

El principio de legalidad de las sanciones administrativas. Su proyección en el ámbito de las relaciones del consumo

Federico Marengo¹

1.- Introducción

En materia de las facultades represivas del Estado es necesaria la definición previa de las infracciones y de las sanciones que correspondan como consecuencia de la infracción cometida. Ello así, en tanto los ciudadanos tienen el derecho de conocer de antemano cuáles son las conductas que constituyen una infracción como asimismo cuáles son las sanciones que, eventualmente, deberán soportar como consecuencia de su comportamiento antijurídico. Ello hace a la seguridad jurídica que resulta imprescindible para el ejercicio de las facultades represivas estatales.

Dicho principio surge de lo normado en el Art. 18 y 19 CN, Art. 9 CADH, Art. 25 DADDH, Art. 11.2 DUDH y Art. 15.1 PIDCP². De tales preceptos se infiere el llamado *principio de legalidad* según el cual nadie puede ser condenado por actos u omisiones que, según la ley entonces vigente, no sean constitutivos de infracción (delitos) ni tampoco por sanciones (penas) distintas a las que la propia

¹ Abogado (UNR), Magister en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA), docente de Derecho Administrativo (UBA) y de Derecho de la Integración (UBA)

² CN, Art. 18 “ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso”; CN, Art. 19 “Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe”; CADH, Art. 9 “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”; DADDH, Art. 25 “Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes”; DUDH, Art. 11.2 y PIDCP, Art. 15.1 “Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional”.

ley establece. Sólo la ley en sentido formal –esto es, emanada del Poder Legislativo- puede tipificar la infracción y las correspondientes sanciones.

Asimismo, de las normas precitadas se derivan ciertas características respecto de la configuración de la infracción y de la correspondiente sanción. Particularmente, se requiere que la descripción de la conducta sancionada tenga una precisión tal que no dé lugar a confusiones o interpretaciones divergentes, lo que se conoce como *principio de tipicidad*.

De este modo, se concretan dos garantías que operan de modo conjunto: la reserva de ley y la tipicidad. Regulación por norma con rango de ley y que la ley tipifique concretamente la infracción y la sanción.

La definición previa a la que hice referencia se encuentra compuesta por: a) la existencia de una ley (*lex scripta*); b) que la ley sea anterior a la comisión del hecho cuestionado (*lex praevia*); y c) que la ley describa el supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

Como puede observarse, ninguno de los mencionados recaudos se relaciona con la exigencia de que norma sancionadora sea una ley de tipo formal (esto es, emitida por el Congreso). La doctrina opina, sin embargo, que tal exigencia representa una garantía acumulada con la que se acelera el proceso de neutralización de la Administración³.

Debe tenerse presente que las particularidades del Derecho Administrativo Sancionador impiden la proyección del principio de legalidad penal en uno y otro aspecto: sin la colaboración reglamentaria –aspecto que más adelante será abordado- es inimaginable la reserva legal sancionadora, y la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas cumple una función y presenta una estructura completamente distinta a la penal⁴.

³ NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5º ed., Tecnos, Madrid, 2012, pág. 163.

⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Garantías frente a la potestad sancionadora de la Administración*, en Temas de Derecho Procesal (Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal), publicación de la UNAM, México, 1996, pág. 749.

En el presente artículo será analizado el principio de legalidad en las sanciones administrativas, la tipicidad de las sanciones administrativas, la prohibición de la doble incriminación sancionadora y, por último, cuestiones en torno a la irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables y retroactividad de las normas sancionadoras favorables.

2.- Legalidad

La determinación de los hechos o actos constitutivos de infracción y la de la consecuente reacción estatal -es decir, de la sanción- es una de las materias reservadas a la ley.

En el ámbito del derecho penal es claro, y lo fue desde que los Convencionales Constituyentes plasmaron en el art. 18 de la CN "*ley anterior*", lo que importa que la delimitación de los delitos -y su consecuente pena- fueran establecidos por ley formal, vale decir, sancionada por el Congreso Nacional⁵.

También se predica que en el ámbito de las potestades sancionatorias de la Administración las infracciones y sus sanciones deben estar descritas por una ley en sentido formal, en virtud del carácter excepcional que reviste tal actividad desarrollada por el Estado y que, por añadidura, son aplicables las garantías constitucionales al procedimiento administrativo sancionador. Dicho en otros términos, debido a que la facultad sancionatoria constituye un campo limitativo de derechos ejercido por la Administración, como contrapartida, se le exige la necesidad de contar con una predeterminación normativa de conductas infractoras y de las sanciones correspondientes.

⁵ Es importante recalcar que se considera que el citado principio se complementa con la cláusula contenida en el Art. 19 CN, según la cual nadie se encuentra "...obligado a hacer lo que la ley no manda, ni privado de lo que ella no prohíbe". Ver CASSAGNE, Juan Carlos, *En torno de las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los principios del Derecho Penal*, en ED 143-939.

Sin embargo, el principio de legalidad en materia de sanciones administrativas difiere del exigido en el ámbito punitivo penal, en la medida que no reviste la misma rigidez requerida en este último ámbito de actuación.

Ello encuentra como fundamento la circunstancia que las infracciones administrativas crecen indefinidamente como consecuencia de la actividad gestora de la Administración. De tal modo, una ley excesivamente tipificadora sería interminable y, además, tendría que ser modificada permanentemente.

Por ello, la ley que atribuya facultades sancionadoras a la Administración deberá prever, al menos, las siguientes cuestiones: a) habilitación legal o atribución de competencias al órgano sancionador; b) la configuración de las infracciones; y c) el establecimiento de las sanciones.

Con todo, en oportunidades no será posible que la ley prevea todos los pormenores necesarios para el ejercicio de la facultad sancionatoria del Estado. En tal caso, corresponderá recurrir a diversos dispositivos que el ordenamiento habilita, tales como las leyes sancionatorias en blanco y la colaboración reglamentaria en materia sancionatoria.

2.1.- Leyes sancionatorias en blanco

Cuando las leyes sancionadoras omiten –expresa o implícitamente- la configuración completa del cuadro de infracciones y sus consecuentes sanciones, se está en presencia de una ley sancionadora en blanco. Puesto en otros términos, se consideran leyes penales en blanco aquellas cuyo precepto es formulado genéricamente y necesita de una concreción complementaria que lo integre, proveniente de un acto legiferante posterior⁶.

Así, una ley sancionadora en blanco es una norma punitiva que puede ser una ley incompleta -porque omite pronunciarse sobre ciertos aspectos exigidos para el ejercicio de la facultad sancionatoria- o una ley de remisión -dado que

⁶ ZAFFARONI, Raúl E., *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, T. III, Ediar, Bs. As., 1980, pág. 189 y ss.

expresamente deriva en otra norma el completamiento de los caracteres del tipo infraccional o de la sanción⁷- y que encomienda al Poder Ejecutivo la reglamentación de los pormenores según las bases o criterios que el legislador previamente haya establecido⁸. Entonces, el reglamento únicamente debe completar los vacíos dejados por la ley sancionadora en blanco o determinar los aspectos que dicha ley habilitó.

Según Nieto, en el Derecho Administrativo Sancionador el contenido de una ley en blanco comprende los siguientes elementos: a) Una regulación sustantiva en la materia, que deliberadamente no pretende ser exhaustiva; b) la determinación de unas instrucciones, criterios o bases, que sin llegar a suponer una regulación sustantiva, resulten lo suficientemente expresivos como para que, a partir de ellos, pueda luego desarrollarse la normativa; c) una habilitación reglamentaria, o sea, una autorización al reglamento para que regule la materia penetrando en una zona de reserva a la ley que, sin esta habilitación, resultaría ilícita y cuya realización no ha de exceder de las instrucciones legales; d) una remisión al resultado de la colaboración reglamentaria que, en los términos dichos, se ha posibilitado u ordenado⁹.

2.2.- Colaboración reglamentaria

Como fuera precedentemente comentado, la reserva legal absoluta, exigida en el ámbito penal, no es concebible en el Derecho Administrativo Sancionador. Así, al no poder la ley regular toda la materia reservada, se hace necesario que

⁷ Tal es el caso del Art. 18 de la Ley 22.802. Al respecto el Máximo Tribunal sostuvo que no vulnera el principio de legalidad establecido en el art. 18 de la CN, la circunstancia de que por vía reglamentaria se complete la descripción del tipo legal cuando la ley lo ha autorizado expresamente, como en el caso previsto en el artículo mencionado. CSJN, "Disco SA (City Bell)", autos D.1607.XL, sent. del 29/04/2005; "Cencosud SA", Fallos 323:2367 (2000); "Viajes Meliá Argentina SRL", Fallos 311:2464 (1988);

⁸ Resulta aplicable al particular la doctrina sentada por la CSJN en Fallos 331:2406 en el sentido que i) la delegación sin bases está prohibida y ii) cuando las bases estén formuladas en un lenguaje demasiado genérico e indeterminado, la actividad delegada será convalidada por los tribunales si el interesado supera la carga de demostrar que la disposición dictada por el Poder Ejecutivo es una concreción de la específica política legislativa que tuvo en miras el Congreso al aprobar la cláusula delegatoria de que se trate (CSJN, "Colegio Público de Abogados de la Capital Federal", Fallos 331:2406 (2008)).

⁹ NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, op cit., 228.

ciertos aspectos de la normativa sancionatoria sean especificados mediante el dictado de reglamentos, lo que supone una modalidad del ejercicio de la reserva de ley.

Únicamente la ley puede habilitar al reglamento para que complete la regulación legal. Al respecto, corresponde tener presente que la descripción del hecho punible por vía de reglamentación no supone atribuir a la Administración una facultad indelegable del Poder Legislativo sino del ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria discernida por el Art. 99, inc. 2 CN¹⁰.

Con todo, dicha reglamentación será admisible siempre que se adecue a los preceptos y criterios inspiradores elaborados por la norma con rango de ley.

En lo atinente a las potestades sancionatorias de la Administración en el ámbito de las relaciones de consumo se consideró, por un lado, que la Secretaría de Comercio Interior tiene facultades previstas por la ley 22.802 para la tipificación de infracciones¹¹. Por el otro, se entendió que las resoluciones reglamentarias de dicho cuerpo normativo no resultan inconstitucionales por el hecho de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo -o a una dependencia administrativa- para reglar los pormenores y los detalles necesarios para su correcta aplicación. Ello así, en tanto dicha norma resulta ser una "ley penal en blanco", lo cual supone la integración de los tipos con disposiciones administrativas, sin que se afecte ningún principio constitucional en tanto haya una ley previa¹². Debe destacarse que las

¹⁰ CNACAF, sala III, "Arbumasa SA c/ Min. Econ., Obras y Serv. Públ.", sentencia del 16/10/1998. En el caso se trataba de las Res. n° 45/91 y 422/87 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, reglamentarias de la Ley 22.107. Al respecto, debe tenerse presente que el órgano dotado de potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que considere razonablemente necesarias para lograr la finalidad esencial que la ley persigue, siempre que se respete el espíritu de la misma y no se rebase el ámbito en que la interpretación es opinable y posible la elección entre varias soluciones (CSJN, "Juárez, Rubén F.", Fallos 313:433 (1990)) Más aún, esas condiciones, requisitos y limitaciones pueden -y, obviamente de ser necesarias, "deben"- ser impuestas aun cuando no hayan sido previstas por el Poder Legislativo (CSJN, "Lucangioli, Jorge", Fallos 308:1897 (1986)), y tiendan, naturalmente, al cumplimiento del espíritu y la finalidad que el legislador persigue (CSJN, "Amoroso, Eduardo" Fallos 242:384 (1958)).

¹¹ CNAPE, sala B, "Sistema del Sur S.A.", sent. del 09/09/1997, publ. en LL1998-B, 424.

¹² CNAPE, sala A, "Miniphone SA", sent. del 24/04/02. El director general de Comercio Interior impuso pena de multa a una empresa de telefonía móvil por infracción a la ley de lealtad comercial (ley sancionatoria en blanco) al utilizar en un aviso publicitario, cierta condición de una

consideraciones precedentemente expuestas son extensibles a la Ley de Defensa del Consumidor nº 24.240.

Corresponde señalar, empero, que dicha habilitación está sujeta a límites que constituyen aspectos esenciales del principio de legalidad. Esos límites son: a) la ley ha de definir el núcleo básico como ilícito y los límites impuestos a la actividad sancionadora; b) el reglamento no puede ir más allá de un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de la finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley; c) si la función de reglamento es complementar, el problema esencial es determinar hasta qué punto puede llegar la sumariidad de la ley para que el reglamento no se convierta en algo independiente de ella¹³.

De tal modo que la ley sancionadora debe contener un mínimo de contenido material –tanto en el tipo infraccional, como en lo concerniente a las sanciones-, y la labor de la Administración se limitará a delinear los complementos indispensables para la concreción de la finalidad legalmente establecida.

Así, conforme lo previamente comentado, se advierte que el mecanismo de colaboración reglamentaria opera en dos etapas: por un lado, la ley sancionadora en blanco que contiene una previsión punitiva insuficiente y una habilitación al reglamento para que coopere en dicha labor de completamiento según ciertas bases dadas. Por otra parte, el reglamento del Poder Ejecutivo que completa la tarea tipificadora.

3.- Tipicidad

oferta, en letra menor a la exigida por la Res. DCNI 789/98 (dictada por colaboración reglamentaria).

¹³ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, op. cit., pag. 750.

3.1.- Concepto

La Constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos mencionados reservan la tipificación de las infracciones y sanciones a una norma con rango de ley, con la finalidad de, por un lado, ser una garantía frente a la determinación subjetiva o discrecional de los hechos que configuran el ilícito sancionatorio y, por el otro, erigirse como una forma de prevención individual y social para desalentar la comisión de los hechos reprimidos por la ley¹⁴.

Como fuera dicho, la legalidad consiste en poner en cabeza del Poder Legislativo la facultad de establecer el marco sancionador. La tipicidad, por su parte, es considerada como la atribución de dicho órgano constitucional de crear - con la mayor precisión posible- las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que conste en la norma de tal rango una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y, asimismo, de la vinculación entre una y otra. Es lo que le permite al particular conocer de antemano qué conductas pueden constituir una infracción y cuál será, eventualmente, la respuesta punitiva que le corresponderá por tal actividad.

Los principios de tipicidad y de legalidad, entonces, se encuentran fuertemente entrelazados porque el primero debe enmarcarse en el segundo. Las conductas y su reproche deben estar previstos en la ley (legalidad) al igual que su definición en términos precisos y concretos (tipicidad)¹⁵. Dicho en pocas palabras, el requisito de reserva legal se refiere a la tipificación sancionadora.

El mandato de tipificación coincide con *lex certa* y con lo que suele llamarse “principio de determinación (precisa)” o “principio de taxatividad”, cuyos objetivos estriban en proteger la seguridad jurídica y la reducción de la discrecionalidad de la Administración en la aplicación del Derecho. En sustancia, consiste en la exigencia de que los textos normativos describan con la mayor precisión posible

¹⁴ CASSAGNE, Juan Carlos, *En torno a las sanciones administrativas...* LL 143-939.

¹⁵ BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 2011, pág. 459.

las conductas que se amenazan con una sanción así como estas mismas sanciones¹⁶.

Justamente ésta es una de las cuestiones más trascendentes que enfrenta el Derecho Administrativo Sancionador: la determinación del grado de detalle que debe contener el precepto legal. La garantía de tipicidad no puede demandar que el derecho sancionador sea absolutamente preciso porque cierto margen de indeterminación en la configuración del tipo infraccional es -en ocasiones- necesario.

Ello es así, como fuera reiterado en la jurisprudencia, en la medida que la realidad que nutre la temática de la *tutela del consumidor, la lealtad y la buena fe comercial*, se compone de múltiples supuestos, inabarcables en un texto legal, que, si pretendiera prevérseles en su totalidad, se frustraría la finalidad de la norma. Asimismo, tornaría inoperante el poder preventivo y represivo si se hiciera depender su ejercicio del riguroso requisito de tipicidad y certidumbre que rige en la legislación penal, pues las infracciones a la normativa protectora del consumidor no equivalen a las conductas que merecen reproche criminal. Por lo tanto, no cabe en aquel ámbito exigir la precisión ni la tipicidad de éste¹⁷.

Al respecto, Balbín considera que el precepto legal debe contener necesariamente el desarrollo del núcleo. Es decir, el Congreso no puede en ningún caso delegar el *poder de regular el núcleo sancionatorio*. Sin perjuicio de ello, es claro que el Ejecutivo puede, por mandato constitucional, dictar los detalles de la ley. Entonces el punto central es, para este autor, la fijación del paso fronterizo entre el núcleo y los detalles. Asimismo, el citado autor agrega que el precepto legal sancionador es constitucional cuando puede ser aplicado por sí mismo porque en tal caso cumple con los presupuestos mínimos esenciales. El operador debe inferir desde el propio texto legal –con un grado de certeza

¹⁶ NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, op. cit., pág 260.

¹⁷ CNACAF, sala III, "Tito González S.A. c. DNCI – Disp 164/14", sent. del 10/11/2015; "NS3 Internet SA c. DNCI s/ Lealtad Comercial – Ley 22.802-art. 22", del 06/10/15; CNACAF, Sala II "Coto CICSA c. DNCI Disp. 656/08", del 25/08/10.

suficiente- cuál es la acción y omisión que exige el ordenamiento y cuál es la consecuencia en caso de incumplimiento de ese mandato¹⁸.

Sin embargo, en materia de consumo la ley no siempre podrá prever las situaciones de futuro, ni tampoco podrá nunca el legislador reaccionar con la debida rapidez ante el cambio de las circunstancias o aparición de otras nuevas¹⁹. Por ello, así como también por las diversas facetas en las que las relaciones comerciales se desenvuelven, las leyes de protección al consumidor prevén un catálogo genérico de infracciones que suelen darse en el variado y amplio mercado de bienes y servicios.

Las conductas constitutivas de infracción en la ley de defensa del consumidor se encuentran estipuladas, principalmente, en los artículos 4, 5, 7 y 19 de la Ley de Defensa del Consumidor²⁰.

A título de ejemplo, cabe señalar que el artículo 4º de la citada ley sanciona al proveedor que no suministre al consumidor información “cierta, clara y detallada” de todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee. La determinación acerca de cuándo la información brindada con relación a los productos no reúne dichas características será una cuestión de

¹⁸ BALBÍN, Carlos, op. cit., págs. 759/60.

¹⁹ NIETO, Alejandro, *Los principios de tipicidad y culpabilidad en las infracciones en materia de consumo*, en Revista Estudios sobre consumo N° 3, Publicación del Ministerio de Sanidad y Consumo de España, Madrid, 1984, pág. 152. Este autor hace referencia a la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios de España.

²⁰ Artículo 4º: Información. El proveedor está obligado a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización.

La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada en soporte físico, con claridad necesaria que permita su comprensión. Solo se podrá suplantar la comunicación en soporte físico si el consumidor o usuario optase de forma expresa por utilizar cualquier otro medio alternativo de comunicación que el proveedor ponga a disposición (modif. por Ley 27.250, publicado en B.O. 14/06/2016).

Artículo 5º: Protección al Consumidor. Las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios.

Artículo 7º: Oferta. La oferta dirigida a consumidores potenciales indeterminados, obliga a quien la emite durante el tiempo en que se realice, debiendo contener la fecha precisa de comienzo y de finalización, así como también sus modalidades, condiciones o limitaciones.

Artículo 19º: Modalidades de Prestación de Servicios. Quienes presten servicios de cualquier naturaleza están obligados a respetar los términos, plazos, condiciones, modalidades, reservas y demás circunstancias conforme a las cuales hayan sido ofrecidos, publicitados o convenidos.

ponderación caso por caso²¹. De modo semejante se procede respecto de las infracciones cometidas por no respetar las condiciones conforme a las cuales hayan sido ofrecidos, publicitados o convenidos los servicios del art. 19 LDC²² o por infracciones a las condiciones de la oferta del art. 7²³ o por presentar peligro

²¹ Se ha considerado que se incurrió en este tipo de infracción (Art. 4 LDC) al *no haber informado en legal forma*: a una persona discapacitada que pretendió adquirir un vehículo 0km de conformidad con los beneficios de la ley 19.279 y no se detalló por qué razón sumó al valor FOB del bien una suma que representó un 40% de su valor final (CNACAF, sala V, “Toyota Argentina SA c. DNCI – disp. 226/10”, del 20/04/2011, LL 2011-D, 371); a un usuario de tarjeta de crédito sobre cómo proceder en caso de sustracción o pérdida de la misma (CFA de La Plata, sala III, “Banco Credicoop c. DNCI – Disp 821/06”, del 31/08/2010); a los consumidores sobre los defectos detectados en el sistema de frenos ABS de dos modelos fabricados por la automotriz –art. 4 dto. 1794/94 (CNACAF, sala V, “Volkswagen Arg. SA c. DNCI – Disp. 317/08”, del 04/08/2010); a los usuarios de tarjetas de crédito la inclusión y devengamiento de cargos no convenidos previamente por las partes, dado que los resúmenes de cuenta no constituyen la vía idónea para dicha comunicación (CNACAF, sala III, “Banco Sudameris SA”, del 13/07/2006); a usuarios de tarjetas de crédito respecto de qué se tratan los cargos administrativos y de cómo y cuándo se aplican (CNACAF, sala II “Citibank SA”, del 08/09/2005); respecto de las características esenciales de un concurso publicitario (CNACAF, sala III, “Nestlé Arg. SA”, del 18/08/2005).

²² Se ha considerado que se incurrió en este tipo de infracción (Art. 19 LDC): haber negado a un paciente la cobertura para un estudio cardiológico bajo el argumento de que no estaba amparado en el PMO ya que la cartilla médica de la empresa de medicina prepaga establecía que estaban incluidos “exámenes especiales y prácticas médicas”, sin que el solicitado estuviera expresamente excluido (CNACAF, sala I, “Medicus SA de Asistencia Médica y Científica”, del 25/02/2016); haber detectado vicios en un edificio construido y vendido a estrenar (CNACAF, sala II, “Bawil SA c. DCNI – Disp. 79/13”, del 26/08/2014); haber cobrado cargo por extravío de tarjeta de crédito –que en realidad había sido retenida por cajero- que no estaba previsto contractualmente (CSJN, “Banco Provincia de Buenos Aires c. DNCI – disp 622/05”, del 19/03/2014, LL 2014-D, 377); haber retrasado injustificadamente la fecha de entrega del vehículo vendido (CNACAF, sala V, “Círculo de Inversores SA”, del 20/11/2012, LL 2013-B, 296); haber rechazado la solicitud de ingreso como afiliado de un consumidor alegando “razones médicas”, sin respetar su derecho a la continuidad de la prestación luego del cese de la relación laboral (CNACAF, sala II, “OSUPUCN c. DCNI – disp 371/10” del 16/06/2011, LL 2011-F, 612); haber dado de baja a una afiliada -y desatención total del paciente- a causa de no haber informado una patología preexistente, pues podía delimitar los nuevos términos de la contratación, reajustar la cuota y, en última instancia, excluir la afección de los límites de la cobertura (CNACAF, V, “Vansal SA c. DCNI – disp. 186/09”, del 14/06/2010); haber renovado las tarjetas de crédito del cliente pese a que éste solicitó la baja (CNACAF, sala II, “Citibank SA”, del 05/04/2005).

²³ Se ha considerado que se infringió el *art. 7º LDC por omitir indicar en un aviso publicitario*: la cantidad de productos, bienes o servicios con los que la firma cuenta para cubrir la oferta (CNACAF, sala I, “Coto CICSA”, del 25/02/2016; CNACAF, sala IV, “Arte Radiotelevisivo Argentino SA”, del 11/02/2016; “Hermitage SA”, del 15/10/2015; CNACAF, sala III “MSC Cruceros SA c. DNCI – disp 604/06”, del 19/04/2010; CNACAF, sala V, “Aerolíneas Argentina SA”, del 28/09/2005), resultando insuficiente a tales fines la sola mención de la frase “validez hasta agotar stock” (CNACAF, sala III, “Club Mediterráneo Arg. SRL”, del 28/06/2007); la fecha de inicio y finalización de la oferta, siendo insuficiente la simple mención de que se trataba de una promoción durante el “verano” (CNACAF, sala II, “Prosegur Activa SA c. DNCI – disp 248/09”, del 15/12/2009). Sin embargo, no es infracción la omisión de indicar la fecha de inicio de la promoción ya que queda sobreentendido que lo es a partir de la fecha de publicación del aviso (CNACAF, sala III, “MSC Cruceros SA c. DNCI – disp. 604/06”, del 19/04/2010).

para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios contrariando el art. 5²⁴.

3.2.- Analogía

De conformidad con lo prescripto en el Art. 18 CN y Art. 9 CADH, el derecho administrativo sancionador –al igual que el derecho penal, en tanto ambos son expresiones punitivas del Estado- *es un sistema riguroso y cerrado, formado por ilicitudes discontinuas*. Lo que implica que si la conducta desplegada por el particular no se enmarca en la descripción infraccional, no corresponde la aplicación de la sanción.

La analogía es un procedimiento ideado para llenar las lagunas de la ley, consistente en asimilar el caso no calificado normativamente a otro que lo esté, sobre la base de tomar como relevante alguna propiedad que posean en común ambos casos²⁵. De ello se colige que este procedimiento de interpretación normativa puede dejar un amplio margen de arbitrio a la autoridad encargada de aplicarlo.

La exigencia constitucional de la determinación precisa de las infracciones y de las sanciones se evaporizaría si se permitiera a la Administración la aplicación analógica de la normativa sancionadora en perjuicio del inculpado. Es que el derecho represivo –en cualquiera de sus ramas- constituye un sistema riguroso y cerrado, formado por ilicitudes discontinuas, que no tolera -por la naturaleza de los objetos jurídicos de que trata- ningún tipo de integración, extensión o analogía tendiente a completar los elementos esenciales de las figuras creadas por la ley²⁶

²⁴ CNACAF, sala I, “La Delicia Felipe Fort SA c/ DCNI – s/ defensa del consumidor – ley 24.240 – art. 45”, del 26/04/2016, causa 48.119/15. La sanción tuvo origen en que la firma comercializó el producto en condiciones no aptas para su consumo (dos consumidores ingirieron chocolates “Marroc” de la marca “Felfort” que estaban contaminados con gusanos vivos en su interior y debieron ser hospitalizados), presentando un peligro para la salud y/o integridad física de los consumidores.

²⁵ NINO, Carlos S., *Introducción al análisis del Derecho*, 2º ed., 12º reimp., Astrea, Buenos Aires, 2003, pág. 285.

²⁶ CNACAF, sala IV, “Edesur SA c/ Estado Nacional”, sent. del 12/10/2006; CSJN, “Usandizaga, Perrone y Juliarena S.R.L.”, Fallos 303:1548 (1981), “Rolfo, Domingo Américo”, Fallos 301:395 (1979).

por aplicación del principio *nullum crimen, nulla poena, sine lege praevia* (art. 18 CN y Art. 9 CADH).

Cabe tener presente que, por aplicación del mencionado principio, no se admite que las autoridades administrativas extiendan las normas sancionatorias a comportamientos no previstos por ella y que puedan ser calificados como infracciones, en la medida que suponen la creación de un nuevo tipo de infracción o sanción. Asimismo, tampoco es admisible que se complete el texto legal mediante una analogía *in malam partem* cuando la laguna se refiere a los procedimientos sancionatorios²⁷.

La correlación entre sanción y bien jurídico es la que permite fundar la prohibición de que –so pretexto de interpretación- se amplíen los tipos legales a la protección de bienes jurídicos distintos de los que el legislador ha querido proteger²⁸.

Sin embargo, dicha proscripción no excluye la hermenéutica que cumpla el propósito legal, con arreglo a los principios de una razonable y discreta interpretación²⁹. Dicha tarea interpretativa deberá incluir el descubrimiento de la posible intención del legislador, compatible con las palabras que ha empleado para expresarla, comprendidas en el sentido más obvio del entendimiento común³⁰.

De tal modo, cabe considerar que excede la mera interpretación normativa - configurando una aplicación analógica en perjuicio del sumariado- cuando no se respeta la literalidad de la norma aplicada, cuando se utilizan razonamientos interpretativos arbitrarios, prescindiendo de los criterios hermenéuticos lógicos, o inadecuados con relación a los valores que se intenta tutelar.

²⁷ CSJN, “Cáceres, Walter Ernesto”, Fallos 330:4879 (2007), disidencia del Dr. E. Raúl Zaffaroni. Se discutió la situación del prófugo en la regulación de la apelación extraordinaria ante la CSJN dado que no está prevista en el ordenamiento procesal civil y, tampoco, en el art. 290 CPPN.

²⁸ CSJN, “Esterlina S.A. Casa de Cambio y Turismo”, Fallos 318:207 (1995); “Legumbres SA”. Fallos 312:1920 (1989).

²⁹ CSJN, “Godoy”, Fallos 316:1223 (1993); “Gómez Zorrilla, Eustaquio”, Fallos 256:277 (1963).

³⁰ CSJN, “Relojerías Fernández S.C.A”, Fallos 320:2649 (1997); “Administración Nacional de Aduanas c/ Jorge Cupeiro”, Fallos 306:796 (1984).

3.3.- Aspectos controvertidos con respecto a la tipificación

Sanción indeterminada

Cabe señalar que la aplicación de una sanción por la comisión de una infracción cuyos límites no estén razonablemente previstos en la normativa deberá ser dejada sin efecto.

Sin embargo, las exigencias del principio de tipicidad no son absolutas, sino flexibles, y se admite que en la definición sean utilizados conceptos jurídicos indeterminados y cierta discrecionalidad³¹. Por ello, la configuración de un tipo infraccional con esas características no implicará, de por sí, trasgresión a las garantías en comentario.

A mayor abundamiento, cabe tener presente que a mayor grado de indeterminación en la tipificación de la infracción, mayor será el rigor con el que deberá ser evaluada la conducta desplegada por el particular a fin de determinar si encuadra en el tipo infraccional. En otras palabras, la indeterminación de los elementos constitutivos del tipo no brinda mayor arbitrio al órgano administrador para la aplicación de la sanción. Antes bien, exige que su contenido pueda ser llenado de modo razonable, es decir, conforme por criterios técnicos, lógicos o de experiencia que permitan predecir, con suficiente certeza, cuál es la conducta vedada o exigida

Con relación a ello, cabe mencionar la mera indeterminación de un concepto (por caso, honorabilidad) no habilita implícitamente al órgano sancionador a llenarlo con el contenido que le dicte su libre y cambiante arbitrio. Ello así, dado que el razonable margen de discrecionalidad reconocido a la autoridad jerárquica en materia disciplinaria no significaba que ella esté exenta de proporcionar

³¹ REBOLLO PUIG, Manuel y cols., *Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España. Los Derechos y Garantías de los Ciudadanos*, en Estudios socio-jurídicos, nº 7, Bogotá, págs. 35/36.

explícitamente las razones concretas en virtud de las cuales se considera que los hechos atribuidos al presunto infractor se enmarcan dentro del tipo infraccional³².

Lo anterior no importa desconocer, como fuera adelantado, que las infracciones administrativas no siempre son susceptibles de ser típicamente descritas, al menos con el grado de precisión que tienen los delitos penales. Sin embargo, tampoco resulta admisible que los particulares estén expuestos a ser sancionados por el mero hecho de incurrir en conductas cuya descripción concreta dependa exclusivamente del juicio formulado a posteriori y según el libre albedrío de la Administración.

De ahí que cuando las normas sancionadoras contengan conceptos jurídicos indeterminados (vgr. información “cierta, clara y detallada” del Art. 4 LDC), el escrutinio sobre la motivación del acto administrativo sancionador será más estricto.

Tipos omisivos

Los tipos omisivos se configuran cuando se les exige a los particulares la adopción de determinada conducta activa y no la realizan. Se trata, por lo general, de mandatos legales que imponen la adopción de determinadas medidas de precaución, razonables y necesarias, pero no la evitación efectiva del resultado perjudicial.

En tales casos, no se requiere la no producción de un resultado -ya que no son infracciones de resultado-, sino que se le exige el cumplimiento de un determinado comportamiento, con la finalidad de evitar el resultado no querido, sin que este último integre los elementos del tipo.

De tal modo, el juzgador debe comparar la acción realizada por el obligado con la acción que le era impuesta en las circunstancias probadas. Si ambas no coinciden, se estaría ante la omisión de la conducta prescrita.

³² CSJN, “Spinosa Melo”, Fallos 329:3617 (2006).

Por tal motivo, es incorrecto el siguiente razonamiento: puesto que sucedió este efecto no querido, se deduce que también hubo falta de control necesaria para evitar tal efecto. Razonar así implica erigir el mandato legal en una condición única del resultado que se quiere evitar, introduciendo el nexo de causalidad, elemento ajeno a los tipos de omisión propia³³.

4.- Prohibición de la doble incriminación punitiva

La garantía que proscribe el múltiple juzgamiento –non bis in ídem- no fue prevista originariamente en forma expresa en nuestra Constitución Nacional. Sin embargo, se la ha reconocido tradicionalmente como una de las no enumeradas en el Art. 33 CN³⁴ o, como otras, una derivación del principio de inviolabilidad de la defensa contenido en el art. 18 CN³⁵. A su vez, ha sido incorporada en forma expresa en el Art. 8.4 CADH y en el Art. 14.7 PIDCP³⁶ que prohíben la doble persecución y sanción punitiva.

El principio de la prohibición de la doble incriminación sancionadora o non bis in ídem *“conlleva, en primer lugar, la prohibición de duplicidad: esto es, excluye la posibilidad de imponer, en base a los mismos hechos, dos o más sanciones administrativas”*, duplicidad que sólo se excluye cuando entre ambas sanciones exista identidad de sujeto, hecho y fundamento³⁷. Concretamente, para determinar la existencia del principio enunciado es preciso que concurren tres elementos, a

³³ CSJN, “Banco Credicoop Cooperativo Limitado y otros”, Fallos 324:4307 (2001).

³⁴ CSJN, “Martínez de Perón, María Estela”, Fallos 302:210 (1980)

³⁵ CARRIÓ, Alejandro, *Garantías constitucionales del proceso penal*, 3º ed, Hammurabi, Buenos Aires, 1994, pág. 379.

³⁶ CADH, Art. 8.4. *El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos*; PIDCP, Art. 14.7. *Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.*

³⁷ SANTAMARÍA PASTOR, Juan A., *Principios de Derecho Administrativo General*, T. II, 2º ed., Iustel, 2009, p. 406. Ver también CSJN, “Mazzeo”, Fallos 330:3248 (2007); “Videla”, causa V.34.XXXVI, sent. del 21/08/2003.

saber: identidad de persona perseguida, tratarse del mismo hecho, y ser idéntica la fuente de la persecución³⁸.

Dicha protección encuentra fundamento en que no se le debe permitir al Estado que, con todos sus recursos y poder, haga repetidos intentos para condenar a un individuo por un invocado delito, sometiéndolo así a perturbaciones, gastos y sufrimientos y obligándolo a vivir en continuo estado de ansiedad e inseguridad, aumentando así también la posibilidad de que, aun siendo inocente, sea hallado culpable³⁹.

Ahora bien, como fuera adelantado, debe tenerse presente que para que se entienda vulnerada la mencionada garantía las dos sanciones deben ser impuestas a la misma persona, por los mismos hechos y con el mismo fundamento.

Por *misma persona* se hace referencia al mismo sujeto pasivo sometido al procedimiento administrativo sancionador, lo que puede comprender tanto personas físicas como jurídicas.

Con relación a la *equivalencia fáctica*, la jurisprudencia entendió que debe haber una identidad total entre el acontecimiento del mundo externo que se imputa -sea real o no- o tratarse de la misma conducta material, sin que se tenga en cuenta para ello su calificación legal⁴⁰. En modo similar, se expresó que para poder develar con absoluta claridad en qué ocasiones se trata de hechos únicos o diversos se debe suprimir mentalmente el hecho (abarcado en su estructura objetiva y subjetiva) del primer proceso, y si a pesar de ello el restante acontecimiento histórico subsiste, este último puede calificarse como diverso⁴¹.

Como consecuencia de lo anterior, la CSJN concluyó que tal garantía no es aplicable cuando las conductas imputadas en ambos procesos no son idénticas

³⁸ CNACAF, sala II, "Del Sur Autos S.A. y otro c. DNCI - Disp. 238/12", del 20/08/2013.

³⁹ CSJN "Polak, Federico Gabriel s/ violación de los deberes de funcionario público", Fallos 321:2826 (1998); "Alvarado, Julio s/ averiguación infracción art. 3° ley 23.771 (ANSeS)", Fallos 321:1173 (1998) disidencia Dres. Petracchi y Bossert.

⁴⁰ CSJN, "Macri, Francisco y Martínez, Raúl s/ evasión fiscal y presunto contrabando -causa n° 2646-", Fallos 325:1932 (2002) disidencia Dr. Fayt.

⁴¹ CNCP, sala IV, "M., F. y otros s/ recurso de casación", sent. del 09/12/1999, ED 187-566.

por versar sobre un acontecimiento histórico distinto al que originó el otro proceso concluido o en trámite, aun si los encausados hubiesen realizado los hechos de un modo simultáneo⁴², pero sí si una misma conducta encuadra en más de una infracción.

Finalmente, la *identidad de causa o de fundamentación* se refiere al ejercicio del derecho de acción. Si en el primer proceso el derecho de acción fue válidamente ejercido y ante un juzgador que podía conocer el contenido total de la imputación, se prohíbe la nueva persecución, no obstante que el contenido fáctico de la imputación no haya sido agotado, siempre que haya podido agotarlo⁴³. Sin embargo, si el proceso feneció sin haber recaído decisión en cuanto al fondo por no estar el tribunal en condiciones de pronunciarse legítimamente, el principio no regirá: vgr. incompetencia, archivo por impedimento u otra cuestión dilatoria, paralización por irregularidades, etc.⁴⁴.

De tal modo, aun cuando exista otro proceso sobre los mismos hechos, no existirá violación de la presente garantía si la normativa involucrada abarca diferentes aspectos de la conducta infraccional⁴⁵. Ello así, máxime cuando es admitida la simultaneidad de un sumario administrativo y un proceso penal por el mismo hecho, cuando las responsabilidades que se adjudican son de naturaleza diferente⁴⁶.

Como fuera mencionado, dicha garantía no sólo veda la aplicación de una segunda pena por un mismo hecho ya penado, sino también la exposición al

⁴² CSJN, “Pereyra, Justiniano”, Fallos 248:232 (1960); “Lisa, Mateo”, Fallos 250:724 (1961); “Martínez de Perón”, Fallos 302:210 (1980); “Zanandrea, Luis”, Fallos 321:1848 (1998)

⁴³ GARCÍA VIZCAÍNO, Catalina, *Derecho Tributario*, T. II, 2º ed., Depalma, Buenos Aires, 2000, pág. 286.

⁴⁴ CLARIÁ OLMEDO, Jorge A, *Derecho Procesal Penal*, T. I, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1998, pág. 74

⁴⁵ CNACAF, sala II, “Swiss Medical SA”, del 21/10/2014. En este caso se había planteado la violación al principio de ne bis in idem porque se encontraba en trámite ante un juzgado comercial una causa sobre el mismo hecho. Sin embargo, en dicho fuero se debatía una cuestión puramente comercial, mientras que la sanción dispuesta por la DNCI –tramitada ante el fuero contencioso-administrativo- tenía como antecedente la transgresión de la normativa prevista en la Ley 24.240.

⁴⁶ CSJN, “Pousa, Lorenzo”, Fallos 273:66 (1969).

riesgo de que ello ocurra a través de un nuevo sometimiento a un proceso a quien ya lo ha sido por el mismo hecho⁴⁷.

Ello comprende –en lo que aquí interesa- dos supuestos distintos: la concurrencia de infracciones y delitos y la superposición de dos o más infracciones.

4.1.- Concurrencia de delitos e infracciones administrativas

La regla del ne bis in idem opera con toda plenitud cuando concurren delitos e infracciones administrativas, sin perjuicio de las excepciones existentes.

Asimismo, que las relaciones entre ellos pueden trabarse del siguiente modo: 1) que al iniciarse el procedimiento administrativo sancionador ya se hubiese dictado sentencia en el proceso penal; 2) que no se hubiera dictado sentencia penal mientras tramita el procedimiento sancionador.

Trámite del procedimiento administrativo sancionador una vez dictada la sentencia penal

Debe tenerse presente que el proceso penal –y su corolario: la sentencia penal- prevalece sobre el procedimiento administrativo sancionador. Si ya existe una sentencia penal por la que fueron enjuiciados los hechos que se persiguen en el sumario, la Administración Pública deberá adecuar su accionar a lo resuelto en aquella. Sin embargo, la vinculación de la Administración al proceso penal difiere según el resultado de la sentencia penal.

a) sentencia condenatoria: El proceso penal prevalece sobre el trámite administrativo por el carácter eminentemente jurisdiccional de sus decisiones. Por ello, si son investigados en sede administrativa los mismos hechos que ya fueron juzgados en sede penal, el procedimiento disciplinario de la administración pública debe ser suspendido, a fin de evitar que una decisión penal condenatoria

⁴⁷ CSJN, “Márquez, Lucas Santiago”, Fallos 315:2680 (1992).

contradiga la disciplinaria⁴⁸. En consecuencia, deberá ordenarse inmediatamente el archivo de las actuaciones administrativas.

b) sentencia penal absolutoria: En cambio, si la sentencia dictada en sede penal es absolutoria corresponde analizar cuáles fueron las causas que motivaron su dictado.

Motivada en la inexistencia material de los hechos: En caso que se dicte un sobreseimiento o se absuelva por estimar que no están probados los hechos, la Administración Pública no podrá apartarse de la base fáctica declarada por la sentencia. Por ello, el organismo administrativo deberá abstenerse de iniciar el procedimiento sancionador o, en caso que se hubiere iniciado, ordenar el archivo de las actuaciones.

En sentido coincidente se ha señalado que si se absuelve en la instancia penal a un funcionario, la sanción administrativa no sería procedente si se invocasen exacta y precisamente los mismos hechos y circunstancias que sirvieron de base al pronunciamiento penal. Si así no fuera, se rompería la unidad lógica que esencialmente debe existir en la actuación de los órganos estatales⁴⁹. Asimismo, dictado en sede judicial sobreseimiento basado en que el hecho imputado no constituía delito, tampoco es posible la aplicación de sanciones accesorias de la privativa de libertad⁵⁰.

No motivada en la inexistencia material de los hechos: En este supuesto la Administración pública no podrá apartarse de los hechos que en la sentencia penal se consideraron probados. Sin embargo, si la Administración considera que los hechos son constitutivos de infracción administrativa –aun cuando no estuvieran tipificados penalmente- podrá llevar adelante el procedimiento

⁴⁸ BALBÍN, Carlos F., op. cit., pág. 472. CNACAF, sala I, "Sánchez, Marta S. c/ Consejo Federal de Inversiones", del 17/07/1997, LL 1998-B-540.

⁴⁹ CNACAF, sala I, "Rava, Marta I. c/ EN (FIA)", del 30/11/1995, voto del juez Coviello, LL 1996-C-459; misma sala "Sánchez, Marta S. c/ Consejo Federal de Inversiones", del 17/07/1997, LL 1998-B-540. Ver también, MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, T. III-B, p. 434.

⁵⁰ CSJN, "De la Rosa Vallejos", Fallos 305:246 (1983).

administrativo sancionador y aplicar la correspondiente sanción administrativa⁵¹. Ello así, porque existen circunstancias que si bien pueden resultar irrelevantes en la instancia penal pueden no serlo en sede administrativa en tanto se valoran desde distintas perspectivas y parámetros jurídicos, todo depende de las circunstancias del caso particular⁵². Así, aun en el caso de absolución o sobreseimiento penal es factible la sanción administrativa del particular, incluso, fundada en hechos directamente vinculados a los que dieron lugar a la absolución o sobreseimiento penal⁵³.

En tal caso, aun cuando el juez -o la fiscalía- disponga no continuar con la investigación por no encontrar elementos de convicción suficientes para tener por probada su responsabilidad penal, ello no importa que el órgano que ejerce las facultades administrativas disciplinarias se encuentre impedido de apreciar las circunstancias de hecho configurativos de las faltas, determinar la norma aplicable y graduar la sanción.

Iniciación del sumario sin que se hubiese dictado sentencia penal

En el supuesto que durante el trámite del procedimiento administrativo sancionador el órgano sumariante estimase que los hechos son constitutivos de delito, se remitirán las actuaciones al juez competente según lo dispuesto por el Art. 51 de la Ley de Defensa del Consumidor.

Con relación al trámite sumarial, hay quienes consideran que -realizada la remisión de los antecedentes a la justicia penal- el sumario en sede administrativa

⁵¹ CSJN, “Zanandrea”, Fallos 321:1848 (1998). Al no haberse probado la existencia de infracción penal (contrabando) se lo sobreseyó respecto del delito, pero se le instruyó sumario y se le aplicó una sanción administrativa aduanera.

⁵² CNACAF, sala II, “Cancinos, Miriam Sofía c/ UBA – CS Res. 1056/10”, del 11/05/2012; “Noriega de Moglia, Beatriz c/ IOSE” del 11/02/1999. Ver también MARIENHOFF, Miguel S., op. cit., T. III-B, págs. 427/428.

⁵³ CNACAF, sala I, “Camino Tito”, del 23/09/10, causa N°184.433/02.

por presunta infracción a la ley 24.240 debe continuar⁵⁴, mientras que otros sostienen debe suspenderse el trámite correspondiente⁵⁵.

Excepciones

Parte de la jurisprudencia⁵⁶ y la doctrina sostiene que puede darse entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador doble juzgamiento y doble punición de modo que no se aplica el principio de non bis in ídem⁵⁷.

Sin embargo, conforme fuera expuesto, ello representa una excepción al principio previamente consagrado. De tal modo, puede considerarse que las excepciones al principio del ne bis in ídem son: 1) Las sanciones aplicadas en el marco de las relaciones especiales de sujeción -aunque limitadamente y siempre atendiendo a la normativa en cada caso aplicable-; 2) Cuando órganos de distinto orden tienen competencia para sancionar el hecho desde perspectivas distintas.

⁵⁴ VÁZQUEZ FERREYRA, Roberto, *Artículo 51*, en Picasso, Sebastián y Vázquez Ferreyra, Gustavo (Dir.), *Ley de Defensa del Consumidor. Comentada y Anotada*, La Ley, Bs. As., 2009, pág. 582.

⁵⁵ BALBÍN, Carlos F., op. cit. págs. 476/477.

⁵⁶ CSJN "Pousa", Fallos 273:66 (1969) las responsabilidades de ambas jurisdicciones (penal y administrativa) son de naturaleza diferente y que por ello no se configura la violación al art. 18CN. CNACAF, sala II, "Formofin SA c/ BCRA", sent. del 07/09/2006, voto disidencia de la jueza Garzón de Conte Grand. En esta ocasión se consideró que una misma conducta material puede merecer dos sanciones diferentes, una administrativa y otra penal, ya que cada una de ellas tiene su propio régimen jurídico que determina los requisitos tipificantes y los remedios en cabeza del sancionado y la finalidad prevista por el legislador al establecerlas es diferente. Asimismo, brinda un ejemplo en el que se puede observar con claridad lo sostenido: una entidad financiera viola, con sus contratos de adhesión preimpresos, el deber de información para con sus clientes previsto en la ley 24.240, lo cual la hace pasible de una sanción administrativa (conf. art. 4, 45 y 47). Dicha sanción recaerá sobre la entidad y no sobre el empleado del departamento de legales que redactó el instrumento contractual o sobre los directores. En ese supuesto no importa si una persona física obró con culpa o dolo, ni se exonera el banco que actuó de buena fe. Tampoco interesa saber si produjo una consecuencia dañosa (aunque eventualmente pueda servir para graduar la sanción). Basta con probar que la conducta antijurídica es imputable a la institución. Ahora bien, imagínese que a través del citado ardid se procuró cometer una defraudación a favor del banco y en perjuicio de la clientela, ¿quiénes serán los imputados en un eventual procedimiento criminal?, ¿la sociedad o sus integrantes y empleados a quienes les resulte atribuible la conducta tipificada? Evidentemente, la prueba del dolo recaerá sobre la conducta de las personas físicas quienes, en su caso, podrán ser pasibles de una pena siempre que además se establezca que su conducta resultaba al menos idónea para cometer el delito.

⁵⁷ BALBÍN Carlos F., op. cit. pág. 472.

4.2.- Concurrencia de infracciones administrativas

La prohibición del *ne bis in ídem* comprende también el supuesto que se pretenda imponer más de una sanción administrativa para castigar una conducta material en base al mismo fundamento⁵⁸.

De modo liminar, corresponde señalar que aun cuando los hechos constitutivos de la infracción pudieran ser múltiples (ej. consignar en envoltorios de productos descripciones que puedan inducir a error –contravención al art. 6º Ley 22.802-) por motivos prácticos la infracción se considera una sola, sin perjuicio de que circunstancias tales como la cantidad de productos en infracción será tomada en consideración a los fines de la graduación de la sanción⁵⁹.

Sentado ello, entiendo pertinente realizar ciertos comentarios respecto a la aplicación de la presente regla en caso de concurrencia de sanciones administrativas.

Se considera que *no se viola* el mencionado principio cuando:

a) se imponen por el mismo hecho más de una sanción con apoyo en diverso fundamento legal.

⁵⁸ CNACAF, sala I, "Asatej SA c/ EN-SCI", sent. 01/02/12. En este caso, por un lado, se había formulado imputación contra la citada firma a raíz de que en una publicidad del 12/03/06 no se indicó "*el importe total que debe abonar el consumidor final*" ya que se había utilizado la expresión "desde" en el aviso. Por otro expediente se la sumarió para determinar la posible infracción a la res. SCDyDC 7/02, arts. 2º y 8º, dado que en el mismo aviso se consignó el precio "+IMP". De tal modo, se consideró que se había configurado una violación al principio de *ne bis in ídem* al pretender castigar a la citada empresa en base a la misma conducta e idéntico fundamento.

⁵⁹ Se señaló que respecto a cada producto encontrado en contravención a la ley 22.802 de lealtad comercial puede configurarse una infracción, razón por la cual el análisis de las diferentes infracciones verificadas puede realizarse por separado sin afectarse la prohibición constitucional del doble juzgamiento. Sin embargo, no resulta práctico y provoca un innecesario e inconducente desgaste de actividad jurisdiccional que infracciones de la misma índole, constatadas en un mismo lugar, en un mismo día y atribuibles en principio a una misma persona física o de existencia ideal, den lugar a distintas actuaciones. (CNAPE, sala B, "Wal Mart Argentina S.R.L. y Brimpex S.R.L.", sent. del 11/10/2007, voto del juez Hornos).

Así, puede ocurrir que una misma conducta importe una infracción en regímenes jurídicos diversos, lo que no impide que la autoridad de aplicación de cada uno de dichos ordenamientos imponga la correspondiente sanción⁶⁰.

Pero también puede que por un mismo hecho se impongan diversas sanciones en diferentes oportunidades porque la conducta encuadra en varias infracciones estipuladas en un mismo cuerpo normativo⁶¹.

b) concurren sanciones impuestas por autoridades de aplicación nacionales y locales que tienen diferente fundamento legal⁶².

c) la imposición de una sanción a los directivos de una persona jurídica cuando por el mismo hecho ya se había sancionado a la última⁶³.

d) se continúe el procedimiento sumarial ante la rescisión contractual y solicitud de reintegro de lo abonado.

⁶⁰ CNACAF, sala V, "Círculo de Inversiones SA de ahorro para fines determinados c/ DCNI", sent. del 20/11/2012, LL 2013-B, 296. En el caso se cuestionaba la sanción impuesta por la DNCI en tanto dicha firma había sido sancionada además por la IGJ. Se consideró que las facultades sancionatorias de la DNCI no se encontraban reducidas por la aplicación de penalidades por parte de la IGJ, dado que involucran regímenes jurídicos distintos y que tales organismos valoran y deciden acerca de conductas y consecuencias diferentes, no verificándose supuesto alguno de doble juzgamiento.

⁶¹ CNACAF, sala III, "Vanguardia Logistics Latin American S.A. c/ EN-DGA", sent. del 14/03/2008. Se consideró que no se lesionaba la garantía del "non bis in idem" la sanción de suspensión en el Registro aplicada por la Dirección General de Aduanas (art. 64, inc. b, Cód. Aduanero) por la presentación extemporánea de los manifiestos de exportación aun cuando por la misma conducta se le había aplicado una multa (art. 994, inc. c. cód. cit.), por entorpecer la acción del servicio aduanero. Ello así, porque se trata de transgresiones a dos normas distintas establecidas en el Código Aduanero, por las que se le iniciaron dos sumarios distintos y dos procesos diferentes.

⁶² CNACAF, sala V, "Volkswagen Argentina S.A c. DNCI-Disp 317/08", sent. del 04/08/2010. La Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor de la CABA había sancionado por infracción al art. 5 LDC a una empresa automotriz porque vendió un rodado que presentaba defectos en su sistema de frenado. Con posterioridad, DNCI sancionó a la misma firma por infracción al art. 4 del decr. 1798/94 por haber omitido informar respecto de la peligrosidad que poseían ciertos modelos comercializados por ella. La CNACAF consideró que no se afectaba el principio que proscribe la doble persecución sancionatoria porque los hechos sancionados en ambas ocasiones eran diversos.

⁶³ CNACAF, sala III, "Canovas Lamarque, Mónica S. c/ BCRA", sent. del 15/02/2004. El BCRA había sancionado a una casa de cambios y a otras personas físicas por realizar operaciones prohibidas y registraciones contables que no reflejaban su real situación patrimonial económica (conf. Comunicación "A" 2124). Luego, por los mismos hechos impuso una multa a la directora de la sociedad. La CNACAF entendió que ello no importaba una violación al principio non bis in idem respecto de la multa impuesta al director de la entidad, pues si bien los hechos investigados eran los mismos, la responsabilidad atribuida a la persona jurídica (fundamento de la sanción) difiere respecto de los integrantes de su órgano de conducción.

En materia de consumo, puede darse que el particular afectado por un incumplimiento de la oferta o del contrato por parte de un proveedor opte por rescindirlo –en los términos del art. 10 bis, ap. c) de la Ley 24.240- y obtener el reintegro de la suma pagada. Sin embargo, ello no impide la prosecución del procedimiento administrativo sancionador –iniciado con la denuncia formulada ante la autoridad de aplicación, o incluso de oficio por ésta- con la finalidad de imponer la correspondiente sanción. Ello así, pues el resultado de la eventual imposición de penalidades en virtud de conductas infraccionales contempladas en la LDC no redundará en beneficio del particular⁶⁴.

5.- Irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables y retroactividad de las normas sancionadoras favorables

El principio de la irretroactividad de las normas penales desfavorables y retroactividad de las favorables se encuentra expresamente consagrado en el Art. 18 CN, Art. 9 CADH, Art. 11 DUDH y Art. 15.1 PIDCP⁶⁵. Si bien dicha garantía fue originariamente prevista para el caso de los delitos penales, la jurisprudencia ha entendido que el principio de la ley penal más benigna resulta aplicable también al ordenamiento sancionatorio⁶⁶.

⁶⁴ CFA Rosario, “Bordachar, Hugo c/ Cablevisión”, sent. del 09/09/1999.

⁶⁵ CN Art. 18 *Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso...* CADH Art. 9 *Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello;* DUDH Art. 11, *Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito;* PIDCP Art. 15.1, *Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*

⁶⁶ CSJN, “CNV c/ Telefónica SA”, Fallos 335:1089 (2012); “SRT c/ Shell SA”, expte S.533.XLVII, sent. del 01/08/2013; “Docuprint SA S/ inf. Ley 24.144”, D.385.XLIV (2009); “Agrigenetics”, Fallos 329:5410 (2006); “Cristalux SA”, Fallos 329:1053 (2006). Con relación a la

De acuerdo con este principio no cabe imponer una sanción administrativa por una conducta que a la época de su realización no constituía una infracción⁶⁷, como así tampoco aplicar una penalidad más gravosa a que la que estaba establecida en aquél entonces. Este principio habilita, asimismo, al particular a beneficiarse con la aplicación de una sanción inferior si con posterioridad a la comisión de la infracción, una reforma legislativa reduce su gravedad.

El concepto de ley más benigna no se limita sólo a la sanción. Antes bien, se ha considerado que la ley penal más benigna es la que en la situación jurídica en que se encuentra el interesado, lo favorece o lo hace en mayor medida, sea porque el hecho imputado, objeto de la condena, ha dejado de ser delictuoso o contravencional; sea porque se castiga menos severamente o se ponen mayores exigencias para castigarlo o menores para reprimirlo más benignamente o para eximirlo de pena o acordarle un beneficio⁶⁸.

Por ello, si la ley desincrimina una conducta determinada, es más benigna porque antes ese hecho era infracción y luego no lo es. Igualmente, si la ley elimina una causa de suspensión o de interrupción de la prescripción y de tal modo, se acorta dicho plazo, la ley será más benigna y, como tal, deberá aplicarse.

El principio de retroactividad de la ley sancionadora más favorable indica que si con posterioridad a la comisión de la infracción la ley dispone la imposición de una penalidad más leve, el sumariado se beneficiará de ello. Dicho principio surge

normativa de consumo: CSJN, “Cencosud S.A.”, Fallos 327:2258 (2004). En dicho precedente, se hizo extensiva la responsabilidad contravencional por solidaridad del vendedor con la conducta del fabricante (art. 13 ley 24.240). Dado que al tiempo de la comisión de los hechos no se encontraba vigente tal previsión se entendió configurada una violación al principio de irretroactividad de ley sancionatoria.

⁶⁷ CNAPE, sala B, “Foxman Fuego SA”, sent del 08/03/2005. Se revocó la multa impuesta a una sociedad por infringir el art. 1° inc. c) de la ley 22.802 y art. 1° y 2° res. 173/99 SICyM, ya que ésta última fue dictada con posterioridad a la emisión de las facturas de venta de los productos cuestionados –en los que no se informó si el producto sufriría afectación alguna con el cambio de milenio-. Ello así, toda vez que la normativa por la que se sancionó a la sumariada se aplicó en forma retroactiva, pues el hecho investigado no constituía infracción al momento de su comisión.

⁶⁸ CNCP, sala II, “B., J.D. s/ recurso de casación”, sentencia del 15/10/1999, ED 187-73. Además, entiendo pertinente señalar que en caso de duda a la hora de valorar la severidad de las normas en juego una regla es que las sanciones ciertas son más graves que las inciertas y las regladas más que las discrecionales. Ver CARRETERO PÉREZ, Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo, *Derecho Administrativo Sancionador*, Edersa, Madrid, 1992, págs. 112.

como consecuencia de la idea de la defensa social que sirve de base a la legislación sancionadora. Tal concepción importa admitir que toda modificación de estas normas obedecerá a que el legislador ha encontrado un desajuste entre las leyes anteriores y los fines que perseguía al dictarlas. Dicho con otras palabras, la nueva disposición sirve mejor a los intereses que se buscaba tutelar y, por ello, debe ser la última norma la que se aplique a los hechos que hayan de juzgarse después de su sanción.

Asimismo, corresponde tener presente que la aplicación de la ley sancionatoria más benigna está sustentada por el principio de igualdad ante la ley. Si se modifica la valoración social respecto del hecho constitutivo de la infracción, no resulta justo tratar de distinta manera a quien realizó el hecho antes y a quienes lo realizan luego del dictado de la nueva legislación. El mismo razonamiento debe formularse respecto de los demás supuestos de leyes más benignas -por ejemplo, aquellas que reduzcan la penalidad o reduzcan plazo de prescripción-. En definitiva, el principio de igualdad ante la ley requiere que -en las mismas circunstancias- el ordenamiento jurídico conceda la misma solución.

Por otra parte, si el comienzo de la conducta reprochable tuvo lugar con anterioridad a la vigencia de la norma sancionadora, pero continúa ejecutándose con posterioridad a su entrada en efecto -infracción de acción continuada-, la aplicación de la penalidad correspondiente no menoscaba la presente garantía constitucional⁶⁹.

5.1.- Variación de la norma extra-sancionadora

En ciertas ocasiones la ley sancionadora remite o es complementada por otra norma -generalmente de rango inferior- para que reglamente los pormenores necesarios para la configuración del tipo o la concreta determinación de la sanción a aplicar, lo que puede denominarse "norma extra-sancionadora".

⁶⁹ CSJN, "Tele Cable Color SA c/ Comfer", Fallos 320:1022 (1997)

Debe tenerse presente que la norma extra-sancionadora reglamentaria de la ley sancionatoria forma parte integrante de ésta, de modo que la modificación de aquella debe aplicarse retroactivamente si beneficia al particular. Ello así, pues se trata de un caso de aplicación retroactiva de la ley penal más benigna que debe regirse por aplicación de los principios generales de esa retroactividad⁷⁰.

Sin embargo, dicha regla se encuentra sujeta a excepciones. Ello así, en la medida que esta garantía no consiste en la aplicación mecánica o irreflexiva de cualquier ley posterior al hecho imputado por la sola razón de que ella beneficiaría al acusado, en comparación con la ley vigente en el momento de comisión del hecho. El sentido del principio es asegurar que las penas no se impongan o mantengan cuando la valoración social que pudo haberlas justificado en el pasado ha cambiado, de modo que lo que antes era reprobable ahora no lo es, o no lo es tanto. Por ello, al sancionarse una nueva ley cuya aplicación retroactiva podría beneficiar al imputado de un delito, la aplicación del principio exige evaluar si la nueva ley es la expresión de un cambio en la valoración de la clase de delito que se imputa⁷¹. Sin embargo, debe imponerse un estricto margen de razonabilidad en la determinación del grupo de excepciones posibles⁷².

De tal modo, se han establecido ciertos matices en lo que respecta al alcance que cabe atribuir al derecho del imputado a la aplicación retroactiva de las variaciones más benignas de las normas extra-sancionadoras que complementan las leyes sancionadoras en blanco.

Una de las excepciones a la aplicación del principio de la retroactividad de la ley sancionadora más benigna se produce cuando se efectúan *modificaciones de los complementos administrativos de la ley sancionatoria en blanco* que sólo regulan elementos circunstanciales de la figura típica, los que por su *naturaleza*

⁷⁰ Por tal motivo –en el ámbito de los delitos penales– se consideró que las modificaciones operadas en la ley comercial con relación al cheque suponían un cambio en el alcance de la figura penal (art. 302, inc 1 CP) toda vez que se había acotado el universo fáctico abarcado por la norma, dejando fuera los hechos realizados por los acusados. CNCP, sala II, “B., J.D. s/ recurso de casación”, sentencia del 15/10/1999, en ED 187-73

⁷¹ CSJN, “SRT c/ Shell SA”, expte S.533.XLVII, sent. del 01/08/2013

⁷² CSJN, “Ayerza”, Fallos 321:824 (1998) disidencia Dr. Petracchi; “Cristalux SA”, Fallos 329:1053 (2006); “Docuprint” causa D.385.XLIV, del 28/07/2009.

variable, transitoria y coyuntural se consideran asimilables al supuesto de leyes temporarias o de emergencia descrito en el fallo "Frigorífico Yaguané", Fallos 293:522 (1975)⁷³.

Las leyes regulatorias de las relaciones económicas normalmente legislan sobre situaciones que varían en lapsos más breves que los que requiere la aplicación de la ley a los hechos que caen dentro de sus preceptos. Su modificación o supresión no responde, en ciertos casos, a una distinta valoración de la realidad que se regula. Antes bien, la rápida mutación de las circunstancias que condicionan los hechos a que la ley se refiere hace necesario modificarla para que la regulación se mantenga acorde con aquellas pautas o criterios valorativos que –a diferencia de los hechos- se mantienen sin variación.

Ello determina que cada hecho deba juzgarse, para que no resulte distorsionada la justicia de la solución a que se arribe, con la norma que regía en el momento de la comisión de la infracción porque ésta, y no la que la sucede, es la que fue dictada teniendo en cuenta las circunstancias en que el acto o conducta se produjo⁷⁴. Es que, aplicar indiscriminadamente el principio de retroactividad benigna importaría -respecto de ciertas leyes especiales- despojarlas a priori de toda eficacia, pues el ritmo vertiginoso con que se desenvuelve el proceso económico desactualiza rápidamente las disposiciones anteriores que intentaban protegerlo.

⁷³ CSJN "Cerámica San Lorenzo SA", Fallos 311:2453 (1988); "Duclio SA", Fallos 313:153 (1990); "Argenflora SCA" Fallos 320:763 (1997). Cabe destacar que esta excepción fue considerada como tal en los trabajos preparatorios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (Asamblea General de la ONU, 15º período de sesiones, Documentos Oficiales, 3º Comisión, Nueva York, Sesión 1011ª, 3-11-60, citado por PIQUÉ, María L., *Art. 9. Principio de legalidad y de retroactividad*, en Regueira, Enrique A. (Coord.), *La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino*, La Ley, Buenos Aires, 2013, pág. 172.

⁷⁴ Otro ejemplo, referido a las leyes que poseen simultáneamente ambas características, lo brinda la ley 12.830 que reprimía el agio, pues en un proceso inflacionario es natural que el precio cuya percepción fuera sancionado en un momento, sea el autorizado poco después. Admitir -en dicho supuesto- que la variación de las disposiciones administrativas que establecían las listas de precios pueda producir el efecto de suprimir la pena para los infractores a la lista anterior equivaldría, en los términos del dictamen de Fallos 211:1657, a que el propio ordenamiento jurídico declare, a priori, la absoluta ineficacia de estas leyes.

De tal modo, cuando la mutación de la norma sancionadora complementaria no se deba a un cambio previsible en la situación regulada, sino a que el órgano competente para su dictado advierte que la disposición anterior no sirve adecuadamente al interés que determinó su sanción, corresponde la aplicación del principio de retroactividad de la ley más benigna⁷⁵.

Otra de las excepciones al principio enunciado ocurre *cuando la innovación reglamentaria no tiene como objetivo permitir un espacio de mayor libertad de comportamiento*, sino que significa una mera modificación formal que mantiene intacto el fin específico de protección de la norma⁷⁶.

La finalidad que persiguen ciertas normas que protegen, por ejemplo, el orden público económico se debilitaría en gran medida si se despojara de toda consecuencia a la lesión infligida a los intereses del Estado en un momento diferente al existente al dictar sentencia.

Por ello, tal como ocurrió en "San Cristóbal Sociedad Mutual de Seguros Generales" (Fallos 317:1541), el mantenimiento de la sanción -el tipo sancionatorio se encontraba descrito en el Art. 58 de la Ley 20.091- es independiente de que subsista o hayan variado los reglamentos administrativos a los que remite el tipo legal al momento de decidir -régimen de tarifas mínimas fijado por la Res. SSN n° 20.425-. Ello así, en la medida que la variación

⁷⁵ En CNACAF, sala IV, "Magitur SA y otros c/ BCRA", sentencia del 19/05/2015, se consideró que la ampliación horaria para realizar operaciones de "venta" -comunicación A 4661-, no podría, por aplicación de aquél principio, restar eficacia al control y eventual reproche de conducta por el incumplimiento de la pauta horaria anterior -comunicación A 3677-, ya que tales disposiciones son establecidas en el ejercicio propio de la regulación de la actividad de cambio y, naturalmente, no es irrazonable que se encuentren sujetas a modificaciones.

⁷⁶ CSJN "San Cristóbal Sociedad Mutual de Seguros Generales", Fallos 317:1541 (1994). En dicho precedente estaba en juego la punibilidad, con base en el art. 58 de la ley 20.091, de una violación del régimen de tarifas mínimas estatuido por Res. SSN 20.425/89 frente a su posterior modificación por la res. SSN 21.523/92. Esta última sustituyó el sistema de tarifas mínimas por otro de tarifas libremente establecidas pero sujetas a la previa autorización por la autoridad de control (art. 26.1.1 res. 21.523/92). Las pautas a las que dicha norma sometió la autorización revelaban que la alteración era meramente formal. De tal modo, en la medida que la reforma normativa no amplió significativamente el margen de libertad de comportamiento y mantuvo intacto el específico fin de protección de la suficiencia de la capacidad económico-financiera del asegurador, pudo el tribunal concluir que el mandato jurídico de aplicar la ley penal posterior más benigna no guardaba relación directa con el caso entonces debatido.

reglamentaria no releva de sanción a quien ha infringido la ley mientras se encontraba vigente.

Entonces, en los casos en que la finalidad protectoria del reglamento que se modifica se mantiene invariado –cuyo objetivo no es precisamente permitir un espacio de mayor libertad de comportamiento sino conformar de modo diferente lo que hasta ese momento estaba permitido-, no corresponde aplicar el principio de la ley sancionatoria más benigna, aspecto que no escapa a las facultades sancionatorias de la Administración en materia de consumo⁷⁷.

Conclusión

En materia de las facultades represivas del Estado es necesaria la definición previa de las infracciones y de las sanciones que correspondan como consecuencia de la infracción cometida. Ello así, en tanto los ciudadanos tienen el derecho de conocer de antemano cuáles son las conductas que constituyen una infracción como asimismo cuáles son las sanciones que, eventualmente, deberán soportar como consecuencia de su comportamiento antijurídico.

Sólo la ley en sentido formal –esto es, emanada del Poder Legislativo- puede tipificar la infracción y las correspondientes sanciones. La descripción de la conducta sancionada debe tener una precisión tal que no dé lugar a confusiones o interpretaciones divergentes (principio de tipicidad). De este modo, se concretan dos garantías que operan de modo conjunto: la reserva de ley y la tipicidad. Regulación por norma con rango de ley y que la ley tipifique concretamente infracción y sanción.

Asimismo, la ley que atribuya facultades sancionadoras a la Administración deberá prever, al menos, la habilitación legal o atribución de competencias al

⁷⁷ CNACAF, sala II, “Liberty Seguros Argentina SA c/ DNCI”, sentencia del 10/05/2010. En este caso se impuso una penalidad por no haber presentado en término la información correspondiente al valor anual de los premios de los seguros de los automotores ofrecidos en el mercado, pues si bien la Res. SCI 679/99 –que establecía dicho deber- fue derogada por la Res. 75/02, esta última mantuvo dicha obligación en cabeza de las aseguradoras.

órgano sancionador, la configuración de las infracciones y el establecimiento de las sanciones. Con todo, no siempre será posible que la ley prevea la totalidad de los pormenores necesarios para el ejercicio de la facultad sancionatoria. Por ello, la colaboración reglamentaria podrá ser necesaria para ejercer eficazmente la actividad sancionatoria.

Amén de lo anterior, por aplicación del principio “no hay pena sin ley” no se admite que las autoridades administrativas extiendan las normas sancionatorias a comportamientos no previstos por ella y que puedan ser calificados como infracciones, en la medida que suponen la creación de un nuevo tipo de infracción o sanción.

Cabe tener presente que la aplicación de una sanción por la comisión de una infracción cuyos límites no estén razonablemente previstos en la normativa deberá ser dejada sin efecto. No obstante, se admite que en la definición sean utilizados conceptos jurídicos indeterminados y cierta discrecionalidad.

Además, el principio de la prohibición de la doble incriminación sancionadora excluye la posibilidad de imponer, en base a los mismos hechos, dos o más sanciones administrativas. Para determinar la existencia del principio enunciado es preciso que concurren tres elementos, a saber: identidad de persona perseguida, tratarse del mismo hecho y ser idéntica la fuente de la persecución.

Finalmente, no cabe imponer una sanción administrativa por una conducta que a la época de su realización no constituía una infracción, como así tampoco aplicar una penalidad más gravosa a la que estaba establecida en aquél entonces (irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables). Asimismo, el particular puede beneficiarse con la aplicación de una sanción inferior si con posterioridad a la comisión de la infracción, una reforma legislativa reduce su gravedad (retroactividad de las normas sancionadoras favorables).