



Junio 2009

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS Y FILOSÓFICOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Lic. Kenia M. Espinosa Velázquez

MsC. Egil Emilio Ramírez Bejerano

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Espinosa Velázquez y Ramírez Bejerano: *Fundamentos históricos y filosóficos de la potestad sancionadora de la Administración Pública*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, junio 2009. www.eumed.net/rev/cccss/04/evrb.htm

Resumen:

El Derecho Penal ha sido concebido hasta nuestros días, como la forma de expresión más reconocida del poder punitivo de Estado; sin embargo, los hechos acaecidos con el devenir histórico impiden admitir como exclusiva tal consideración, en tanto se alude a la existencia de poderes sancionadores de la Administración Pública y consecuentemente con ello, del Derecho Administrativo Sancionador. Tanto el ius puniendi del Estado en su sentido genérico, como la potestad sancionadora de la Administración Pública –en un sentido más estricto y como modo de expresión de aquel-, se han manifestado de disímiles maneras en los diferentes tipos de Estado que han existido e incluso con anterioridad a él; del mismo modo desde el punto de vista conceptual, han venido sufriendo

variaciones en su percepción, todo lo cual permite conocer los basamentos teóricos de cada una de estas instituciones y al mismo tiempo posibilita apreciar la evolución y desarrollo producido por las mismas.

The criminal law has been conceived to our days, as the most recognized form of expression of the punitive power of State; nevertheless, the facts happened with the to occur historic impede to admit as exclusive such consideration, in the meantime is alluded to the existence of powers sancionadores of the Public Administration and consistently with it, of the Administrative Right Sancionador. So much the *ius puniendi* of the State in their generic sense, like the legal authority sancionadora of the Public Administration –in a stricter sense and as way of expression of that-, they have been declared of unlike ways in the different types of State that have existed and even before to him; in the same way since the conceptual point of view, they have come suffering variations in their perception, all which Knowing the theoretical basements of each one of these institutions and at the same time enables to appreciate the evolution and development produced by the same.

Palabras Claves: *ius puniendi*, potestad sancionadora, Administración Pública, Policía, Derecho Administrativo Sancionador.

En su devenir histórico, el Estado ha sido concebido como un ente en el cual convergen disímiles potestades -poderes de actuación que, ejercitándose de acuerdo con normas jurídicas, producen situaciones jurídicas en las que otros sujetos resultan obligados¹-. El *ius puniendi*, expresión latina referida a la facultad de punir, de sancionar o castigar que ostenta el Estado, figura como una de ellas, y es ejercido por aquellos órganos a los cuales específicamente ha sido atribuido.

¹ La presente definición de potestad dada por Fernando GARRIDO FALLA actualmente asumida por la doctrina jurídica, es el resultado de las ideas inicialmente plasmadas por el jurista italiano Santi Romano (Palermo 1875 - Roma 1947), las que a su vez han sido defendidas por diferentes autores. Vid. GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Coordinador), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, 1ª edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid.1989.p.1357.

La primigenia fundamentación del poder punitivo del Estado, hemos de situarla en el contrato social², de acuerdo al cual, los hombres reunidos entre sí y en aras de asegurar el goce de la libertad y los derechos que le son propios, se proporcionan la organización política de sus vidas y de la sociedad civil, quedando reservado en el Estado el ejercicio de la violencia, en tanto corresponde a él, el deber de proteger a aquellos que en su favor y a ese fin, renunciaron a sus derechos individuales. A partir de aquí quedaría sentado el posterior desarrollo histórico que caracterizaría al referido poder.

Con el advenimiento del Estado absoluto, el ius puniendi devino en reflejo del poder arbitrario de los gobernantes –más si se tiene en cuenta, que la forma de estado imperante en ese período era la monarquía absoluta-, donde el castigo era utilizado como instrumento de perpetuo sometimiento de sus súbditos y como medio para el logro de una ilimitada prevención general.

Debido a los propios aspectos que identificaron al Estado Liberal como su sucesor, otra sería la dirección hacia la cual se dirigiría desde entonces, el ius puniendi del Estado, no ya a la prevención general sin límites, sino a la reducción de los amplios marcos en los que se encerraba inicialmente el poder punitivo estatal. Es por ello que a partir de ese momento, desde la perspectiva del Derecho Penal, se acude a la necesaria retribución entre mal y delito cometido, presupuesto para el posterior aseguramiento de las garantías individuales de cada ciudadano.

No es sino con la llegada del Estado Social y Democrático de Derecho, que el criterio de restringir el poder sancionador del Estado cobra mayor grado de

² A través del contrato social, como dijera el mismo Rousseau, se trata de: “Hallar una forma de asociación, que defienda proteja de toda la fuerza común, a la persona y a los bienes de cada asociado, en virtud de la cual, al unirse cada uno a todos, no obedezca más que a sí mismo y quede tan libre como antes”. Citado por Julio Fernández Bulté, *Filosofía del Derecho*. Editorial: Félix Varela, La Habana 2005, p. 111. Vid. JACQUES ROUSSEAU, JEAN, *El Contrato Social*. Editorial EDIMAT. Madrid.1999.p. 61. Relacionado a la idea anterior, pero referido a la visión ofrecida por Hobbes sobre el contrato social en su conocida obra el Leviatán, FRENÁNDEZ BULTÉ señala: “Hobbes parte de la consideración de que en la vida primitiva, en la sociedad prepolítica, los hombres, esencial y naturalmente malos y egoístas, viven en la lucha perenne unos con otros, lo cual los lleva –como único medio de sobrevivir- a concebir una suerte de contrato social (es evidente que supuesto, ideal, deontológico) por el cual cede la soberanía al príncipe , que debe ejercerla sin limitaciones con total absolutez”. p. 97.

materialización, por consiguiente, otros serían sus elementos caracterizadores; pues teniendo en cuenta que el “Estado de Derecho supone la limitación del poder del Estado por el Derecho, la regulación y control por ley de los poderes y actividades estatales”, todo poder y actuar del mismo, incluido el poder de castigar, quedaría por tanto, sometido a él³.

El Derecho Penal en este sentido, se ha erigido desde sus inicios, como la forma de expresión más reconocida del poder punitivo de Estado, aunque no de manera exclusiva; en tanto se ha ido abriendo paso desde hace algunos años y cobra cada vez más fuerza dentro del ámbito del Derecho Administrativo, la no tan reciente potestad sancionadora de la Administración Pública.

Para la comprensión de tal categoría jurídica y del contenido que a su alrededor gravita, debemos partir primeramente de su delimitación conceptual, lo que implica el tener que adentrarnos en el esclarecimiento de otro término dentro de ella implícito, el de *potestad*, y al cual hacíamos alusión en nuestras líneas iniciales.

Destacable en este sentido es la figura del jurista italiano SANTI ROMANO, quien en algunas de sus obras deja constancia del estudio de la institución⁴, lo que ha servido de apoyadura a otros autores para la realización de posteriores investigaciones sobre el tema o ha sido tomado como punto de referencia, para la comprensión de otras importantes instituciones que a partir de ella se configuran, en este plano se sitúa la que es objeto de nuestro análisis en la presente ocasión.

En cuanto al término *potestad* mucho se ha polemizado. Polémica que viene dada potencialmente, por la similitud que guarda esta con las categorías *poder* y *derechos subjetivos*, a partir de cuya diferenciación – específicamente con esta

³ DE LUCAS, Javier [et.al], Introducción a la Teoría del Derecho, Editorial: Félix Varela, La Habana, p.92.

⁴ Las que suceden son algunas de las obras en la que constan por el citado autor un tratamiento a la categoría *potestad*:

-SANTI ROMANO, *Corso de Diritto Amministrativo, Volumen I*, Editorial CEDAM, Padova, 1930.

-SANTI ROMANO, *Principii di Diritto Costituzionale Generale*, 2ª edición. Editorial Giuffré, Milán, 1947.

-SANTI ROMANO, *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Ediciones Jurídicas Europa -América, Buenos Aires, 1964. Vid. GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Coordinador), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, 1ª edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid.1989.p.1344.

última- se ha pretendido establecer su definición. SANTI ROMANO incursiona en el estudio de la *potestad* partiendo precisamente del análisis conjunto de ambas instituciones –*potestad y derechos subjetivos*-⁵. Pero no pretendemos en modo alguno, referirnos a cada uno de los aspectos sostenidos al respecto por el citado autor, sino el dejar establecido a partir de su pensamiento y el de otros importantes autores, la interpretación que se ha venido dando a esta institución.

Para SANTI ROMANO *potestad*, en su más simple consideración, “es poder jurídico para imponer decisiones a otros, para el cumplimiento de un fin”. La potestad entraña, así, un poder otorgado por el ordenamiento jurídico de alcance limitado o medido para una finalidad predeterminada por la propia norma que la atribuye y susceptible de control por los Tribunales⁶. En el ámbito del Derecho Público por su parte, la define como “el conjunto de acciones desarrolladas por la Administración que se presentan como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido”⁷.

Aproximada a las anteriores consideraciones, encontramos la ofrecida por DAVID BLANQUER, para quien “la *potestad* es un medio jurídico que habilita a su titular para imponer sobre otros determinados comportamientos –o para influirles condicionando su actividad-“⁸.

Por su parte SUÑÉ LLINÁS considera que “la potestad es poder político y, por lo tanto, una vocación organizadora de un conjunto social, que forma parte de la soberanía, estando más allá del Derecho cuando esta es potencial, y que entra en el mundo de lo jurídico al normalizarse el poder soberano en la Constitución, para ser distribuida por esta en los órganos depositarios de la soberanía (...)”.(...) la potestad sería una esfera cualquiera del poder soberano del Estado,

⁵ Para él potestad y derechos subjetivos, constituyen las esferas en las que se encuentra dividido el poder jurídico y a partir de esta idea comienza a argumentar las ideas que distinguen a una de la otra. Vid. GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Coordinador), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, 1ª edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid.1989.p.1344.

⁶COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo*. 14ª edición. Editorial THOMSON. Madrid. 2003. p. 320. Refiriéndose a la *potestad* más adelante este autor señala: (...) poderes de acción para la satisfacción de los intereses públicos que atribuyen las normas a la Administración, y que implican sujeción jurídica para los ciudadanos destinatarios de los actos dictados en el ejercicio de estas potestades.

⁷Tomado de enciclopedia libre Wikipedia: es.wikipedia.org/wiki/Potestad.

⁸ BLANQUER, David, *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia 2006. p. 201.

que por su carácter ordenador de la sociedad se le impone al individuo con mayor o menor intensidad, dentro o fuera del marco del Derecho, el cual, a su vez, es producto de la soberanía, el caso del constitucional, o de una potestad soberana constitucionalmente expresada, en los demás niveles normativos.”⁹

Analizadas cada una de las acepciones anteriores y en correspondencia con ello, al ofrecer una definición de potestad sancionadora de la Administración Pública, no podemos reducirla llanamente, a aquella que le compete para imponer una determinada sanción a quienes contravengan lo establecido previamente en ley, pues ella encierra dentro de sí algo más que este simplista concepto.

La potestad sancionadora de la administración es – como en su momento dejara precisado MARIENHOFF- atribución que le compete a esta para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de estos contrarios a lo ordenado por la administración y sanciones disciplinarias a los funcionarios o empleados por faltas cometidas en el ejercicio de su cargo (...) ¹⁰. O como refiere TOMÁS CANO CAMPOS: "En ejercicio de la potestad sancionadora, la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico, previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Dicha facultad se otorga a la Administración para que prevenga, y en su caso reprima, las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados” ¹¹.ÁNGELA GÓMEZ PÉREZ¹² por su parte, la define como " una atribución de poder legal para exigir y sancionar, ante acciones u omisiones contrarias al Derecho Administrativo Sancionador"¹³.

No basta entonces con que la Administración sea capaz de reprimir determinados comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico -pero no nos referimos al

⁹ Vid. GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Coordinador), *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, 1ª edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid.1989.p.1369, 1354.

¹⁰ MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I.4ª edición actualizada. Buenos Aires. Editorial Abeledo-Perrot.p. 608.

¹¹CANO CAMPOS, Tomás, *Derecho Administrativo Sancionador*, en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15. Núm. 43. Enero-Abril 1995, pg 339.

¹² Profesora del departamento de ciencias Penales y Criminológicas de la Facultad de derecho de la Universidad de la Habana.

¹³ GÓMEZ PÉREZ, Ángela, *Tutela legal a las contravenciones y los delitos paralelos en Cuba*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004, pg 527.

ordenamiento jurídico en su carácter general, o referido a cualquier norma o disposición legal, sino a aquellas que encuentren ineludiblemente su punto de referencia en lo Administrativo- para poder hablar de la existencia de una potestad sancionadora de la Administración Pública, pues como se ha podido constatar, para ser considerada como tal, ha de estar legalmente instituida.

Una vez esclarecidos los términos inicialmente planteados, resulta oportuno el adentrarnos en los presupuestos históricos que motivaron a su conformación y la evolución, que partiendo de ello, ha venido experimentando hasta hoy la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Su configuración en el mundo jurídico ha estado determinada por variedad de razones, algunas de las cuales parten del Estado absoluto mientras otras, más cercanas a nosotros, residen en el Estado Moderno. Por la importancia que su análisis posee en la actualidad, a cada una de ellas nos estaremos refiriendo seguidamente.

De los conocimientos adquiridos en el estudio de Teoría del Estado y el Derecho y Filosofía del Derecho, bien es sabido por quienes hemos incursionado en el estudio de estas materias y otras que le son a fines, que el Estado ha sido hasta hoy depositario de tres esenciales poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial. Pero no siempre como acontece en el presente, los mismos estuvieron encargados a órganos debidamente diferenciados que hicieran posible su adecuado ejercicio. Un pasaje por épocas anteriores, nos ilustra como en el Estado absoluto, todos estos poderes se encontraban concentrados en la figura del monarca, fuera de él, ninguno era apreciable¹⁴.

¹⁴Durante este período en el que aún no era apreciable la división tripartita de poderes - legislativo, ejecutivo y judicial - la potestad sancionadora descansaba de manera exclusiva en los Tribunales, situación que paulatinamente se fue transformando y cuyos primeros cambios tuvieron lugar –al menos en España- a mediados del siglo XVIII, al ser atribuidas a órganos no judiciales facultades sancionadoras. Con el advenimiento del siglo XIX, la Administración comenzó a ampliar su campo de actuación, lo que posibilitó que aún cuando existiera un poder judicial propiamente dicho, la misma podía ejercitar facultades sancionadoras. En países como Francia los hechos acontecieron de otro modo, en tanto las potestades sancionadoras permanecieron concentrados en los Tribunales, imposibilitando el desplazamiento de tales facultades a órgano de naturaleza diferente. *Vid.* NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 2da Edición, p. 49-52, 80-85.

Los inconvenientes que ello trajo consigo, unido a los planteamientos que en el orden teórico-doctrinal tuvieron lugar¹⁵ durante el período -destáquese aquí la figura de MONTESQUIEU- condujeron posteriormente a la delimitación de cada uno de estos poderes y su atribución a determinados órganos¹⁶. El poder de sancionar a partir de este momento, quedaría residiendo en los tribunales de justicia.

Sin embargo, independientemente de que en los órganos judiciales quedó centralizada la facultad sancionadora del Estado, los hechos que acaecieron sucesivamente, impidieron el mantenimiento de esta atribución de manera exclusiva en ellos.

La Administración Pública, ente al cual correspondía desde entonces como esencial función, la satisfacción de las necesidades de índole general, fue aglutinando dentro de sí cada vez más un mayor número de funciones, lo que exigía el ser dotada de nuevos medios –dentro de ellos los de sancionar ante determinados incumplimientos- que permitieran el logro efectivo de sus fines¹⁷. Fue esta la razón primera por la que fueron depositándose en ella poderes sancionadores, lo que unido a otros motivos posibilitaron el continuar confiándole facultades de tal naturaleza, conduciendo así a su paulatina expansión.

¹⁵ La influencia en plano ideológico estuvo dada por la formulación de la teoría de la tripartición de poderes. Su primera formulación aparece a finales del siglo XVII en Inglaterra y encontraría su exponente en JHON LOCKE. Sobre esta misma teoría se pronuncia con posterioridad, MONTESQUIEU en su obra “Del espíritu de las leyes”, la cual alcanzaría gran aceptación universal.

¹⁶ Al referirse a estos tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, MONTESQUIEU señala: “En virtud del primero el príncipe o el Jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado. Vid. MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 10ª edición. Editorial Porrúa. México. 1995. p. 104.

¹⁷ En este punto es prudente enunciar el criterio asumido por los autores Luciano PAREJO ALFONSO, Antonio JIMÉNEZ BLANCO y Luis ORTEGA ÁLVAREZ, quienes refieren: “Ante la dificultad creciente del cumplimiento de la Administración de sus fines propios en la sociedad de nuestros días con los medios tradicionales, las políticas públicas formalizadas en sectores administrativizados no pueden prescindir normalmente, si quieren asegurar su efectividad, del instrumento sancionador”. Vid. PAREJO ALFONSO, Luciano/Antonio Jiménez Blanco, Luis Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General, Volumen I*, 5ª edición. Editorial Ariel. Barcelona. 1998. p.613. Sobre esta misma idea se pronuncia MARIENHOFF al decir: “(...) la compleja labor de la Administración no podría cumplirse sin la existencia de una fuerte disciplina externa e interna, de lo contrario la Administración hallaríase indefensa y condenada al desorden”. Vid. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. 4ª edición actualizada. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. p. 608.

La insuficiencia del sistema penal –al decir de PARADA VÁZQUEZ- para dar respuesta a todas las conductas merecedoras de castigo, permitió –por un lado- conservar en las autoridades administrativas importantes funciones sancionadoras, comprendiendo en ellas la represión de las acciones menos perjudiciales para el bienestar general¹⁸; lo que unido a la proliferación de corrientes despenalizadoras –fundadas en la existencia del Derecho Penal Mínimo-, favorecieron a la consolidación de un proceso que se venía gestando con anterioridad. Es así como la Administración Pública fue premiándose, al igual que los tribunales, de su poder sancionador.

Si bien hemos querido dejar sentadas las principales causas que tributaron a la conformación de un poder sancionador en órganos administrativos, del estudio de algunas obras de conocidos autores, no dedicadas específicamente al tratamiento del tema pero sí relacionadas él, se desprenden importantes ideas que ameritan ser tratadas en esta oportunidad, en tanto nos permiten establecer desde otra perspectiva, algunas nociones del poder administrativo sancionador.

Por quienes resultan conocedores de la materia administrativa, no resulta nada nuevo el escuchar hablar del poder de *Policía*. Sobre él varios autores con la intención de dejar esclarecido su conceptualización se han pronunciado reiteradamente, pues como sucede con otras tantas instituciones jurídicas esta no ha estado exenta de análisis. Un apresurado recorrido por algunas de las definiciones que le han sido dadas, evidencia el perfeccionamiento que ha ido experimentando con el transcurso del tiempo.

Con un carácter totalmente genérico, PLATÓN concibe a la *Policía* como “la vida el reglamento y la ley por excelencia que mantiene la ciudad”. Siguiendo esta misma tónica, ARISTÓTELES la considera como “el buen orden, el gobierno de la ciudad, el sostén de la vida del pueblo, el primero y más grande de los bienes; mientras para SÓCRATES, es “el alma de la ciudad, siendo la que piensa en todo, la que regula todas las cosas, la que hace o procura todos los bienes

¹⁸ PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Curso de Derecho Administrativo. Parte General*. Tomo I. 15ª edición. Editorial Marcial Pons. Barcelona-Madrid. 2004. p. 451.

necesarios a los ciudadanos, y la que aleja de la sociedad a todos los males y todas las calamidades que son de temer"¹⁹.

Considerada como antecede, en la *Policía* quedaban comprendidas las funciones legislativas y judiciales, aparte de las gubernamentales y administrativas de todo orden²⁰. No obstante, al tomar parte la división tripartita de poderes, el contenido que hasta ese momento caracterizó a dicha institución, condujo a enmarcarla en un ámbito más reducido, y así lo demuestran las interpretaciones que continuarían a las señaladas.

Más acercada a su concepción actual y más nítida en cuanto a su contenido en comparación con las anteriores, RANELLETTI de un modo más específico, la define como: "aquella manera de actividad pública en el campo de la administración interna que se realiza limitando o regulando la actividad de los particulares y eventualmente, si fuese necesario, por medio de la coacción, a fin de garantizar el todo social y sus partes contra daños que puedan provenir de la actividad humana"²¹. Así mismo encontramos las definiciones dadas por OTTO MAYER y FLEINER; para el primero entiéndase por *Policía* "la actividad del Estado con vistas a defender por los medios del poder de autoridad, el buen orden de la cosa pública contra las perturbaciones que las existencias individuales puedan producirle" y para el segundo " la actividad de la autoridad en el terreno de la administración interna, que impone coactivamente a la libertad natural de la persona y a la propiedad del ciudadano, las restricciones necesarias para lograr el mantenimiento del derecho, de la seguridad y del orden público "²².

¹⁹ Vid. NIETO GARCÍA, Alejandro, "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", *Revista de Administración Pública* No. 11, septiembre-diciembre, 1976, p. 38.

²⁰ PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo Parte General*. Tomo I. 15ª edición. Editorial Marcial Pons. Barcelona-Madrid. 2004. p. 381.

²¹ GARRIDO FALLA, Fernando, "Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa", *Revista de Administración Pública* No. 11, 1953, p.15.

²² Idem.

Unido a las anteriores otras definiciones se le fueron sumando²³, y aún cuando estuvieron enmarcadas en contextos históricos diferentes, algunas premiadas de un lenguaje abstracto y generalizador, mientras otras de uno más sencillo y concreto, en su mayoría, se aprecia un enfoque atinente al orden público; por lo que durante largo período de tiempo fue identificada equivocadamente la Administración con la *Policía*²⁴; se hablaba entonces de *potestad y de sanciones de policía*.

Aún cuando no se hace alusión en ninguna de las citadas acepciones a las facultades represivas a las cuales pudiera acudir para lograr el mantenimiento del orden social – elemento común a todas ellas-, no podemos aislar de ellas a la represión, en tanto constituye un complemento natural del poder de policía y que cobra vida ante la producción de determinadas infracciones.

De esta manera la represión, la restricción y la coacción, devienen en medios en los que se apoya el poder de *Policía* para lograr sus objetivos de bienestar y seguridad para con la sociedad. Fue ello lo que llevó a concebir a la potestad sancionadora de la Administración Pública como una derivación de este poder.

Sin embargo, en su actual consideración²⁵, la *Policía* se configura junto al fomento y la prestación de servicios públicos, como una de las formas de actividad administrativa que desarrollar la Administración Pública; por lo que partiendo de ello y teniendo en cuenta los disímiles propósitos que en comparación con la potestad administrativa sancionadora, a través de ella se

²³ Valdría señalar entonces la definición dada por MERKL para quien policía es: “aquella actividad administrativa que mediante la amenaza o el empleo de la coacción, persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden”. Vid. GARRIDO FALLA, Fernando, “Las transformaciones del concepto jurídico de policía administrativa”, *Revista de Administración Pública*, 1953.p.12. Vid. NIETO GARCÍA, Alejandro, “Algunas precisiones sobre el concepto de policía”, *Revista de Administración Pública* No. 11, septiembre-diciembre, 1976, p 35-75.

²⁴ Esta identificación entre Administración y Policía, por muchos considerada errónea - en tanto las finalidades a lograr por una u otra aunque similares no eran las mismas, como tampoco lo eran los fines de las sanciones de Policía y las sanciones administrativas igualmente identificadas - hubo de llegar a sus fines tras la evolución de las concepciones existentes entorno a la Policía, llegando a ser considerada, dentro del conjunto de actividades administrativas, como una de sus manifestaciones.

²⁵ Alejado de los criterios que en un inicio giraron entorno a la categoría *Policía*, PARADA VÁZQUEZ, define a por actividad de limitación o de Policía: “aquella forma de intervención mediante la cual la Administración restringe la libertad o derechos de los particulares, pero sin sustituir con su actuación la actividad de esos”. PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho Administrativo Parte General*. Tomo I. 15ª edición. Editorial Marcial Pons. Barcelona-Madrid. 2004. p. 380.

pretenden alcanzar, no resulta apropiado -como sostienen algunos autores- explicar la conformación de esta última como emanada de la *Policía*²⁶.

Dentro de cada Estado, la Administración Pública constituye el ente encargado de la realización de la función administrativa de aquel, esencial función dirigida a la satisfacción de las necesidades de índole general. No siempre los intereses imperantes en una determinada sociedad, se prolongan en el tiempo o si se prefiere, se heredan de un momento histórico a otro, pues en la misma medida en que la sociedad se transforma, se desarrolla, también cambian sus intereses e incluso se incrementan. Ante esta realidad, es lógico que los marcos en los que se encierra el actuar de la Administración Pública se amplíen, lo que al propio tiempo exige de la administración, el estar dotada de todo un conjunto de medios que permitan el logro efectivo de sus fines²⁷, dentro de los cuales no escapan los de sancionar.

Fue esta la razón primera –independientemente de las ideas señaladas- por la fueron depositándose en ella, poderes sancionadores separados y diferenciados de los que comúnmente se encontraban bajo la custodia de los órganos judiciales, lo que unido a otros motivos, posibilitaron el continuar confiándole facultades de tal naturaleza, conduciendo así a su paulatina expansión y con ella, la gestación de un Derecho Administrativo Sancionador.

²⁶ En relación a esa idea Alejandro NIETO establece: "(...) el moderno concepto de Policía (...) ha adquirido un contenido tan distinto del tradicional que ya resulta imposible incluir en él, sin más la potestad sancionadora. De ahí que en trance de reintegrar en la Administración la potestad administrativa sancionadora, me haya también despegado de la tesis policial haya terminado conectando la potestad con el concepto genérico de la gestión, o si se quiere, de la intervención (...)" *Vid.* NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª edición. Editorial Tecnos. Madrid. 1994. p.92.

²⁷ En este punto es prudente enunciar el criterio asumido por los autores Luciano PAREJO ALFONSO, Antonio JIMÉNEZ BLANCO y Luis ORTEGA ÁLVAREZ, quienes refieren: "Ante la dificultad creciente del cumplimiento de la Administración de sus fines propios en la sociedad de nuestros días con los medios tradicionales, las políticas públicas formalizadas en sectores administrativizados no pueden prescindir normalmente, si quieren asegurar su efectividad, del instrumento sancionador". *Vid.* PAREJO ALFONSO, Luciano/Antonio Jiménez Blanco, Luis Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General, Volumen I*, 5ª edición. Editorial Ariel. Barcelona. 1998. p.613. Sobre esta misma idea se pronuncia MARIENHOFF al decir: "(...) la compleja labor de la Administración no podría cumplirse sin la existencia de una fuerte disciplina externa e interna, de lo contrario la Administración hallaríase indefensa y condenada al desorden". *Vid.* MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. 4ª edición actualizada. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires. p. 608.

A pesar de no poder establecer con la exactitud que deseamos el momento justo en que comienzan a hacer gala de aparición el poder sancionador de la Administración Pública, los primeros indicios de su origen pudiéramos situarlos aproximadamente en los siglos, XVII y XVIII, pero no por ello negamos la posibilidad de que con anterioridad a estas fecha ya se apreciaban muestras de la misma.

No obstante, no es sino hasta los siglos XIX y XX en que se reconoce la existencia de una potestad sancionadora de la Administración Pública propiamente dicha y junto ella la de un Derecho Administrativo Sancionador, que al igual que la anterior ha experimentado variaciones hasta llegar a ser -a pesar de sus imperfecciones- lo que es hoy²⁸.

Adentrarse en el estudio de cualquier temática, exige recorrer escabrosos lugares, el ir tras la búsqueda de la más diminuta huella que haya dejado a su paso a lo largo de la historia, descifrar el real sentido de su más simple hasta su más compleja conceptualización, el tener que andar entre libros y autores -bien sean estos nacionales o extranjeros- hasta lograr comprender o dejar establecido de acuerdo a nuestro juicio su contenido. Solo así, es posible emprender con la seriedad que se requiere una buena investigación - independientemente de la esfera de que se trate-, aunque no siempre podamos llegar al eficaz logro de los objetivos que nos hemos propuesto con su realización.

Los aspectos aquí tratados son solo las pautas que nos permite incursionar en el estudio de un tema que se vuelve cada vez más controvertido, el Derecho Administrativo Sancionador, el cual constituye en la actualidad, junto a la potestad administrativa sancionadora, un desafío para el ordenamiento jurídico cubano. Pero eso será objeto de atención en otros trabajos, mientras tanto, incitamos al lector el continuar profundizando en cada uno de los fundamentos, bien sean de carácter histórico o filosófico de potestad sancionadora de la Administración Pública, pues solo así podremos delinear el real sentido con el que fue

²⁸ El Derecho Administrativo Sancionador no fue conocido siempre con tal denominación, pues anteriormente se hablaba de un Derecho Penal de Policía, luego de un Derecho Penal Administrativo - apelativo que continúa siendo utilizado hasta hoy por la estrecha interrelación y dependencia que algunos autores señalan existe entre ambas materias - y como denominación más reciente y preponderante en la actualidad la de Derecho Administrativo Sancionador.

inicialmente concebida tal institución, las razones que conllevaron a su configuración, las variaciones a las que ha estado sujeta y sobre esa base dejar establecido como se comporta en nuestros días y sus futuras proyecciones.