

DELITOS E INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

TEMA DESARROLLADO EN EL DISCURSO DE INCORPORACIÓN DEL
DR. JESÚS RAMÓN QUINTERO
A LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Señor doctor Gustavo Planchart Manrique,
Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales
Estimados doctores Alfredo Morles Hernández y Gonzalo Pérez Luciani,
Primero y Segundo Vicepresidentes de esta Corporación
Doctores Boris Bunimov Parra, Carlos Leáñez Sievert y Tatiana de Maekel
Secretario, Tesorero y Bibliotecaria de la Academia.
Académicos. Familiares del doctor Tulio Chiossone.
Señores

El 7 de mayo del año próximo pasado, a proposición de varios académicos amigos, la Academia de Ciencias Políticas decidió designarme como Individuo de Número para ocupar el sillón vacante como consecuencia del lamentable deceso del doctor Tulio Chiossone, quien en vida fuera mi profesor de derecho penal. Haber sido electo Individuo de Número de esta Corporación constituye en mi caso una enorme distinción y un difícil compromiso. No sólo por haber sido llamado a sustituir al doctor Tulio Chiossone, cuyos méritos académicos resulta ocioso ponderar, sino también porque entre los académicos Individuos de Número de esta Corporación se encuentran algunos de mis más distinguidos maestros.

A éstos, muy especialmente a los doctores José Luis Aguilar Gorrondona, Francisco López Herrera, Gonzalo Pérez Luciani, René De Sola, Gonzalo Parra Aranguren, Gustavo Planchart Manrique, Rafael Caldera y al ya fallecido doctor Tomás Polanco Alcántara, debo agradecer sus generosas enseñanzas, su amistad de muchos años y el haberme elegido para ocupar el sillón del doctor Tulio Chiossone. Mi gratitud está así mismo empeñada con otros distinguidos académicos que si bien no fueron estrictamente mis maestros si han constituido ejemplo de probidad y decoro en la vida profesional como los han sido los doctores José Melich Orsini, José Santiago Núñez Aristimuño, Arístides Rengel Romberg, José Muci-Abraham, Tomás Enrique Carrillo Batalla, Hildegard Rondón de Sansó, Tatiana de Maekelt, Ramón Escovar Salom, Luis Ignacio Mendoza, Alfredo Morles Hernández y con quienes he compartido en muchos casos las preocupaciones del ejercicio de la profesión de abogado, como es el caso de los doctores Pedro Nikken, Allan Randolph Brewer-Carías, Alberto Arteaga Sánchez, Luis Cova Arria, Isidro Morales Paul, Josefina Calcaño de Temeltas, James Otis Rod-

ner, José Román Duque Corredor, Boris Bunimov Parra, Enrique Lagrange y Carlos Leñez Sievert.

PANEGÍRICO DEL DOCTOR TULLIO CHIOSSONE

Es obligado en este solemne momento referirme especialmente a la personalidad y la obra científica del doctor Tulio Chiossone. Fue él uno de esos hombres meritorios en quienes el talento se manifestó tanto en la acción como en el pensamiento. La larga vida del doctor Chiossone estuvo íntegramente dedicada al estudio y a la acción política. El doctor Chiossone hizo suyo el compromiso que significó pertenecer a una generación de hombres ilustrados que se propusieron la tarea de modernizar la cultura del pueblo venezolano, que una sucesión de dictaduras y malos gobiernos mantuvieron anclado en el siglo XIX. El comprendió que la labor civilizadora no produciría los frutos que esperaba si quedaba circunscrita a sus esfuerzos como maestro y por ello se aventuró en el difícil mundo de la política donde hubo de cosechar, no sólo el reconocimiento colectivo, sino también no pocas amarguras.

Don Tulio Chiossone, en la época en que los estudios de derecho penal eran poco frecuentes se dedicó con ahínco a esta disciplina, la cual cultivó con singular éxito, tanto en lo académico como en lo profesional.

La originalidad de su pensamiento lo llevó a elaborar una categoría analítica propia. Creyó él que el término derecho penal debía suprimirse, por carecer de todo sentido. La pena, decía, es una consecuencia de la transgresión, es una medida curativa o profiláctica y hoy, junto a ella, se ha creado otro medio de lucha contra la transgresión que es la medida de seguridad. En su opinión, basada en la afirmada unidad existente entre la transgresión civil y la penal, puesta de manifiesto por Merkel, el estudio de las transgresiones de la norma jurídica debía denominarse derecho transgresional y abarcar, no solamente los actos violatorios con secuelas penales propiamente dichas, sino todos los actos humanos que violen o transgredan la norma jurídica.

Según Chiossone, la transgresión, en general, es el efecto del acto humano, consciente o inconsciente, que viola o un *status* ético-jurídico o una regla legal que impone un deber o prohíbe determinada conducta, a la cual denominó regla advertiva. La transgresión –decía– puede afectar, en primer lugar, lo que he denominado *status ético-jurídico*, o sea, lo que los autores alemanes, creadores de la doctrina penal del tipo, denominan norma y, en segundo término, puede afectar también, no ya el *status ético-jurídico*, sino la regla legal objetivamente considerada que impone una obligación o un deber con respecto a un organismo administrativo o político determinado, o en general, prevé situaciones que puedan

afectar aquel *status ético-jurídico* antes mencionado, de donde se desprende que la transgresión adopta diferentes formas sustanciales según afecte lo normativo (la regla advertiva) o lo objetivamente legal; y la sanción viene a ser entonces, una consecuencia necesaria de la transgresión, bien sea de un principio normativo o de un precepto legal.

Cuando la acción humana realiza una figura de derecho penal, o sea, un tipo legal, se produce *ipso facto* una transgresión al *status ético-jurídico* de la sociedad y la acción es entonces transgresora aún cuando revista la forma de la omisión. El derecho penal se configura esencialmente como fundamentado en la transgresión de las reglas o normas advertivas que son las que en principio tienen como consecuencia la pena.

El desarrollo de la categoría analítica del derecho transgresional, permitió al doctor Chiossone dar fundamento a sus principales obras: «El derecho transgresional» y «Teoría del hecho punible», así como a la distinción entre las infracciones penales y las administrativas que desarrolló en su obra «Sanciones en derecho administrativo».

Cuando el Instituto de Codificación y Jurisprudencia inició, a mediados de la década de los cincuenta, los trabajos de revisión del Código Penal, hubo de tomar en consideración tanto el proyecto elaborado por la Comisión Codificadora Nacional como el redactado por los doctores José Rafael Mendoza y José Agustín Méndez, con la asesoría técnica del profesor Luis Jiménez de Asúa. Las dificultades para el examen de ambos proyectos, disímiles en su estructura y contenido, llevó a la Comisión¹ a la conclusión de que era preferible elaborar un nuevo proyecto para ser estudiado en el seno del Instituto. Fue elegido el doctor Tulio Chiossone para preparar dicha ponencia y para la redacción de la exposición de motivos después que el proyecto hubiera sido aprobado por el Instituto. El proyecto y su exposición de motivos fueron publicados por el Instituto de Codificación y Jurisprudencia en 1956. Es ésta una obra personal del doctor Chiossone y sus aportes deberán ser tomados en cuenta en la reforma de la legislación penal venezolana que está pendiente desde 1936.

No sólo el derecho penal sustantivo ocupó los desvelos del doctor Chiossone. En 1967 publicó su «Manual de derecho procesal penal» que contiene una clara exposición del proceso penal venezolano regido por el Código de Enjuiciamiento Criminal, con cuyo estudio se formaron varias generaciones de juristas.

1 Dicha Comisión estuvo integrada por los doctores Gustavo Manrique Pacanins, quien la presidió, Tulio Chiossone, Luis Loreto, Nicomedes Zuloaga, Pedro Arismendi Lairé y Víctor Sanavia integrándose como miembros de la Comisión de Estilo, los doctores José Ramón Ayala, Juan José Mendoza y Edgar Sanabria.

El doctor Chiossone dedicó la parte más importante de su vida a la docencia. Fue profesor de derecho penal y derecho procesal penal de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Católica Andrés Bello. Fundador y Director del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Sus indudables méritos como maestro y como ciudadano, fueron reconocidos por esta Corporación al elegirlo el 15 de enero de 1951 como Individuo de Número. Al fallecer el 26 de diciembre de 2001, su sabiduría, su gentileza y su condición de buen venezolano han dejado un vacío difícil de llenar.

En esta ocasión, cuando me corresponde sucederle como miembro de esta Academia, deseo rendir tributo a su memoria aceptando la invitación que nos hizo a continuar sus esfuerzos para el esclarecimiento de la relación entre las infracciones penales y las administrativas.

1. LIMINAR

Entre las normas mediante las cuales es posible definir la identidad de una sociedad, de un Estado o de una persona –según explica Jakobs²– se encuentran aquellas que forman el núcleo del Código Penal, las cuales ocupan esa posición central en la medida en que garantizan el derecho a la existencia de cada ciudadano y los principios del orden constitucional. La realidad muestra, que alrededor de este núcleo de normas penales cuyos límites, por lo demás –como precisan el mismo Jakobs y también Roxin³–, sólo pueden determinarse difusamente, se encuentran también otros círculos externos de normas sancionadoras derivadas y de importancia real o supuestamente decreciente, cuya menor entidad normativa aproxima gradualmente los comportamientos normados y sancionados por ellas a las conductas socialmente adecuadas.

En general, existe hoy acuerdo en torno a la tesis sustentada por Jakobs acerca de la existencia de un núcleo o ámbito central, formado por los comportamientos que se criminalizan por estar orientados al desconocimiento de intereses básicos o vitales del individuo o de la sociedad y de una periferia formada por normas sancionadoras de menor importancia relativa. Hay acuerdo, así

2 G. Jakobs, «Derecho penal, parte general. Fundamentos y teoría de la imputación», traducción española de Joaquín Cuello Contreras y José Luis Serrano González de Murillo, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, Madrid, 1995, p. 63.

3 C. Roxin, «Derecho penal. Parte general», traducción de la 2a. edición alemana y notas de D.M. Luzón Peña, M. Díaz y García Conlledo y J. de Vicente Remesal, Edit. Civitas, Madrid, 1997, t. I, p. 72. Debe observarse, sin embargo, que mientras Roxin sigue estrictamente las tesis cuantitativas, Jakobs está más próximo a las tesis valorativas que toman en consideración factores tales como el significado del bien jurídico protegido o el significado ético social de la infracción.

mismo, acerca de que la naturaleza específica de los intereses garantizados por las normas nucleares del derecho punitivo, impide que las transgresiones que desconozcan tales intereses vitales puedan caracterizarse como infracciones administrativas. Explica Jakobs, en este sentido, que «cuanto menos evidente es la relación con el núcleo y cuanto más se aproxima el comportamiento antinormativo a lo adecuado socialmente, tanto menos necesario, y con frecuencia así mismo tanto menos tolerable, es reaccionar ante la infracción del modo en que se reacciona frente a la infracción de las normas del núcleo».

Al alejarse, por otra parte, las infracciones de la imprecisa zona colindante entre unas y otras normas, se observa también que las señaladas diferencias entre los comportamientos ilícitos se hacen más evidentes y, en cierta forma, adquieren un significado más determinado. Como es fácilmente comprensible, también afirma así implícitamente el autor citado, de acuerdo con la mayor parte de la doctrina y asumiendo plenamente, desde luego, la tesis de la existencia de un derecho penal nuclear, que entre las normas que integran el núcleo del derecho penal –garantizadoras del derecho a la existencia de cada ciudadano y de los principios del orden constitucional– y aquellas otras de importancia decreciente, que forman la periferia normativa, no existe una diferencia ontológica o cualitativa sino meramente cuantitativa de difusa determinación, y que son únicamente tales diferencias las que explican la diversa intensidad de la reacción normativa ante la transgresión de unos y otros preceptos⁴.

De aceptarse tales premisas, debe también ser aceptada la ulterior afirmación de Jakobs, estrictamente derivada de la diferenciación meramente cuantitativa de las infracciones, acerca del carácter contingente o relativo de la distinción entre ambas clases de ilícitos y en torno a la importancia del criterio valorativo sobre el cual se fundamenta.

El ilícito penal y el ilícito administrativo, respectivamente sancionables por normas nucleares y por normas de la periferia normativa, no obstante las anotadas diferencias y de otras que también los distinguen, protegen sin embar-

4 Véase en este mismo sentido, entre otros: J. Baumann, «Derecho penal. Conceptos fundamentales y sistema», Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 4; M. Cobo del Rosal y T. Vives Antón «Derecho penal. Parte general», Titant lo Blanch, 4a. Edición, Valencia, 1996, p. 51; R. Maurach y H. Zipf, «Derecho Penal. Parte general», traducción de J. Bonfil G. y E. Aimone G. de la 7a. edición alemana, Edit. Astrea, Buenos Aires, 1994, p. 23; A. Domínguez Vila, «Constitución y derecho sancionador administrativo», Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 20; F. Antolisei, «*Manuale di Diritto Penale*», edición actualizada a cargo de Luigi Conti, Giuffrè Editore, Milano, 1997, v. I. p. 190; G. Maggiore «*Diritto Penale*», parte general, 5a. edición, Bologna, 1951, p. 22; G. Bettioli-L. Pettoello Mantovani «*Diritto Penale*», parte general, 12a edición, Padova, 1986, p. 262; L. Jiménez de Asúa «*Tratado de Derecho Penal*», Editorial Losada, Buenos Aires, t. III, p. 148; F. Navarro Cardoso, «Infracción administrativa y delito: límites a la intervención del derecho penal» Edit. COLEX, Madrid, 2001 y, desde luego, la antes citada obra de Roxin.

go, el mismo interés social en la preservación del orden establecido, mediante la prevención de las conductas ilícitas o antinormativas y la garantía de la libertad del individuo. La pena, como ha sido reconocido, es siempre reacción ante la infracción de una norma y es su fin poner de manifiesto, mediante el restablecimiento del derecho, la reafirmación de que la norma ha de ser observada⁵. La pena es, en efecto, la demostración o reafirmación de la vigencia de la norma, que se impone a costa o en perjuicio del responsable de su violación y busca de tal modo, la estabilización del precepto y la reafirmación de su vigencia⁶. Sin embargo, debe hacerse notar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 272 de la Constitución, el sistema penitenciario al cual corresponde la ejecución práctica de las penas judiciales privativas de libertad, tiene por objeto la resocialización y reinserción social del condenado, cometido que de tal modo se identifica con el fin de la pena judicial, mientras que la finalidad de las sanciones administrativas es netamente represiva y enteramente pragmática.

Si se acepta, por otra parte, la tesis de la diferenciación meramente cuantitativa de una y otra clase de infracciones –ilícito penal e ilícito administrativo, en especie– las sanciones del derecho administrativo serían simplemente menos severas que las del derecho penal nuclear y, por consiguiente, las conductas reprimidas por el primero deberían ser consideradas valorativamente menos graves que las castigadas por el segundo⁷.

-
- 5 G.W.F Hegel, «Fundamentos de la Filosofía del Derecho» traducción de C. Díaz de «*Grundlinien der Philosophie des Rechts*», Edit. Libertarias Prodhufi, Madrid, 1973, § 99, donde dice: «...La existencia positiva de la vulneración existe sólo como voluntad particular del delincuente. La vulneración de esta voluntad en cuanto existente es por tanto la superación del delito, que de otro modo sería válido, y es el restablecimiento del derecho».
- 6 El tema al cual aquí se alude está estrictamente vinculado a la concepción de la norma de Jakobs. Como lo ha aclarado Vives Antón («Fundamentos del sistema penal», edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, p. 443 y ss), Jakobs, en su obra antes citada, sustenta la tesis de Luhmann al afirmar que la ruptura de la norma no puede caracterizarse por las consecuencias externas materializadas en un conflicto cualquiera, puesto que la pena sólo opera sobre la base de un comportamiento humano que no ha de verse sólo como un suceso ejecutado, sino como una relación en la cual el actor pudo prever el significado de su comportamiento, de modo que si ese significado del comportamiento entra en contradicción con la norma hay una ruptura de la norma. El hecho punible es de este modo un hecho portador de significado, con contenido expresivo, que ha de reprobarse mediante un acto igualmente portador de significado. Como la contradicción entre el comportamiento y la norma expresa la puesta en cuestión de la validez de la norma, la acción delictiva es una señal de rebeldía frente a las expectativas estabilizadas en la norma, que afirman su vigencia con independencia de que sean o no cumplidas. «La pena –explica Vives Antón al referirse al concepto de Jakobs de la prevención general positiva como fundamento de la pena– restablece la validez del derecho, cargando sobre el infractor el costo de su rechazo de la validez de la norma. Dado que la integración en nuestros sistemas sociales complejos, se produce merced a la institucionalización de expectativas, cuando esa institucionalización se estabiliza normativamente (esto es, cuando se considera inadecuado o imposible afrontar el disenso de modo cognitivo) la pena –como equivalente funcional del consenso– restablece la validez de la norma, tanto para la sociedad como para el infractor».
- 7 Ferri decía ingeniosamente que las contravenciones no son más que delitos enanos. La realidad legislativa, sin embargo, demuestra la existencia de sanciones administrativas más severas que las penales, de donde derivan ulteriores limitaciones para la determinación cuantitativa del concepto de una y otra clase de sanciones.