



El principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador como límite de aplicación de la doctrina de los Actos Propios

Armando Laínez Olivares

Doctor en Derecho Privado por la Universidad Autónoma de Barcelona (España), Máster en Derecho Civil. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la "UCA". Ex coordinador de colaboradores en la Sala de lo Contencioso Administrativo. Profesor en carreras de Doctorado en Derecho, Maestrías y Licenciaturas. Especialista en Derecho Administrativo y Consumo.

1. Sobre el ejercicio del *iuspuniendi*.

El *iuspuniendi* del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción, y en la actuación de la Administración Pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. Dicha función administrativa desarrollada en aplicación del *iuspuniendi*, se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Salvadoreña, asume esta postura al decir que: "En la actualidad, se acepta la existencia de dicha potestad (refiriéndose a la potestad sancionadora de la Administración) dentro de un ámbito más genérico, y se entiende que la misma forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, de un *iuspuniendi* superior del Estado, que además es único; de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de éste." ¹

De similar manera, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha

¹ Sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional, en proceso de inconstitucionalidad, de las doce horas del día veintitrés de marzo de dos mil uno, Considerando jurídico V.4 de la Sentencia ref. 8-97Ac.

establecido en diversas sentencias² que la potestad sancionadora de la Administración Pública puede definirse como aquella facultad estatal que le compete, para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico. En similares términos el doctrinario Luciano Parejo Alfonso, también ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración materializa actuaciones que traducen un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, agregando que: “La finalidad que guía tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general.”³.

Como se constata, de la lectura de la jurisprudencia, es criterio aceptado tanto por la Sala de lo Contencioso Administrativo como por la Sala de lo Constitucional, que la potestad sancionadora de la Administración encuentra común origen con el Derecho Penal al derivarse del mismo tronco que se califica como común del *iuspuniendi* del Estado.

El tratadista español Alejandro Nieto, resume el concepto referido de la siguiente manera, que aunque crítica, permite comprender su configuración:

“La idea del *iuspuniendi* único del Estado, (...), nos descubre un recurso dogmático que en Derecho se utiliza con cierta frecuencia: cuando la Doctrina

o la Jurisprudencia quieren asimilar dos figuras aparentemente distintas, forman con ellas un concepto superior y único -un supraconcepto- en el que ambas están integradas, garantizándose con la pretendida identidad ontológica la unidad de régimen. Esto es, como sabemos, lo que se ha hecho con la potestad sancionadora del Estado, en la que se engloban sus dos manifestaciones represoras básicas. Una técnica que se reproduce simétricamente con el supraconcepto del ilícito común, en el que se engloban las variedades de los ilícitos penal y administrativo y que se corona, en fin, con la creación de un Derecho punitivo único, desdoblado en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador.”⁴

Esta potestad sancionadora de la que está dotada la Administración tiene cobertura constitucional en el artículo 14, que establece la facultad punitiva del Órgano Judicial, y por excepción, la de la Administración pública.

En relación con lo anterior, la sentencia de Inconstitucionalidad (ref. 8-97Ac), expone lo siguiente: “Si bien es cierto que existe una potestad jurisdiccional que exclusivamente es ejercida por el OJ (Órgano Judicial), dentro de la cual se encuentra la facultad de imponer penas según el Art. 14 Cn., también existe una potestad sancionadora de la Administración Pública, igualmente conferida en el mismo artículo...”. Sin duda, es en esta norma constitucional en la que se encuentra el fundamento

2 Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, ref. 29-G-91.

3 LUCIANO PAREJO, Alfonso. Lecciones de Derecho Administrativo, séptima edición, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

4 Derecho Administrativo Sancionador, segunda edición ampliada, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1994.

en el ordenamiento jurídico salvadoreño de la potestad penal y la potestad sancionadora administrativa.

Como otras potestades de autoridad estatal, la misma se ejerce dentro de un determinado marco normativo que deviene primeramente de la Constitución. En tal sentido, la misma disposición citada en el párrafo anterior sujeta inicialmente la potestad sancionadora administrativa al cumplimiento del debido proceso: "... la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas...". Pero sobre todo, en congruencia con la Constitución y los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho, la potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad positivo que recoge el Art. 86 de la Constitución.

Así pues, en virtud de la sujeción a la Ley, la Administración pública sólo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la Ley, y por ella delimitado y construido. Esta premisa de habilitación indudablemente extensible a la materia sancionatoria, deviene en la exigencia de un mandato normativo que brinde cobertura a todo ejercicio de la potestad⁵.

2. Sobre los Principios del Derecho Administrativo Sancionador.

Como producto de la identidad de la potestad penal de la judicatura y la

sancionadora de la Administración, es la observancia de principios consonantes que inspiran y rigen las actuaciones de ambos. Si bien dichos principios tienen también origen común en la identidad ontológica de ambas potestades, los mismos han sido configurados y aplicados antes en el ámbito penal y de ahí trasladados gradualmente al ámbito administrativo a fuerza de construcciones doctrinarias y jurisprudenciales. Por esa razón, tradicionalmente se habla de la aplicación de los principios del Derecho Penal al ámbito administrativo sancionador, obviándose referencia a su identidad matriz.

Sobre la aplicación de los principios penales resulta ilustrativo examinar ciertas consideraciones vertidas en el proceso constitucional ref. 3-92, acumulado al 6-92⁶ que contiene expresas menciones a esta materia. La construcción dogmática que se hace en los considerandos jurídicos XI al XIV de la sentencia discurre sobre la aplicabilidad o no de los principios que rigen en el proceso penal a la actividad de la Administración, *específicamente en el Derecho Tributario Sancionador*, pero sus valoraciones son claramente extensibles a toda la materia sancionatoria. Una primera conclusión a la que se llega en la citada jurisprudencia es que, no hay diferencia ontológica o cualitativa entre el ilícito penal común y el ilícito tributario (que es un tipo de ilícito administrativo), y sus diferencias de grado o cuantitativas son meramente formales y no de fondo.

Como consecuencia de esta conexión ontológica -que se desprende nueva-

⁵ Sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo el cinco de mayo del año dos mil tres, ref. 49-F-2000.

⁶ Sentencia de inconstitucionalidad de las doce horas del día diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y dos

mente del tronco común del *iuspuniendi*-resulta la migración de los principios penales al ámbito administrativo sancionador. En palabras citadas de Pérez Royo lo que sucede es que: “se va produciendo la progresiva introducción de garantías y principios tradicionales del Derecho Penal en el ámbito de las infracciones administrativas y las correspondientes sanciones...”⁷.

Para ilustrar la referida postura jurídica, se cita la sentencia del Tribunal Constitucional español 18/81, del ocho de junio de ese año: “Ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, (...), hasta el punto que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales”.



Finalmente conviene apuntar una idea consignada en dicha sentencia, por la Sala de lo Constitucional, esta es: “La idea expuesta en el acápite precedente significa -como ineludible derivación- que el vocablo “delito” consignado en el Artículo 12 inciso primero de la Constitución debe entenderse no en sentido estricto, sino indicativo de un ilícito o injusto típico, esto es, conducta humana que en virtud de mandato legal se hace reprochable a efecto de sanción; incluyéndose en este concepto a las infracciones administrativas, y específicamente las tributarias. Esta equiparación -que no puede hacerse más que al rasero de la teoría general del delito- implica que los principios del Derecho Administrativo sancionatorio son los que se sistematizan en el Derecho Penal de aplicación judicial, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto.”

Así tenemos que, la potestad sancionadora de la Administración se enmarca en principios correspondientes a los que rigen en materia penal, pero con las particularidades o *matices* propios de la actividad realizada por la Administración. Aunque existen distinciones importantes entre la actividad penal y la actividad administrativa, en razón de las distintas funciones que cumplen en un Estado de Derecho, aunque ello no debe inhibir a la Administración de la aplicación de los principios rectores del *iuspuniendi* al ámbito administrativo sancionador, pues estos tienen origen primordialmente en la norma fundamental.

7 PÉREZ ROYO, Javier. Curso de Derecho Constitucional, editorial Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2002, Pág. 264-265

3- El principio de legalidad en materia sancionatoria y la tipicidad.

3.1- Adecuación del tipo normativo prohibitivo y su sanción.

La potestad sancionadora de la Administración debe encontrarse sujeta a principios constitucionales aplicables a cualquier proceso constitucionalmente configurado, o sea que ostente todas las garantías propias de protección y ejercicio de los derechos consignados a favor de los administrados y por qué no decirlo, de la propia Administración.

Lo anterior implica que dicha potestad se encuentra delimitada por el principio de legalidad (*positive bindung*) de la Administración Pública, donde ésta, única y exclusivamente puede abordar a una posible sanción siempre y cuando una norma delimite el hecho controvertido, esto en propiedad se denomina principio de *juridicidad administrativa*; la tipicidad como principio derivado de la legalidad implica la descripción de forma clara, precisa e inequívoca de la conducta objeto de prohibición con todos sus elementos configurativos⁸, y es de agregar que esto siempre debe ser acompañado con una norma concreta que defina su penalidad correlativa.

El principio de tipicidad (*lex certa*), vertiente material del principio de legalidad, impone el mandato de plasmar

explícitamente en la norma los actos u omisiones constitutivos de un ilícito administrativo y de sus consecuencias represivas⁹.

La tipificación sólo es suficiente cuando, en definitiva, responde a las exigencias de la seguridad jurídica, ya que no en la certeza absoluta, en la predicación razonable de los elementos o características definidoras del acto u omisión acreedor de una sanción.

Esto debe ser así, puesto que para que el principio de tipicidad sea cumplido no basta con que la ley regule simplemente a la infracción, ya que el tipo ha de resultar suficiente, es decir, que ha de contener una descripción de sus elementos esenciales, entre ellos el elemento subjetivo definidor de la voluntad conductual.

El quebrantamiento al principio de tipicidad puede tener lugar por diversas circunstancias. Puede ocurrir, en primer lugar, que el comportamiento del sujeto pasivo del procedimiento se asemeje en mayor o menor medida a un tipo punitivo preestablecido, mas no se identifique claramente con él, supuesto en el cual la sanción se hace improcedente. En segundo lugar, e igual consecuencia amerita, cuando la norma tipificadora del comportamiento infractor exista, pero como consecuencia de la falta de agotamiento de los plazos de *vacatio legis*,

8 Sentencias pronunciadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, referencia 36-G-95; el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y ocho, referencia 29-G-91; el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho, referencia 8-CH-92.

9 FERRERES COMELLA, Víctor, El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia de la jurisprudencia, Madrid, Civitas, 2002; DE VICENTE MARTÍNEZ, Rosario, El principio de legalidad penal, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 40-56; HUERTA TOCILDO, Susana, "Principio de legalidad y normas sancionadoras", El principio de legalidad, Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, Tribunal Constitucional-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 11-76; MORESO, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (sobre el alcance de la taxatividad)", Doga, Alicante, núm. 24, 2001, pp. 525-545. RUIZ ROBLEDO, Agustín, El derecho fundamental a la legalidad punitiva, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pp. 205-214.

la misma aún no haya entrado en vigor en el momento de consumarse el ilícito. **En tercer lugar, la falta de tipificación de una determinada acción u omisión desemboca igualmente en la imposibilidad sancionadora.**

Los supuestos mencionados no son los únicos en los que puede resultar afectado el principio de tipicidad. Particular importancia tienen, y también han de reputarse vulneradoras del principio de tipicidad, todas las infracciones administrativas que no reúnan los criterios mínimos exigibles para proporcionar a la autoridad pública actuante la información suficiente de cara a una calificación jurídica del comportamiento infractor; e igual consecuencia han de producir las tipificaciones imprecisas y ambiguas, con fórmulas abiertas, cláusulas de extensión analógica o conceptos jurídicos indeterminados, siempre que no sea previsible su determinación.

Bajo esa orientación, debe entenderse que el principio de tipicidad al que se suma el de legalidad, presupuestos para el ejercicio del derecho punitivo del Estado, y, en consecuencia, de la actividad sancionadora que ejerce la Administración, requiere no sólo que el acto u omisión castigados se **hallen claramente definidos como infracción en el ordenamiento jurídico**, sino también la perfecta adecuación de las circunstancias objetivas y personales determinantes de la ilicitud y de la imputabilidad.

Esta es la doctrina recogida por la Sala de lo Constitucional en su sentencia de las quince horas del uno de abril de dos mil cuatro, en el proceso de

inconstitucionalidad referencia 52-2003/56-2003/57-2003, donde se establece que «Es muy importante que en la determinación prescriptiva de conductas punibles, no se utilicen conceptos oscuros e inciertos, que puedan inducir a la arbitrariedad, pues cada individuo debe entender perfectamente a qué atenerse, lo que reclama al legislador que las leyes penales sean precisas y claras. Por tanto, el principio de legalidad incorpora una garantía de orden material que supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante procesos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables. **Por tanto, no pueden considerarse conformes al art. 15 Cn., los tipos formulados en forma tan abierta que su aplicación dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria de los jueces y tribunales».**

Finalmente, el principio de tipicidad no sólo incumbe al legislador formal, sino que este además se proyecta sobre los aplicadores del derecho vinculados a la tarea de evaluar las conductas de los sujetos. Así tenemos, que por tipicidad se entiende la peculiaridad presentada por una conducta en razón de su coincidencia o adecuación a las características imaginadas por el legislador y descritas en el tipo penal. Tipicidad es adecuación típica de la conducta. La tipicidad es la resultante afirmativa de un juicio de tipicidad. Puede ocurrir que la resultante de este juicio sea negativa y por tanto no haya lugar a adecuación típica, pues la acción no encaja, no coincide con los caracteres imaginados por el legislador

en el tipo concreto, se dirá que estamos frente a un evento de Atipicidad.

El juicio de tipicidad, se define como la valoración que se hace con miras a determinar si la conducta objeto de examen coincide o no con la descripción típica contenida en la ley. **Es una operación mental (proceso de adecuación valorativa conducta – tipo) llevada a cabo por el intérprete (juez o Administración pública) mediante la cual se constata o verifica la concordancia entre el comportamiento estudiado y la descripción típica consignada en el texto legal.** La norma típica debe ser vigente, válida formal y materialmente.

3.2 Principio de culpabilidad en materia administrativa.

El principio de culpabilidad en materia administrativa sancionatoria supone dolo o culpa en la acción sancionable. En virtud del principio de culpabilidad, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas que resulten responsables de las mismas, por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye un requisito sine qua non para la configuración de la conducta sancionable. En consecuencia, debe de existir un ligamen del autor con su hecho y las consecuencias de éste; ligamen que doctrinariamente recibe el nombre de “imputación objetiva”, que se refiere a algo más que a la simple relación causal y que tiene su sede en el injusto típico; y, un nexo de culpabilidad al que se llama “imputación subjetiva del injusto típico objetivo a la voluntad del autor”, lo que permite sostener que no puede haber sanción sin la existencia de tales imputaciones.

El principio de culpabilidad con relación a la Constitución, la pena sólo se puede imponer a la persona culpable, o sea que es necesario que se base en el principio de culpabilidad garantizado en el artículo 12 de la Constitución, por consiguiente, no podría imponerse una pena sobre la base de criterios de responsabilidad objetiva.

Los criterios doctrinarios y jurisprudenciales citados permite comprender que para la imposición de una sanción por infracción de un precepto administrativo, es indispensable que el sujeto haya obrado dolosa o cuando menos culposa, es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto, quedando excluido cualquier parámetro de responsabilidad objetiva en la relación del administrado frente a la Administración, pues ésta para ejercer válidamente la potestad sancionatoria, requiere que la contravención al ordenamiento jurídico haya sido determinada por el elemento subjetivo en la conducta del administrado.

En una relación jurídica exclusiva entre el administrado y la autoridad administrativa para efectos de imposición de sanciones, establecer culpabilidad antes de determinar responsabilidad para la aplicación de la sanción.

Constituye un ámbito diferente cuando de la acción u omisión resulte un perjuicio a terceras personas, pues en éste caso priva la tutela de los intereses colectivos, por lo que la afectación de tales intereses habilita el ejercicio de todas aquellas acciones de protección y resarcimiento necesarias para la preservación de los derechos de los particulares.

La Sala de lo Contencioso Administrativo sostiene que estas son esferas independientes de responsabilidad, ya que el primer aspecto responde a la protección del administrado y la presunción de inocencia, y otro a la defensa de los intereses de la colectividad, reducto último que rige todo el accionar de la Administración.

Este principio ha de matizarse a la luz del interés general en aquellas situaciones en que el Derecho sancionador se encamina a la protección del interés público, como pilar fundamental del Derecho Administrativo.

Específicamente, los actos de la Administración cuya finalidad última no es meramente infligir un castigo ante la inobservancia de la Ley, sino, la toma de medidas para la protección del interés general o de un conglomerado (tales como retiro del mercado de productos en mal estado, cierres temporales de locales que pongan en peligro la salud, etc.) El despliegue de estas acciones, si bien no se excluye el imperativo de una cobertura legal, responde a razones de interés general, y opera independientemente de la existencia de dolo o culpa en el destinatario que se vea afectado por las mismas.

La Sala de lo Contencioso Administrativo no proclama impunidad ante la existencia de una infracción, sino, la necesidad de determinar claramente en cada caso quienes son los sujetos a los que es válidamente atribuible la conducta sancionable, aún a título de imprudencia o negligencia.

Se afirma entonces, que en materia administrativa sancionatoria es aplicable el *principio nullapoena sine culpa*; lo que excluye cualquier forma de responsabilidad objetiva, pues el dolo o culpa constituyen un elemento básico de la infracción.

Lo cual quiere decir, que la pena sólo se puede imponer a la persona culpable, o sea que es necesario que se base en el principio de culpabilidad, recogido en la Constitución en el artículo 12; por tanto no se podría imponer una pena sobre la base de criterios de responsabilidad objetiva.¹⁰

Sobre este particular, Pérez Royo expone: “La cuestión relativa a la determinación del elemento subjetivo requerido para la subsistencia de la infracción tributaria, con la consiguiente aplicación de la sanción representa, como es sabido, uno de los temas clásicos en la consideración de estas instituciones. Tanto desde el punto de vista teórico como desde el de las opciones de política legislativa representa uno de los temas claves en la regulación y análisis de las infracciones tributarias y administrativas en general, constituyendo, en cierta medida, la piedra de toque de la aplicación de los principios penales a este sector del ordenamiento represivo...”.

“Tradicionalmente se consideraba como uno de los elementos que señalaba la frontera o diferencia sustancial entre el campo de las infracciones administrativas y las penales, precisamente el relativo a la configuración del elemento subjetivo en uno y otro tipo

¹⁰ En ese sentido, Sentencias pronunciadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo en fecha veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa ocho. Ref. 36-G-95, en fecha veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa ocho. Ref. 29-G-91, y en fecha veintisiete de febrero de mil novecientos noventa ocho. Ref. 8-CH-92.

de ilícitos: mientras que en el campo penal regía el *principio nullum crimen sine culpa*, en cambio, en el ámbito de la potestad punitiva la Administración Pública se admitía su ejercicio sobre la base del objetivo incumplimiento del precepto por parte del administrado, sin indagación sobre el componente subjetivo de su conducta”.

Doctrinariamente, el requisito del dolo o culpa viene reclamado como una derivación del planteamiento teórico-científico, hoy dominante entre los especialistas, que exige, como línea de análisis del derecho represivo vigente y como línea de política legislativa, el acercamiento de la disciplina de las infracciones administrativas a los principios del derecho penal común. En éste tópico, Sáinz de Bujanda- en su “Sistema de Derecho Financiero”- refiriéndose al sistema español, aduce que debe desterrarse “la responsabilidad objetiva y todas sus manifestaciones, así como la de asentar el llamado principio de culpabilidad, y si bien es cierto que en sentido formal las infracciones tributarias no están insertas en el ordenamiento punitivo- salvo el llamado delito fiscal -no es menos evidente que al ser aplicables multas- que son materialmente penas- el principio de culpabilidad no puede en modo alguno ser irrelevante”¹¹.

Sobre el particular, y siguiendo la línea de razonamiento de Alemania, Italia y España, la Sala de lo Contencioso

Administrativo ha sostenido su convicción que la garantía básica de la presunción de inocencia es plenamente aplicable -entiéndase de obligatoria observancia- en el campo de las infracciones administrativas.

La anterior acotación significa la actualización de la norma fundamental -Enrique Alonso García en “La Interpretación de la Constitución”, sostiene que la subsunción de un supuesto de hecho en un precepto constitucional supone una auténtica creación de un sistema de normas subconstitucionales por el ente encargado del control constitucional- que se justifica en aras del contenido teleológico de la normativa constitucional y de una efectiva vigencia de los principios constitucionales, especialmente de la maximización de los derechos y garantías fundamentales.

En consecuencia, se afirma, que en materia administrativa sancionatoria es aplicable el *principio nullapoena sine culpa*; lo que excluye cualquier forma de responsabilidad objetiva, pues el dolo o culpa constituyen un elemento básico de la infracción tributaria.

En conclusión, este servidor, al igual que lo hace la Sala de lo Contencioso Administrativo, comparte el criterio de la Sala de lo Constitucional, en el sentido que en materia administrativa sancionatoria *rige el principio de culpabilidad*¹², que supone la imputación al administrado de dolo o culpa en

11 En ese sentido, sentencia pronunciada en proceso contencioso administrativo, de fecha treinta de mayo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 28-H-95. Posición que es compartida por el doctrinario GARBERÍ LLOBREGAT, José. El procedimiento administrativo sancionador, volumen I, editorial tirant lo blanch, 2001, pp. 103 a la 116.

12 Posición que es compartida por el doctrinario GARBERÍ LLOBREGAT, José. El procedimiento administrativo sancionador, volumen I, editorial tirant lo blanch, 2001, pp. 103 a la 116. En igual sentido NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, 3ª edición ampliada, editorial Tecnos, 2002, pp. 336 a la 351.

la conducta sancionable; y bajo tal perspectiva, sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de las mismas, y a quienes se compruebe dicho vínculo de culpabilidad, *no siendo aceptable la potestad sancionatoria basada en el mero incumplimiento de la norma*.¹³

4). Aplicación de los principios invocados a la doctrina de los actos propios de la Administración.

La doctrina de los actos propios, es una respuesta judicial a problemas concretos; y al ser una respuesta jurisprudencial y doctrinal y no legislativa, ella ha sido desarrollada gradualmente.

Se trata de una idea simple: *nadie puede variar de comportamiento injustificadamente cuando ha generado en otros una expectativa de comportamiento futuro*.

Es una respuesta jurisprudencial creada *solvitur ambulando* (solucionando sobre la marcha), y constituye una derivación inmediata y directa del principio de la buena fe. Lo concreto es que la buena fe no consiente el cambio de actitud en perjuicio de terceros, cuando la conducta anterior ha generado en ellos expectativas de comportamiento futuro, tal es el comportamiento de la Administración pública frente al administrado.

Los pronunciamientos judiciales han dejado constancia de su relación directa e inescindible o de su correspondencia con la buena fe¹⁴, especificándose en algunos decisorios españoles que *“constituye un principio de la teoría general del derecho la inadmisión de la contradicción con una propia conducta previa como una exigencia de la buena fe”*¹⁵; además de ello, la doctrina ve la prohibición de marchar contra comportamientos anteriores como una derivación directa de la buena fe¹⁶.

El Tribunal Supremo de España declaró: *La regla general según la cual no puede venirse contra los propios actos, negando efecto jurídico a la conducta contraria, se asienta en la buena fe o, dicho de otra manera, en la protección a la confianza que el acto o conducta suscita objetivamente en otra o en otras. El centro de gravedad de la regla no reside en la voluntad de su autor, sino en la confianza generada en terceros, ni se trata de ver una manifestación del valor de una declaración de voluntad negocial manifestada por hechos o actos concluyentes. No es la regla una derivación de la doctrina del negocio jurídico, sino que tiene una sustantividad propia, asentada en el principio de buena fe*¹⁷.

De tal modo, *la relación directa que une la doctrina de los actos propios con el principio general de la buena fe no se discute y, en consecuencia, la veda del comportamiento incoherente o voluble, encuentra fundamento suficiente en la*

13 En ese sentido, sentencia pronunciada en proceso contencioso administrativo, de fecha treinta de mayo de mil novecientos noventa y siete. Ref. 28-H-95

14 Así lo han resuelto, entre otros tribunales: Cámara de Apelaciones Civil y Comercio de Trelew, Sala A, 18/9/08, “S., Luis María c/L., Estela Gladys s/ Solicita autorización”, publicada en el-Dial; ídem, 20/8/08, “A de R., Amelia c/ P., Ricardo César s/ Sumario” (Expediente. n.º. 22.728 - año: 2008).

15 Tribunal Supremo de España, 3.ª Sala, Sección 6.ª, 13/10/1994. Ponente: Sr. Sánchez-Andrade y Sal; Archivo, 1995, 4926.

16 Luis Díez Picazo Ponce de León, La doctrina de los propios actos, 134 (Bosch, Barcelona, 1963); RogelVide López Mesa, La doctrina de los actos propios, 90; Entenza Escobar, Los principios generales de derecho contractual, Revista de Derecho Puertorriqueño, n.º. 3, 19 (1962); Jesús González Pérez, El principio de la buena fe en el derecho administrativo, 117 (Civitas, Madrid, 1983); Cifuentes Santos, Vélez Sarsfield y la teoría de los propios actos, 689 (DJ, 1987);

17 Tribunal Superior de Justicia de España, Sala 1ª., 22 de mayo de 2003, ponente: Ilmo. Sr. Auger Liñán.



norma de cada ordenamiento que recepta el principio general de la buena fe. El caso salvadoreño, no es la excepción y el principio de buena fe es aplicable tanto al ámbito privado como público. En el caso de autos, es el actuar voluble de la Administración aduanera la que se cuestiona, en tanto por un lapso de cuatro años ha mantenido una posición, la cual posteriormente ha modificado imputando responsabilidad a mi representada por el cambio de postura apuntado.

Se ha definido, a esta herramienta expresando que: *“La doctrina de los actos propios es un principio general del derecho, fundado en la buena fe, que impone un deber jurídico de respeto y cometimiento a una situación jurídica creada anteriormente por la conducta del mismo sujeto, evitando así la agresión a un interés ajeno y el daño consiguiente”*¹⁸.

La regla *venire contra factum proprium-nulla conceditur*, se basa en la inadmisibilidad de que un sujeto fundamente su postura invocando hechos que contraríen sus propias afirmaciones o asuma una actitud que lo coloque en oposición con su conducta anterior¹⁹.

En otras palabras [...] la doctrina del acto propio importa una limitación o

restricción al ejercicio de una pretensión. Se trata de un impedimento de “hacer valer el derecho que en otro caso podría ejercitar”. Lo obstativo se apoya en la ilicitud material —se infringe el principio de buena fe— de la conducta ulterior en contradicción con la que le precede. Y se trata de un supuesto de ilicitud material que reposa en el hecho de que la conducta incoherente contraría el ordenamiento jurídico, considerado éste inescindiblemente²⁰.

En palabras de uno de los mejores jueces que recuerde la historia argentina, el maestro *Adolfo Plíner*: [...] el proceso judicial no es un juego en que cada cual puede cambiar de campo según las circunstancias. Cada litigante debe ser leal y consecuente con su fortuna y con el lugar que ocupa en la contienda [...] Nadie puede volver sobre sus propios actos sin obrar de mala fe [...] Estos preceptos no escritos de nuestro derecho de fondo son [,] sin embargo, el sustrato de la juridicidad moderna luego del fracaso del riguroso positivismo jurídico que reinó en el siglo pasado. Si bien derecho y moralidad tienen campos propios y distintos, no puede concebirse un derecho aplicable por los jueces contrario a la moral, ni una norma jurídica que no contenga un “mínimo de moral” como solía decirse durante los

18 Fernando Fueyo Laneri, *Instituciones de derecho civil moderno*, 310 (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1990).

19 CNTrab., Sala II, 31/8/93, “Díaz, Ricardo A. c. Transporte Sur-Nor C. I. S. A.”, DT 1994-A, 40.

20 Augusto M. Morello y Rubén S. Stiglitz, Inaplicabilidad de la doctrina del acto propio a la declaración viciada por falta de libertad y por violencia, en LL rev. del 10/8/04, 1 (DJ 2004-ii-1241).

primeros embates contra la rigidez del positivismo²¹.

Se ha resuelto que la doctrina de los propios actos importa una barrera, por la cual se impide el obrar incoherente que lesiona la confianza suscitada en la otra parte de la relación e impone a los sujetos un comportamiento probo en las relaciones jurídicas, pues no es posible permitir que se asuman pautas que suscitan expectativas y luego se auto contradigan al efectuar un reclamo judicial²².

5. Conclusión.

Como se observa, cuando es la conducta de la Administración pública, la que crea una idea clara de legalidad y certeza de buen actuar de los administrados, dichas conductas o pueden posteriormente ser sometidas a un juicio de reproche en su legalidad, pues es la misma Administración la que con su actuar avala la misma.

Lo anterior no implica un juicio de impunidad sobre la conducta del administrado, puesto que existirán condiciones de responsabilidad que pueden ser analizadas a la luz del Derecho civil en el tema de responsabilidad por daños. Sino que la afirmación sostenida, conlleva la exclusión del elemento volitivo de cualquier infracción administrativa. Por tanto cuando es la misma Administración la que con su actuar ha llevado al error de legalidad al administrado, no podrá se imputable de culpa o dolo la conducta misma

de ese administrado mediante un procedimiento sancionador.

Y es que desde hace muchos años habiendo ejecutado cientos de ventas del producto, mi representada había entendido que: luego de todas la revisiones de productos, declaraciones examinadas, y consecuente pago de los tributos, su actuar siempre había sido diligente y por ello nunca fue asumida la posibilidad de que la información que se trasladaba en el etiquetado que la misma Administración había considerado adecuada durante varios años, fuera inexacta o fuera en contra de las normas técnicas obligatorias.

De tal suerte, que fue la conducta de la misma Administración la que llevó a que mi representada continuara año con año, desde el dos mil cinco comercializando “yogurt” con la información que actualmente se cuestiona en las etiquetas, y las cuales considera la Administración son inexacta.

Lo anterior Honorable Tribunal es una imputación objetiva en contra de mi representada, amparada en la violación de la teoría de los actos propios. Y es que, la Administración no puede negar su cuota de responsabilidad, y descargarla en mi representada, ya que fue ella con su actuar –durante varios años- la que condujo a un estado de pasividad y tranquilidad a mi cliente en relación con la correcta comercialización del producto y la información que el etiquetado del mismo se provee.

21 Voto del maestro Adolfo Plíner, en autos “Fortunatti, Daniel y otro”, en “Quilez, Néstor D.”, que hiciera suyo por unanimidad la Excma. Cám. Primera de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Bahía Blanca, Sala I, sentencia del 27/2/1990, publicado en Doctrina Judicial 1991-I- 517.

22 CNCiv., Sala J, 30/4/96, “Repetto, José M. D. c. Club Náutico Hacoaj”, LL 1997-E, 1024 (39.833-S) y DJ 1998-2-1160, SJ. 1549; Cám. Apels. Civ. y Com. de Trelew, Sala A, 20/8/08, “A de R., Amelia c/ P., Ricardo César s/ Sumario” (Expte. 22.728 - año: 2008).