispondrá el archivo de las actuaciones cuando los hechos denunciados, no sean constitutivos de delito o contravención, o resulten manifiestamente falsos, por lo que se vuelve al mismo hilo conductor del doble enjuiciamiento por un mismo hecho, a partir de la valoración y subjetividad de los operadores de cada sistema.

procedimiento seguirá su curso, suspendiéndose únicamente la resolución definitiva del expediente sancionador.

Una vez finalizado el proceso penal y en función de su resultado, el procedimiento administrativo podrá continuar o no. Así pues, si la sentencia penal es absolutoria, el proceso administrativo se reanudará. Si la sentencia es condenatoria, la administración archivará el proceso. Por tanto, después de la actuación penal, operará, por supuesto, la institución de la cosa juzgada de modo que el orden administrativo deberá respetar la decisión penal y, en caso de condena, no abrir el procedimiento sancionador.

Sobre la base de los hechos declarados probados en la vía penal deberá basarse el conocimiento en el ámbito administrativo. Si esos hechos se declaran expresamente como no existentes, la Administración no los podrá tener en cuenta.

En este sentido, hay que tener presente una serie de reglas. En primer lugar, las resoluciones penales deben ser firmes y sólo vinculan respecto de las actuaciones de la Administración de tipo sancionador.

Los hechos son vinculantes aunque no haya identidad de sujeto, por tanto, si en vía penal hay imputación de una persona física y en vía administrativa de una persona jurídica será posible la sanción por ambos órdenes sobre la base de los mismo hechos. Ante la declaración de hechos no probados, no porque no existan sino sólo porque no han sido probados, la Administración puede intentar la prueba por sus propios medios puesto que lo que se establece por la vía penal es que no se han podido verificar. En otro sentido, la Administración no podrá sancionar ante la declaración de inexistencia de los hechos en sede jurisdiccional penal.

Finalmente, de existir sentencia condenatoria, en principio no podrá reanudarse el expediente sancionador administrativo salvo que los hechos que finalmente se hayan tomado en consideración para la sanción penal sean diferentes de los que tienen relevancia en el ámbito administrativo.

Una regla que resulta necesaria para prevenir la concurrencia de sanciones penales y administrativas es la referente a las cuantías. La determinación

cuantía resulta de mucha utilidad en los delitos patrimoniales y económicos; pues al establecer la cuantía por la cual se considera contravención y, a partir de cuanto es un delito se tendría bien claros los límites de actuación de cada vía. Por nuestra legislación solo hace referencia a esta para determinar el monto a pagar por concepto de multa, tal como queda regulado en el Decreto-Ley 99 de 1987. En la vía penal se cuenta con esta regla para determinar la competencia entre el Tribunal Municipal y el Tribunal Provincial; evitando así que se den confusiones en cuanto a la instancia que debe conocer de cada asunto, es necesario en el procedimiento administrativo sancionador a la vía administrativa con los matices propios de esta vía.

Gómez Pérez establece que para Garberi Llobregat al analizar la decisión que procede en el caso de una posible sanción penal y otra administrativa, hace una consideración distinta del asunto, y expone: “[...] Las tendencias doctrinales (Parada Vázquez, Gimeno Sendra), jurisprudencial, se muestran absolutamente proclives a la preferencia de la jurisdicción penal y, por ende, a la subordinación de la Administración a la primera en lo atinente al enjuiciamiento del hecho, o los hechos doblemente tipificados; por esta causa, «la incompatibilidad de medidas represivas opera dando preferencia, y por tanto, prioridad a la reacción penal, lo que implica como consecuencia, la paralización del procedimiento administrativo, durante la sustanciación del proceso penal”.

Por otro lado en casos de concurrencia de sanciones penales y administrativas la determinación de cuantía resulta de mucha utilidad sobre todo, en los delitos patrimoniales y económicos; pues al establecer la *quantum* por el cual se considera competencia de la vía administrativa y, a partir de cuanto es de la jurisdicción penal se tendría bien claros los límites de actuación de cada vía.

En el Decreto-Ley 99 de 1987 solo hace referencia a esta para determinar el monto a pagar por concepto de multa, tal como queda regulado en. Si ya se cuenta, en la vía penal, con esta regla para determinar la competencia entre el Tribunal Municipal y el Tribunal Provincial; evitando así que se den confusiones en cuanto a la instancia que debe conocer de cada asunto, por qué no se puede implementar a la vía administrativa con los matices propios de esta vía.

Dicha cuantía resulta necesaria cuando el monto sobre el cual se va a resolver no corresponde a la entidad u órgano que emite el acto. Las situaciones en que se establecen competencias distintas por razón de cuantía resultan ser menos comunes que las que generan los tipos de competencia. Lo que no impide que esta sea una de las opciones que permiten dar solución a los supuestos de duplicidad de sanciones.

Aunque las reglas antes expuestas son esenciales ante la concurrencia de sanciones, existe otras no menos importantes que resuelven conflictos específicos. Este es el caso de las reglas sobre el agotamiento del procedimiento administrativo sancionador, que incluya la satisfacción de los adeudos con los recursos administrativos posibles, como puede ser la vía de apremio. Con ello se puede cobrar el adeudo y los gastos correspondientes, mediante el embargo de ingresos o bienes, una vez que se hayan vencido todos los plazos otorgados por la Administración para el pago de la multa.

Ello puede ser necesarios en los casos de la aplicación del artículo 8 apartado 3 del Código Penal cubano de 1987 resulta imprescindible el cobro de la multa por cualquiera de estos medios si el infractor no lo ha realizado, pues el hecho era constitutivo de delito y debido a su escasa peligrosidad social se decidió aplicar solamente una multa por el mismo, razón por la cual no se puede volver a la vía penal, si no se han aplicado correctamente las acciones para efectuar el mismo.

A modo de conclusión parcial, se puede señalar que en Cuba no aparece recogido en la Constitución el principio *non bis in ídem* ni en otros cuerpos normativos, con la excepción de la regla contenida en el artículo 19 del Decreto-Ley 99/1987.

Las situaciones en las cuales se produce el doble juzgamiento son: cuando una persona es sancionada por la Administración e igualmente se da parte la vía penal para que realice el proceso que estime conveniente, sometiendo así a una persona a dos procesos que resultan de igual hecho y poseen el mismo fundamento. También cuando se inicia un proceso penal y se informa del mismo a la vía administrativa, pues esta última contempla sanciones

administrativas para los casos donde se cometen delitos específicos. Pero en el juicio oral se declara absuelta a la persona y aún le aplica la sanción administrativa, careciendo esta última de justificación.

Las reglas procesales que dan solución a la duplicidad de sanciones son la paralización del procedimiento administrativo, y la determinación de la cuantía, constituyen garantías a la adecuada aplicación del principio *non bis in ídem*.

Conclusiones

1. El Derecho Administrativo Sancionador es una rama autónoma dentro del ordenamiento jurídico que cuenta con principios, procedimiento y reglas que le son propias. Dentro de los principios que lo rigen se encuentra el principio *non bis in ídem*, como principio común al Derecho Penal, el cual prohíbe que una persona sea sancionada doblemente por idénticos hechos y fundamento.
2. En la arena internacional, de los cuerpos legales analizados se puede evidenciar que existen dos tendencias; la primera es la de regular el

principio non bis in ídem dentro de los textos constitucionales, lo cual garantiza una mayor protección del mismo; mientras que la segunda de estas tendencias va encaminada a la regulación de manera implícita del principio dentro del contenido del principio de legalidad, siendo este último el que aparece en las Constitución de varios países.

3. En Cuba no aparece recogido en la Constitución el principio *non bis in ídem* ni en otros cuerpos normativos, con la excepción de lo regulado en el artículo 19 del Decreto-Ley 99/1987. La concurrencia de sanciones penales y administrativas en Cuba ocurre en la aplicación de proceso confiscatorio llevado a cabo por la Administración Pública por la comisión de un presunto delito; con la aplicación del artículo 8.3 del Código Penal, y con la imposición de sanciones administrativas por hechos que son de igual manera sancionados por la jurisdicción penal por ser constitutivos de delito.
4. La utilización de las reglas procedimentales de paralización del procedimiento administrativo y la determinación de la cuantía garantizan que no se produzcan situaciones de doble enjuiciamiento.

Recomendaciones

- Que se valore la pertinencia de la promulgación de una Ley marco que regule las particularidades del Régimen Contravencional, o se modifique el Decreto- Ley 99 sobre las contravenciones personales, a fin de atemperarlo al nuevo contexto, teniendo como premisa la debida observancia del principio de objetividad normativa, rector para el Derecho Administrativo.

- En cualquiera de los dos supuestos, la norma debe prever la regulación en su articulado de los principios rectores del Régimen Contravencional, así como sus elementos identificativos.
- Que se agote la vía de apremio, dándole facultad al órgano encargado de hacerla efectiva y de acceder a todo ingreso personal que tenga el sujeto infractor, posibilitando así economía procesal.
- Que se estipule un límite en la cuantía de la multa para que cuando el órgano legislativo promulgue una norma, no se exceda en este aspecto, pues la medida debe estar en correspondencia con el nivel económico de la sociedad en la que opera la norma.

Bibliografía

I- TEXTOS

1. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2000, 40 edición. pp. 254-266.
2. BONFIGLIO, Carlos Alberto, Capítulo XI: Procedimiento administrativo, BIGLIERI, Alberto (coordinador) *et al*, Manual de Derecho Administrativo, 1era edición, Buenos Aires: La Ley, 2011, pp. 259-304.

3. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime *et al*, Derecho Administrativo Iberoamericano, Volumen II, 2009.
4. LEZCANO CALCINES, José Ramón, “El procedimiento administrativo”, CAÑIZARES ABELEDO, Diego, CASTANEDO ABAY, Armando, LANZA LÓPEZ, María Teresa *et al*, Temas de Derecho Administrativo Cubano, pp. 552.
5. GÓMEZ PÉREZ, Ángela, “El principio *non bis in ídem*, sanciones penales y sanciones administrativas”, Tesis de Doctorado, Universidad de La Habana y Universidad de Valencia, 2000.
6. BOIX REIG, Javier, El principio de legalidad Javier boix. Presentado en Repercusiones de la Constitución en el Derecho penal. Algunos problemas específicos, 1983.
7. GORDILLO, Agustín, El procedimiento administrativo. En Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Vol. 4, pp. 626.
8. GORDILLO, AGUSTÍN, La defensa del usuario y del administrado, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Vol. 2, pp. 722.
9. GORDILLO, Agustín, Pasado, Presente y Futuro del Derecho Administrativo.
10. HERNÁNDEZ MENDOZA, Liliana, “El *non bis in ídem* en el ámbito sancionador: Estudio comparado de los sistemas español y mexicano”, Tesis de Doctorado, Complutense de Madrid, España, 2012.
11. LEÓN MENDOZA, Mailyn, “La armonización de las facultades morales del autor del tatuaje con los derechos inherentes de la personalidad del tatuado”, Tesis de Diploma, Universidad de Matanzas, 2015.
12. MARIENHOFF, Miguel S., BASAVILBASO, Benjamin Villegas, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. 1, Abeledo-Perrot, 1965. Disponible en [http://www.academia.edu/download/33494376/Marienhoff M. - Tratado de Derecho Administrativo Tomo I.pdf](http://www.academia.edu/download/33494376/Marienhoff_M._-Tratado_de_Derecho_Administrativo_Tomo_I.pdf) . Consultado el 15 de febrero de 2019. Hora: 10:00am.
13. QUIRÓS PÍREZ, R. “Despenalización” Revista No. 10 del MINJUS. Enero-Marzo de 1986, año IV. p. 129.
14. ARGUEDAS CHEN APUY, Ana Cecilia *et al*, Manual de Procedimiento Administrativo, Costa Rica, 2006.

15. MENDOZA DÍAZ, Juan, Derecho Procesal. Parte General, Capítulo V: El Proceso, Ed. Universitaria Félix Varela, La Habana, 2015, p. 157-187.
16. PASCUAL KUZURINA, Irene, “*El delito de Actividades Económicas Ilícitas y el trabajador por cuenta propia. Necesidad de modificación legislativa*”, Trabajo de diploma, Universidad de Matanzas, Filial de Jagüey Grande, 2015. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4764303> . Consultado el 20 de marzo de 2019. Hora: 9:45 am.
17. MEJÍAS RODRÍGUEZ, Carlos Alberto et al, Temas de Derecho Penal Parte General, “Los principios de intervención mínima, proporcionalidad y resocialización en la era del expansionismo irracional del poder punitivo del Estado”, ed. Mayor General Ignacio Agramonte y Loynaz, 2015, La Habana.
18. ANTÚNEZ SÁNCHEZ, Alcides Francisco, El derecho administrativo sancionador dentro del ordenamiento jurídico de Cuba. Actores actuales, realidad visible.
19. CABRERA PAREDES, Roger A., “La reincidencia vulnera el non bis in ídem”, Vol 1,2011, pp. 81-91.
20. CANO CAMPOS, Tomás, “*Non bis in ídem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho Administrativo Sancionador”.
21. DÍAZ PITA, María del Mar, España, informe sobre el principio non bis in ídem y la concurrencia de jurisdicciones entre los tribunales penales españoles y los tribunales penales internacionales, 2002, 73, 873-899.
22. DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, Miguel. (2004). Ne bis in ídem material y procesal. Vertientes procesal y penal y de las garantías constitucionales: ne bis in ídem procesal y material, 2004.
23. GARCÍA CAVERO, Percy. El principio del ne bis in ídem material en caso de concurrencia de pena y sanción administrativa. Política criminal, 2016, vol. 11, no 21, p. 21-33. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S071833992016000100002&script=sci_arttext. Consultado el 8 de abril de 2019. Hora: 2:00 pm
24. HERNÁNDEZ MENDOZA, Liliana, “Dilemas sobre la naturaleza jurídica y el fundamento del “non bis in ídem” en España y México”, vol. 6, no. 11, Ciencia Jurídica, 2017, pp. 73-89. Disponible en:

<http://cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/224>. Consultado el 1 de febrero de 2019. Hora: 10:30 am.

25. MAÑALICH R., Juan Pablo. (2013). El principio ne bis in ídem frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio. (p. 21). Presentado en Coloquios de Derecho Penal Económico, Chile. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-33992014000200008&script=sci_arttext&tlng=en. Consultado el 20 de marzo de 2019. Hora: 11:15 am.
26. GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda (2017). El non bis in ídem en el Derecho Administrativo Sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa.
27. Sistema de penas y constitución: algunas reflexiones sobre la jurisprudencia constitucional y su proyección a la reforma del Código Penal, Universidad Complutense de Madrid.
28. MATTES, Heinz: Zwischen Strafrecht und Verwaltungsrechts auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichen der Grundlage, Berlín, 1902, p. 540. Cit. pos Heinz MATTES: supra, p. 7.
29. MATTES, Heinz. “Problemas del Derecho Penal Administrativo”. Editoriales de Derechos Reunidos. España. 1979. Tomo II, pp. 144.
30. GOLDSCHMIDT, James: Das Verwaltungsstrafrecht, ein Untersuchung der Greenzgebiete zwischen Strafrecht und Verwaltungsrechts auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichen der Grundlage, Berlín, 1902, p. 540, Cit. pos Heinz MATTES: supra, p. 7.
31. BAJO FERNÁNDEZ, M. y MENDOZA BUERGO, B. “Ensayos de Derecho Penal y Criminología”, en honor a Javier Piña y Palacios, México. 1985. p.
32. NIETO, Alejandro. “Derecho Administrativo Sancionador”. 2da Edición ampliada. Madrid. 1994. p. 23-28. Disponible en <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IisScript=AGRIUAN.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=024570>. Consultado el 4 de abril de 2019. Hora: 10:30 am.
33. GARBERI LLOBREGAT, José, “Garantías y simplificación del procedimiento sancionador”, 1989, Universidad de Alicante, España, pp.

451. Disponible en <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5298/1/Garberi-Llobregat-Jose.pdf>. Consultado el 2 de marzo de 2019. Hora: 10:45 am.
34. GARCÍA SEGUNDO, Iris Rocío. “Control aduanero y régimen sancionador en las exportaciones de el Perú”. Tesis Doctoral, 2017, Universidad de Granada. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/dctes?codigo=122339>. Consultado el 2 de marzo de 2019. Hora: 10:45 am.
35. COLECTIVO DE AUTORES, Manual de Derecho Administrativo, Perú, octubre, 2008, p. 23-24.
36. VERGARA BLANCO, Alejandro, “Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador”, en Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, sede Coquimbo, Santiago de Chile, Vol. 11, No. 2, 2004, pp. 137-147. Disponible en <http://revistas.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2142> . Consultado el 20 de marzo de 2019. Hora: 10:35am.
37. RUIZ-TAGLE PANATT, Nicolás y IHL RODRÍGUEZ, Matías, “La estructura del Derecho Administrativo Sancionador Chileno en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, Universidad de Chile, marzo, 2014, p. 187.
38. M. WEISSMAN, Deborah, Proyecto de Derechos Humanos: una perspectiva crítica, Universidad de Carolina del Norte, 2004.
39. RAMÍREZ GÓMEZ, Salvador, El principio *ne bis in idem* en el ámbito tributario. (Aspectos sustantivos y procedimentales), Madrid, Marcial Pons, 2000, pág. 36 nota 70.
40. HIGUERA CORONA, Jorge, “El juzgamiento por Tribunal incompetente y la reincidencia; a la luz de los principios non bis in ídem y de proporcionalidad en la imposición de la pena”, España-México, 2011.

II- Publicaciones periódicas y revistas.

1. MUÑOZ ALFONSO, Yisel y BRITO FEBLES, Osvaldo. (2015). El trabajador por cuenta propia. Delimitación del derecho penal y administrativo sancionador en Cuba. Año 9, 17, 29-45.

2. BOYER CARRERA, Janeyri., "Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre el Principio non bis in ídem", Perú.
3. M. WEISSMAN, Deborah, "Proyecto de Derechos Humanos: una perspectiva crítica", Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas, Carolina del Norte, p. 94.
4. JIMÉNEZ MOSTAZO, Antonio y ALVARADO RODRÍGUEZ, Pedro. "Ne bis in ídem, un principio constitucional de creación jurisprudencial. Aproximación", p. 326.
5. Yassert, P. D., y BARO ROMERO, Tania. (2013). La evasión fiscal. Una mirada desde nuestro entorno.
6. PERELLO DOMENECH, Isabel, "Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional".
7. CAPOTE GONZÁLEZ, Andrés V., La subdeclaración de impuestos, exordio al delito de evasión fiscal o tributaria. Sus consecuencias para implementar el modelo económico cubano, 2014.
8. NAVAS-PAREJO Alonso, Marta, "La aplicación del principio non bis in ídem en el ámbito del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, no. 124, 2014, pp. 63-119.
9. MARINA JALVO, Belén, "La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales. Nueva doctrina constitucional sobre el principio non bis in ídem", Revista de Administración Pública, 2003, no. 162, pp. 175-188. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/784928.pdf>. Consultado el 15 de febrero de 2019. Hora: 9:00am.
10. VARGAS LÓPEZ, Karen, Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador. Disponible en <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MAF/MAF03C/semana%20V/001.pdf>. Consultado el 2 de marzo de 2019. Hora: 10:45 am.
11. MUÑAGORRI LAGUIA, Ignacio. (2011). El comienzo de la ejecución en el delito de Desórdenes Públicos. Principio de non bis in ídem. (p. 12). País Vasco: Universidad del país Vasco.
12. MÁRQUEZ GARCÍA, Liosbel. (2016). Impropia manifestación de la potestad administrativa sancionadora. Año 2014, 26, 190-211.

13. RIVES SEVA, Antonio Pablo, "El principio non bis in ídem y su significación actual en el Derecho Administrativo Sancionador", 1993.
14. RAMÍREZ TORRADO, María Lourdes, "El non bis in ídem en el ámbito administrativo sancionador", Revista de Derecho No. 40, 2013, Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5440887>. Consultado el 20 de marzo de 2019. Hora: 11:15 am.
15. ANTÚNEZ SÁNCHEZ, Alcides Francisco, JUSTO BRUZÓN, Carlos, Velázquez Borges y Sudis María. (2013). Un análisis a partir de la constitución cubana sobre el ejercicio del autoempleo: incidencias en el nuevo relanzamiento del modelo económico del siglo XXI, 16(1), 49-82.
16. MESSEGUER YEBRA, J., "El principio non bis in ídem en procedimiento administrativo sancionador", pp. 18-22
17. ALVAREZ ROLDAN, L. B., "El ne bis in ídem en la justicia militar" , p. 772
18. RIVES SEVA A., P., «El principio "non bis in ídem" y su significación actual en el derecho administrativo sancionador», pp. 35-36
19. JIMÉNEZ-GARCÍA, Ángela María Jimena. ¿ EN COLOMBIA SE RESPETA EL PRINCIPIO NON BIS IN ÍDEM?. *Principia Iuris*, 2016, vol. 12, no 24, p. 59-76. Disponible en <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/piuris/article/view/1075>. Consultado el 8 de abril de 2019. Hora: 2:00 pm
20. Alarcón Sotomayor, Lucía. "Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador", Revista de Administración Pública. No. 195. Madrid. Páginas 135-167, 2014, Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4935395>. Consultado el 15 de febrero de 2019. Hora: 9:00am.
21. GÓMEZ RUFÍAN, Luis, "Articulación de los mecanismos punitivos en caso de accidente de trabajo. Análisis de la jurisprudencia reciente sobre el principio non bis in ídem", *RJUAM*, No. 30, 2014- II, pp. 287-304. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/670283>. Consultado el 15 de febrero de 2019. Hora: 9:00am.
22. RAMÍREZ BARBOSA, Paula Andrea, "El principio de non bis in ídem como pilar fundamental del Estado de Derecho. Aspectos esenciales de su configuración", *NOVUM JUS*, Vol. 2, No. 1, 2008, Colombia, p. 101-124.

23. SÓÑORA CABALEIRO, María Soledad, “La cualidad de lo comunitario y la prevención social”, Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas, 2008.

III- Legislación.

1. Constitución de la República de Cuba de 1940.
2. Constitución de la República de Cuba de 1976.
3. Constitución de la República de Cuba de 2019. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba no. 5 extraordinaria de 10 de abril de 2019.
4. Código de Defensa Social de 1936.
5. Código Penal Español de 1870. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2784872.pdf>. Consultado el 2 de marzo de 2019. Hora: 10:00 am.
6. Código Penal cubano: Ley no. 62 del 29 de diciembre de 1987. Publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición especial, no. 3, de 30 de diciembre de 1987.
7. Decreto-Ley 357 “De las contravenciones personales en el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia” del 10 de julio de 2018. Publicado en Gaceta Oficial de la República de Cuba no. 35 Extraordinaria de 10 de julio de 2018.
8. Decreto-Ley 149 Decreto-Ley 149 sobre confiscación de bienes e ingresos obtenidos mediante enriquecimiento indebido del 4 de mayo de 1994. Publicado en Gaceta Oficial de la República de Cuba no. 5 extraordinaria del 4 de mayo de 1994.
9. Decreto-Ley 232 sobre confiscación por hechos relacionados con las drogas, actos de corrupción o con otros comportamientos ilícitos del 21 de enero de 2003.
10. Ley 113 del Sistema Tributario del 1 de enero del 2013. Publicada en Gaceta Oficial no. 21 del 2012.
11. Ley de Procedimiento Penal cubana. Ley no. 5 de 13 de agosto de 1977.
24. Ley No.27444 del Procedimiento Administrativo General. Ley No.27444 del Procedimiento Administrativo General. Disponible en

- http://www.acpuju.com/wp-content/uploads/2017/02/Ley_del_Procedimiento_Administrativo_General.pdf. Consultado el 15 de febrero de 2019. Hora: 9:00am.
25. Ley de procedimiento administrativo de la República Federal Alemana de 1976. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1097988.pdf>. Consultado el 15 de febrero de 2019. Hora: 9:00am.
26. Ley 39/15 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5499217>. Consultado el 15 de febrero de 2019. Hora: 9:00am.
27. Chile Ley 19.880 Establece Bases de los Procedimientos Administrativos. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/784952.pdf>. Consultado el 15 de febrero de 2019. Hora: 9:00am.

IV- Sitios digitales consultados

1. <http://www.boe.es>
2. <http://www.cubadebate.cu/>
3. <http://www.dialnet.unirioja.es/>
4. http://www.acpuju.com/wp-content/uploads/2017/02/Ley_del_Procedimiento_Administrativo_General.pdf
5. <https://repositorio.uam.es/>
6. <http://revistas.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/2142>