

# Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador

Ius Publicum Innovatio (IPI) | Foro Iberoamericano FIDA

Director: Guillermo Sánchez Luque

## Staff

### Director del Anuario:

- Dr. Guillermo Sánchez Luque

Profesor titular de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de la Universidad del Externado de Bogotá. Colombia

### Coordinador del Anuario:

- Diego Alejandro Rueda Acevedo

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. Colombia.

### Comité Editorial del Anuario:

- Dra. Miriam Mabel Ivanega

Directora de la Maestría en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Argentina.

- Dr. Allan R. Brewer-Carias

Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela e individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela.

- Dr. Álvaro Tafur Galvis

Ex - rector y Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de

## Temas Tratados

- Derecho Administrativo
- Derecho Administrativo Sancionador
- Poder punitivo de la Administración
- Poder represor
- Infracciones administrativas

Nuestra Señora del Rosario.  
Bogotá. Colombia.

- Dr. Jorge Danos Ordóñez

Profesor de la Facultad de Derecho  
de la Pontificia Universidad  
Católica del Perú.

- Dr. Olivo Rodríguez  
Huertas

Profesor de Derecho  
Administrativo de Universidad  
Católica Madre y Maestra de  
República Dominicana.

- Dr. Francisco Javier Sanz  
Larruga

*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la Universidad  
de La Coruña*

- Dr. Sergio Martín Esquivel

Presidente de la Asociación  
Mexicana de Compliance

#### **Dirección de la Colección**

#### **Presidente:**

- Dr. Jaime Rodríguez-  
Arana Muñoz  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de La Coruña*

#### **Coordinador:**

- Dr. Alejandro Canónico  
Sarabia  
*Profesor en la  
Universidad Internacional  
de La Rioja  
Director Ejecutivo en Ius  
Publicum Innovatio*

#### **Secretario Académico:**

- José Ignacio Herce Maza  
*Investigador Asociado en  
Ius Publicum Innovatio*

**Consejo Científico:**

- María Victoria de Dios  
Vieitez  
*Profesora Titular de  
Derecho Administrativo  
de la Universidad de la  
Coruña*
- Almudena Fernández  
Carballal  
*Profesora Titular de  
Derecho Administrativo  
de la Universidad de la  
Coruña*
- Luis Ferney Moreno  
Director del  
*Departamento de Derecho  
Minero Energético de la  
Universidad Externado de  
Colombia*
- Martín Galli Basualdo  
Profesor de Derecho  
*Administrativo de la  
Universidad de Buenos  
Aires*
- Iñigo del Guayo Castiella  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de Almería*
- Sergio Martín Esquivel  
Consejero de la  
*Organización  
Internacional de la  
Integridad de la  
Administración Pública*
- Alejandro Pérez Hualde  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad Nacional de  
Cuyo*
- Jaime Rodríguez-Arana  
Muñoz  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de La Coruña*
- Armando Rodríguez  
García  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad Central de  
Venezuela*
- Francisco Javier Sanz  
Larruga  
*Catedrático de Derecho  
Administrativo de la  
Universidad de La Coruña*

- Mirta Gladis Sotelo de Andrea  
*Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Nordeste*
- William Zambrano  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario*
- Alejandro Canónico Sarabia  
*Profesor en la Universidad Internacional de La Rioja*  
*Director Ejecutivo en lus Publicum Innovatio*

ISSN: 2953-3872

*Se encuentra indexado a LatinDex*

## Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador

Director: Guillermo Sánchez Luque



### Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador - Año 2023



#### PRESENTACIÓN


- PRESENTACIÓN **Presentación**  
*Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime* 🇪🇸
- PRESENTACIÓN **Introducción**  
*Sánchez Luque, Guillermo* 🇨🇴



#### DOCTRINA

- DOCTRINA **Panorama General del Derecho Administrativo Sancionador en la República Argentina**  
*Alianak, Raquel C.* 🇨🇺

- DOCTRINA **El Procedimiento Administrativo Sancionador en el Derecho peruano**  
*Baca Oneto, Víctor S.* 🇵🇪
  
- DOCTRINA **Derecho Administrativo Sancionador en Colombia**  
*Calero Tafur, María Andrea* 🇨🇴
  
- DOCTRINA **El Procedimiento Administrativo Sancionador en El Salvador**  
*Cardoza Ayala, Miguel Á.*
  
- DOCTRINA **La Potestad Sancionadora de la Administración en El Salvador**  
*Mena Castro, Armando E.* 🇸🇻
  
- DOCTRINA **Potestad Sancionadora y Sanción Administrativa en la República Dominicana**  
*Ortega Polanco, Francisco* 🇩🇲
  
- DOCTRINA **Sanciones de inhabilitación en la legislación italiana**  
*Porporato, Anna* 🇮🇹
  
- DOCTRINA **Derecho Administrativo Sancionador Mexicano**  
*Ramírez Sevilla, Miriam* 🇲🇽 - *Rodríguez Solís, Jessica A.* 🇲🇽
  
- DOCTRINA **Procedimiento Administrativo Sancionador de Puerto Rico**  
*Ríos Gautier, Carlos R.* 🇵🇷
  
- DOCTRINA **La Potestad Sancionatoria de la Administración en el Derecho Chileno**  
*Muñoz Díaz, Patricio* 🇨🇱 - *Suárez Crothers, Christian* 🇨🇱
  
- DOCTRINA **Derecho Administrativo Sancionador en Portugal**  
*Tavares da Silva, Suzana* 🇵🇹

Título:	<b>Sanciones de inhabilitación en la legislación italiana</b>		
Autor:	Porporato, Anna		
País:	 Italia		
Publicación:	Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador - Año 2023		
Fecha:	17-04-2023	Cita:	IJ-MVCIC-788

## Sanciones de inhabilitación en la legislación italiana\*

Por Anna Porporato\*\*

### I. Sanciones administrativas

Para abordar el tema de las sanciones administrativas interadicionales, antes hay que prestar atención al concepto de sanción en general y luego al concepto de sanción administrativa de manera específica. Los rasgos característicos del concepto de sanción son, en mayor medida, el resultado de los estudios de teoría general respecto a las disciplinas de ese concepto[1] . En la doctrina es imposible no hacer referencia a la definición de sanción propuesta por Zanobini, quien consideraba como sanción «la consecuencia dañina que el legislador atribuye al acto de quien viola la norma, como correspondencia de su acción y como medio para restablecer el orden legal perturbado por ella».[2] En términos similares, se ha observado como la previsión de una disposición sancionadora sólo puede justificarse cuando ella misma va antecedida por la formulación de una norma de prescripción que determine cuales acciones deben considerarse ilícitas[3]. Lo que equivale a afirmar que “no hay ilícito sin sanción, y (que) sin sanción no hay ilícito propiamente dicho” [4].

Por las definiciones dadas se entiende claramente que el concepto de sanción consta de dos elementos: la inobservancia de un precepto que impone deberes y obligaciones y la consiguiente imposición de una medida desfavorable al sujeto transgresor.

Si, por lo tanto, se ha de considerar sanción la medida desfavorable de un ilícito, es decir, la consecuencia que el ordenamiento jurídico vincula a la violación de un precepto, consistente en la prohibición de realizar una determinada acción u omisión, con el fin de volver a establecer el orden jurídico infringido[5], se puede afirmar que una medida negativa adoptada al ejercer el poder administrativo puede ser calificada como sanción administrativa si: i) es la reacción del sistema jurídico frente a un ilícito, ilícito que puede consistir tanto en la inobservancia de la ley como en la inobservancia de una disposición administrativa[6]; ii) va dirigida hacia el autor que cometió el delito y no hacia el hecho; iii) tiene fines aflictivos y preventivos[7].

Aclarada la definición de sanción, es posible ahora aclarar lo que no es una sanción. En este sentido, la doctrina autorizada ha afirmado que no se puede considerar sanción: a) la medida, de carácter preventivo y cautelar, que no implica determinan la infracción de la ley; b) la declaración de nulidad o la supresión del acto inválido, porque la reacción solo ejerce, en este caso, contra el acto, quedando el sujeto ajeno a la consideración normativa directa; c) el restablecimiento, en cualquier forma, del estado de cosas previa transgresión, de lo que se excluye todo fin aflictivo[8].

En particular, el carácter aflictivo-punitivo propio de la sanción iría a marcar la sanción administrativa, distinguiéndose de otros tipos de reacción de la Administración Pública ante las infracciones de los preceptos legales. En este sentido, Zanobini habla de sanción administrativa

en términos de “pena en sentido técnico” y destaca cómo esta característica no permite asimilar la sanción administrativa a medidas aptas a preservar o restaurar intereses sustanciales lesionados por la infracción[9]. Zanobini puede ser considerado el principal exponente de la orientación doctrinaria que establece la distinción entre la sanción administrativa y las demás formas de reacción de la Administración Pública ante la violación de preceptos legales bajo el supuesto origen aflictivo-punitivo propio de las sanciones administrativas.

La noción de sanción como pena en su sentido técnico, definida por la misma doctrina “sanción administrativa en sentido estricto” [10], podría haber inspirado al legislador de la ley de despenalización del 24 de noviembre de 1981, n. 689, la cual identifica al encabezado I unos principios modelados de manera clara en la noción de sanción administrativa entendida como “pena” [11].

Al concepto de sanción en sentido estricto se contraponen el concepto de “sanción en sentido amplio”, el cual hace referencia a cualquier forma de reacción de la Administración Pública ante la violación de un precepto[12], llegando a incluirse nuevamente en la categoría de sanciones administrativas incluso las llamadas medidas reintegradoras y satisfactorias, como la obligación de demolición prevista en materia urbanística, así como las llamadas medidas objetiva y reales, como el incautamiento. Tales medidas se caracterizan por el hecho de no ir dirigidas directamente hacia el sujeto que ha infringido la norma sino de atacar a la res involucrada en el caso en cuestión y, solamente de manera indirecta, al sujeto transgresor. De hecho, la amplia noción de sanción administrativa comprende, además de las medidas encaminadas a castigar al transgresor del precepto legal, también las medidas encaminadas a restablecer la situación de hecho anterior a la infracción y las obligaciones con carácter reparador del daño causado por la violación a la Administración[13].

La adhesión por parte de la doctrina y la ley, antes de la entrada en vigor de la Ley N° 689 de 1981, frente a la noción amplia de sanción administrativa, que comprende, como se ha precedentemente aclarado, toda forma de reacción desfavorable de la Administración ante la violación de un precepto, fue criticada por la peligrosa consecuencia a la que puede llevar, es decir, que mediante una asimilación indiscriminada de figuras caracterizadas por unos pocos elementos comunes hace imposible esbozar los rasgos fundamentales de la figura de la sanción[14].

## **II. Sanciones de inhabilitación**

Dentro de la categoría de las sanciones administrativas se incluyen las sanciones de interdicción que consisten en la privación o suspensión de facultades y derechos derivados de medidas de la Administración. En el ámbito de las sanciones de interdicción, se puede distinguir entre sanciones que “afectan el ejercicio de un derecho (por ejemplo, el cierre de un comercio) o sea acerca de medidas administrativas que consientan el ejercicio de un derecho (por ejemplo, revocación de la autorización para comercializar)” o atribuir beneficios específicos al infractor[15]. Contrariamente, no pueden ser llamadas sanciones de inhabilitación sino medidas de inhabilitación aquellas que sean de inhabilitación y cautelares con las que la Administración Pública, ejerciendo una discrecionalidad administrativa proyectada hacia el futuro, persigue intereses públicos; tales medidas carecen del carácter punitivo-aflictivo propio de las sanciones administrativas y se basan en un análisis limitado a la conducta adoptada por el transgresor[16].

La medida de interdicción puede definirse como sanción administrativa en el caso de que “constituya sanción de un ilícito”, mientras que carecerá de carácter sancionador si es simplemente consecuencia de comprobación de idoneidad de un sujeto, determinada por ley o valorada caso por caso por la Administración, para realizar una determinada actividad o formar parte de una determinada relación[17].

Es posible proporcionar carácter sancionador a las medidas de interdicción que estén caracterizadas por una relación de accesoriedad o complementariedad con respecto a las sanciones pecuniarias, en razón de la identidad de las suposiciones que legitiman el ejercicio de la función administrativa[18]. Asimismo, la previsión de una graduación de las medidas de inhabilitación según la gravedad de la infracción es un indicio del carácter sancionador de la misma[19]. Es cosa obvia que la función aflictivo-punitiva que también distingue a las sanciones de inhabilitación se vincula a menudo con la función de garantía de los intereses protegidos por la Administración. En ese sentido, la inhabilitación de un sujeto, atestando su incapacidad para realizar ciertas actividades, para cumplir ciertos roles de responsabilidad, para formar parte de algunas relaciones, incluso contractuales, persigue el propósito de proteger los intereses colectivos[20].

#### *II.1. Aplicabilidad de las sanciones de inhabilitación de la disciplina incluidas en la Ley de 24 de noviembre de 1981, N° 689*

La ley del 24 de noviembre de 1981, N° 689, propia de las sanciones pecuniarias administrativas, trata sólo de forma marginal a las sanciones de inhabilitación para el trámite de la disciplina de las sanciones administrativas accesorias[21]. El art. 11 de la Ley N° 689/1981 marca los rasgos de comparación de las sanciones accesorias facultativas, que coinciden con los criterios establecidos para las sanciones pecuniarias administrativas. El art. 20 de la Ley N° 689/1981 prevé la posibilidad de aplicar como sanciones de inhabilitación aquellas previstas por las leyes como sanciones penales accesorias, en el momento en el que estas mismas consistan en la privación o suspensión de facultades y derechos derivados por medidas de administración.

Con respecto al procedimiento sancionador, de carácter contencioso, atendiendo a los principios de responsabilidad, hay que remitirse a las normas generales contenidas en la Ley N° 689/1981[22].

El carácter sancionador de las medidas de inhabilitación previstas en el art. 20 de la Ley N° 689/1981 está expresamente reconocido por la misma, según la cual tales medidas deben adoptarse mediante una orden (condena, orden-mandato o acto de imposición de la sanción principal) que acredite el cumplimiento de la infracción (art. 20, párrafo 1). El apartado 2 del citado art. 20, contrastando con lo aclarado en el apartado 1, establece que las sanciones administrativas accesorias «no proceden mientras siga pendiente la sentencia de oposición contra la medida o, en el caso de que coincidan administrativo e ilícito penal “ex” art. 24 de la Ley N° 689/1981, hasta cuando la medida misma no se haya vuelto ejecutiva”. Frente a ese contraste, se han constatado como la expresión “no son aplicables” contenida en el apartado 2 del art. 20 debería atribuirse el significado de “no son ejecutivas”; en consecuencia, las sanciones de inhabilitación, aun cuando hayan sido aplicadas, deberían considerarse ineficaces hasta que el ilícito no haya sido comprobado de manera definitiva, es decir, hasta que la medida adoptada en la sanción principal no se haya vuelto inapelable[23]. A esta conclusión debe llegarse por dos razones.

En primer lugar, por el hecho de que la aplicación de la sanción accesoria, por su carácter dependiente no solamente por el comprobante del ilícito, sino también por la imposición de la sanción principal, sólo puede ordenarse al mismo tiempo que la adopción de la orden de inhabilitación o de la medida que pone fin al procedimiento sancionador, es decir, simultáneamente con el dictado de la sentencia. En segundo lugar, por el hecho de que, al afectar la sanción inhabilitante sobre los derechos y facultades de la persona, que difícilmente sería susceptible de *restitutio in integrum* en caso de comprobación judicial de la inexistencia del ilícito sancionado, representaría una garantía de protección que la ejecución de la sanción accesoria se inicie cuando los medios ordinarios de apelación ya no estén disponibles por haber



transcurrido el plazo para proponer la oposición o porque la sentencia sobre la oposición haya quedado firme o la sentencia condenatoria se haya vuelto irrevocable[24].

### **III. Aplicabilidad de las garantías del CEDH a las sanciones administrativas y, especialmente, a las sanciones de inhabilitación. La postura del Tribunal Constitucional**

Incluso las sanciones de inhabilitación han sido examinadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[25] para ser calificadas de igual manera que las sanciones penales, a los efectos de aplicar las garantías previstas en los arts. 6 (Derecho a un juicio justo) y 7 (*Nulla poena sine lege*) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales[26] donde se aplique al menos uno de los criterios alternativos identificados por el TEDH en la sentencia Engel de 1976[27]. Notoriamente, los criterios que según el Tribunal de Estrasburgo permiten calificar una sanción como penal, conocidos como “*Engel criteria*”, son: a) la calificación jurídica de la transgresión según el derecho nacional; b) la naturaleza de la sanción que debe ser punitiva, en una con la función preventiva-disuasoria; c) la gravedad y trascendencia del sacrificio impuesto[28]. En cuanto al criterio de la calificación jurídica de la transgresión, puede decirse que este criterio tiene carácter formal e importancia relativa ya que corresponde al TEDH evaluar la exactitud de la calificación hecha por el Estado a la luz de los otros dos criterios[29], que cobran por tanto una importancia decisiva a los efectos de calificar la medida aflictiva en términos de sanción penal. Según el TEDH, han de ser consideradas, esencialmente, “penales”: las medidas con las que se persigue la concreta tutela del interés público, que además se caracterizan por la finalidad punitiva [30], las medidas de inhabilitación previstas frente a ilícitos y caracterizadas por cierto grado de gravedad[31], además de las medidas restaurativas-reales[32].

En la sentencia del caso Öztürk[33], el TEDH afirmó la afinidad de la sanción administrativa con la penal y, como consecuencia, la necesidad de extender las garantías judiciales del TEDH incluso al ilícito administrativo. En doctrina, partiendo de estos argumentos, se consideró necesario aplicar no sólo el art. 6 del CEDH, sobre el juicio justo, sino también las demás normas dedicadas a “materia penal”, en especial el art. 7 del CEDH que establece el principio de irretroactividad de la disposición sancionadora[34].

En cuanto a las sanciones de inhabilitación, en la sentencia del TEDH de 30 de mayo de 2006, en relación al caso *Matyjec c. Polland*[35], relativo a un procedimiento del denominado “Lustración”, con carácter administrativo y no penal, al término de la cual la ley polaca sanciona con diez años de inhabilitación para cargos políticos, y en general para cargos públicos y para el ejercicio de una serie de profesiones, a quienes había realizado declaraciones falsas en relación con su pasada colaboración con el régimen comunista, el TEDH calificó de penal la sanción de inhabilitación por la prevalencia en la misma de perfiles delictivos[36]. Además, se reconoció el carácter de sanción penal a la medida que consiste en la inhabilitación perpetua para ejercer actividades de gestión de inversiones financieras de otros impuesta por la autoridad administrativa independiente francesa para transacciones bursátiles (COB)[37].

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea[38] aceptó la noción convencional de sanción penal, recordando expresamente los tres criterios que califican una medida aflictiva (en el caso de un recargo) como sanción penal, es decir: “calificación jurídica del ilícito en el derecho nacional (...), origen de la infracción (...) así como grado de gravedad de la sanción en el que se arriesga a incurrir el interesado”[39] y concluyó en el sentido de la necesaria aplicación de los principios y garantías del CEDH a las sanciones administrativas impuestas por la Unión Europea[40]. Además, no hay que olvidar que tanto en la exposición de motivos del Acta Única Europea como en lo dispuesto en el art. 6, núm. 3, del Tratado sobre la Unión Europea, se establece que las normas y principios del CEDH deben ser considerados parte integrante del derecho de la Unión Europea. De nuevo a nivel de la Unión Europea, es necesario remitirse a las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En este sentido, destaca cómo el art.

6 del CEDH encuentre exacta correspondencia en el art. 47 de la Carta Fundamental de los derechos de la Unión Europea, debiendo, como consecuencia considerar como algo vinculante lo dispuesto en el art. 6 de la CEDH [41]. En términos similares, se observó[42] como las garantías penales aprobadas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como deben interpretarse, en conformidad con el art. 52, párr. 3 de la misma Carta, de acuerdo con el CEDH y la jurisprudencia de Estrasburgo[43], deben extenderse a las sanciones administrativas, incluidas aquellas garantías contenidas en el art. 49 de la misma Carta, titulada “Principios de legalidad y proporcionalidad de los delitos y las penas”. Y nuevamente se marcó la importancia de como la necesidad de interpretar las garantías recogidas en la Carta de los Derechos Fundamentales a la luz del CEDH y de la jurisprudencia convencional de donde deriva la particular primacía del derecho de la Unión Europea sobre los sistemas nacionales, una adhesión que, de formalizarse, haría del Convenio “un acto jurídico formalmente integrado en el ordenamiento jurídico de la Unión”[44].

Por lo que concierne la captación de la enseñanza del TEDH en el ordenamiento nacional, cabe recordar, como se ha observado de manera atenta[45], que tanto el Tribunal Constitucional como la doctrina mayoritaria han destacado, en un primer momento, la especificidad y autonomía del sistema de sanciones administrativas con respecto a las sanciones penales y han considerado necesario aplicar las mismas disposiciones constitucionales aplicables a la actividad general de las administraciones públicas, es decir, los arts. 23 y 97 de la Constitución y en materia de sanciones penales, lo dispuesto en el art. 25, co. 2 y 27 de la Constitución[46].

En 2010, con una sentencia memorable[47], la Corte Constitucional cambió radicalmente su orientación y sancionó la aplicabilidad de las garantías previstas en derecho penal sustantivo a todas las sanciones, incluso formalmente administrativas, marcadas por el carácter aflictivo. En la citada detención, el juez constitucional afirmó, en términos generales, que: “de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, formada en particular sobre la interpretación de los arts. 6 y 7 del CEDH, deriva el principio según el cual toda medida de carácter punitivo-aflictivo debe estar sujeta a la misma disciplina que la sanción penal en sentido estricto”. Además, el Consejo sostuvo que el principio de obligatoriedad debería ser “deducible del art. 25, segundo párrafo, de la Constitución, que –dada la amplitud de su formulación (“Nadie puede ser castigado...”)- puede interpretarse en el sentido de que toda intervención sancionadora, que no tenga primordialmente la función de prevención penal (y por lo tanto no sea atribuible –en sentido estricto- a medidas reales de seguridad), es aplicable sólo si la ley que la prevé ya se encuentra vigente en el momento de la comisión de la acción sancionada”[48]. Más recientemente, el Consejo ha destacado cómo, superando el criterio de forma de la sanción administrativa, el TEDH evitó “dispersar el enlace de tutelas que históricamente había acompañado el desarrollo del derecho penal, y cuya defensa le corresponde al TEDH”[49] y destacó la necesidad de ampliar las garantías penales, en especial manera, aquellas sancionadas por el art. 6 y 7 del CEDH, respecto a todas las medidas que son sanciones penales según el CEDH, o porque tienen carácter delictivo o porque se caracterizan por una especial gravedad de carácter delictivo[50].

La Corte Constitucional[51], en materia de incentivos al desarrollo de las energías renovables, ha resuelto algunas cuestiones de legitimidad constitucional planteadas por el Consejo de Estado[52] en relación con lo dispuesto en el art. 43, apartado 1 y art. 23, párrafo 3, del d. lgs. 3 de marzo de 2011, N° 28, en relación con la sanción de inhabilitación prevista por el citado art. 43, a diferencia del art. 25 de la Constitución y el art. 117, inciso 1, de la Constitución, en relación con las garantías consagradas en el art. 7 del CEDH, que deben aplicarse en caso de sanciones penales sustantivas. Especialmente, el art. 43, apartado 1, preveía la sanción de inhabilitación consistente en la exclusión del otorgamiento de algunos incentivos a la producción de energías renovables, durante un plazo de 10 años, en caso de declaración falsa del plazo de entrega de los trabajos de instalación del sistema [53]. Con el decreto legislativo N° 28 del 2011 se preveía que la conducta de los sujetos que aportasen documentos falsos o realizaran declaraciones falsas para obtener los incentivos relacionados, sería sancionada con la antes

mencionada medida de inhabilitación y ello, no sólo con respecto a los sistemas sujetos al nuevo régimen, sino también en relación con los sistemas sujetos a la legislación anterior. Exactamente desde este punto de vista, el Consejo de Estado consideró presuntamente ilegítimo constitucionalmente el art. 43, apartado 1, del Decreto Legislativo 28/2011, tanto por infracción del art. 25 de la Constitución y del art. 117, inciso 1, de la Constitución, en relación con las garantías incluidas en el art. 7 del CEDH, aplicables a las sanciones penales en sentido sustantivo.

El Consejo, al acoger las denuncias de ilegitimidad constitucional propuestas por el Consejo de Estado, consideró que la disposición apelada violaba el art. 25 de la Constitución al prever una medida aflictiva destinada a sancionar las conductas llevadas a cabo antes de la entrada en vigor del propio decreto, y el art. 117, inciso 1 de la Constitución, en relación con el art. 7 del CEDH, pues “la atribución a la “materia penal” de un sentido amplio lleva a creer que incluso la potestad administrativa sancionadora debe ejercerse en conformidad con [...] los principios consagrados en el citado art. 7”, por lo que no puede imponerse pena más grave que la aplicable en el momento de cometerse el delito[54]. Además, el Consejo ha querido destacar que la medida de inhabilitación, que afecta al ejercicio de la libertad de iniciativa económica empresarial privada (en un sector de actividad especialmente vinculado al apoyo de incentivos), frente a un amplio abanico de sujetos y durante un período de tiempo especialmente significativo y en términos de rígido automatismo y no calificación en relación con el contenido variable lesivo de las infracciones cometidas, estaría manifiestamente en contradicción con los principios de proporcionalidad y adecuación[55].

#### **IV. Sanciones de inhabilitación previstas por el Decreto Legislativo 8 de junio de 2001, N° 231 en caso de responsabilidad administrativa de los organismos colectivos**

El decreto legislativo del 8 de junio de 2001, N° 231 introdujo un modelo de responsabilidad y el correspondiente régimen sancionador en contra de las entidades colectivas (personas jurídicas, empresas o asociaciones incluso sin personalidad jurídica) en el caso de delitos cometidos por sujetos que ocupan un alto cargo dentro de la entidad o sea por individuos sujetos a la supervisión de otros. Las sanciones de inhabilitación juegan un papel central en el sistema sancionador de la responsabilidad penal de la entidad[56]. Inciden, de hecho, con diversas modulaciones sobre el desempeño de las actividades propias de la entidad, pudiendo incluso conducir a la parálisis[57]. El art. 9 del Decreto Legislativo 231/2001 prevé como sanciones inhabilitantes: inhabilitación para el ejercicio de la actividad, suspensión o anulación de las autorizaciones, licencias o concesiones funcionales a la comisión del ilícito; la prohibición de contratar con la Administración Pública, salvo para obtener la prestación de un servicio público; la exclusión de concesiones, préstamos, contribuciones o subvenciones y la posible revocación de las ya otorgadas; finalmente, la prohibición de propagandar bienes o servicios.

Según la hipótesis de inhabilitación para el ejercicio de la actividad, se aplica la regla por la que su imposición debe limitarse al caso en que las demás sanciones sean inadecuadas y limitar las graves consecuencias que pueden derivarse de su aplicación[58].

Se ha observado como, al margen de la hipótesis de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la actividad, que representa la medida sancionadora de inhabilitación más grave, no exista una relación jerárquica entre las demás sanciones de inhabilitación según la aflictividad de las mismas, aflictividad que muchas veces dependerá del tipo de actividad afectada por la sanción, efectivamente ejercida por la empresa[59].

El art. 13 del Decreto Legislativo 231/2001 establece que las sanciones de inhabilitación se aplican en relación con los delitos para los que están realmente previstas, cuando se cumpla al menos una de las siguientes condiciones: a) la entidad ha obtenido una ganancia significativa del ilícito y el delito ha sido cometido por personas de altos cargos, o mejor dicho, por personas

sujetas a la dirección de otros cuando, en este caso, la comisión del delito fue determinada o facilitada por graves deficiencias organizativas; b) en caso de reincidencia en los delitos[60].

El régimen de sanciones de inhabilitación previsto por el Decreto Legislativo 231/2001 persigue una doble función: por un lado la función especial-preventiva que se deduce por la disposición dirigida al tipo de actividad que originó la infracción y por otro la función de prevención general que se manifiesta a través de los severos efectos paralizantes que pueden desbordar la actividad desarrollada por la institución[61].

Se prevé que la duración de las sanciones de inhabilitación no podrá ser inferior a tres meses ni superior a dos años.

Según lo establecido en el art. 12 del Decreto Legislativo 231/2001, que prevé la reducción de la sanción pecuniaria cuando concurren determinadas hipótesis, se puede inferir que en los mismos casos no podrán aplicarse sanciones de inhabilitación. Estas son las hipótesis contempladas en el apartado 1 del art. 12, que hacen referencia al caso en que el autor del ilícito haya cometido el hecho en su propio interés o de terceros y la entidad no haya beneficiado de ello o haya obtenido una mínima ventaja y al caso en que el daño material causado sea considerablemente tenue.

Los criterios para elegir las sanciones de inhabilitación están identificados por el art. 14 del Decreto Legislativo 231/2001, según el cual el objeto específico de las sanciones debe ser la actividad específica a la que se refiere la infracción cometida por la entidad. Esta disposición responde a la necesidad de no sancionar indiscriminadamente el conjunto de actividades realizadas por la entidad, en cumplimiento de los principios de proporcionalidad y adecuación que deben regir el régimen sancionador[62].

Destaca como, en la jurisprudencia, en la elección de las sanciones de inhabilitación el juez está obligado a seguir, en aplicación del principio de proporcionalidad, el criterio de divisibilidad que exige que la sanción de inhabilitación no se aplique de forma generalizada a la actividad de la entidad como un todo, sino que invierte la actividad que realmente causó el delito. Consecuentemente, en la sentencia con la que se impone la sanción de inhabilitación deberá indicarse la actividad o estructuras a la que se refiere la sanción, bajo pena de ineficacia de la propia sanción[63].

El art. 16 del Decreto Legislativo 231/2001 prevé en algunos casos la aplicación definitiva de determinados tipos de sanciones de inhabilitación. En este sentido, se podrá ordenar la prohibición definitiva del ejercicio de la actividad si la entidad ha obtenido un beneficio significativo del delito y ya ha sido condenada, al menos en tres ocasiones en los últimos siete años, a la prohibición temporal del ejercicio de la misma. El juez puede aplicar, de forma definitiva, a la entidad la sanción de prohibición de contratar con la Administración Pública o de prohibición de propagandar bienes o servicios cuando ya haya sido condenada a la misma sanción por lo menos tres veces en los últimos siete años[64]. El art. 17 del Decreto Legislativo 231/2001 prevé una serie de conductas reparadoras susceptibles de excluir la aplicación de sanciones de inhabilitación. No se aplicarán sanciones de inhabilitación a la entidad en caso de que concurren tres condiciones, i.e.: (i) en caso de que la entidad haya compensado íntegramente el daño y eliminado las consecuencias nocivas o peligrosas del delito, o en todo caso haya actuado en tal sentido; (ii) en caso de que la entidad haya eliminado las deficiencias organizativas que dieron lugar al delito, mediante la adopción e implementación de modelos organizativos adecuados para la prevención de delitos como los establecidos; (iii) en caso de que la entidad tenga puesto a disposición para los efectos del decomiso la ganancia obtenida. Estas son condiciones que deben darse antes de la apertura de la audiencia de primera instancia, acumulativamente y no alternativamente [65]. Las sanciones de inhabilitación pueden aplicarse durante el proceso como medidas cautelares conforme al art. 45 del Decreto Legislativo 231/2001 cuando, además de

indicios graves de responsabilidad de la entidad, existan elementos fundados y específicos que permitan creer que existe un peligro concreto de que se cometan actos ilícitos de la misma naturaleza por los cuales se actúa.

El Tribunal de Casación, en el proceso penal[66], tras reconocer el carácter de sanción “principal” a la sanción de inhabilitación, admitió la aplicabilidad del procedimiento abreviado de aplicación de la pena a instancia de parte, regido por el art. 444 del Código Penal italiano, incluso en el caso de que se imponga una sanción de inhabilitación, que puede, por lo tanto, ser objeto de acuerdo entre las partes, en relación con el tipo y la duración, acuerdo que el juez está obligado a respetar ya que no puede aplicar una sanción diferente en violación del acuerdo. Este rito alternativo, al que se refiere el art. 63 del Decreto Legislativo 231/2001, se admite sólo en dos casos: en caso de ilícitos de las entidades por las cuales sólo se prevé la sanción pecuniaria y en caso de que la sentencia contra el imputado sea definida o definible conforme el art. 444 del Código de Procedimiento Civil y el juez no estime necesario aplicar sanción de inhabilitación definitiva contra la persona jurídica[67].

El tema de las sanciones de inhabilitación aplicables a las entidades ha sido, desde la entrada en vigor del Decreto Legislativo 23/2001 hasta ahora, objeto de interés por la doctrina. En este sentido, si por un lado hay quienes evidencian las graves repercusiones que las sanciones de inhabilitación pueden tener en la vida de la empresa, especialmente si se aplican de forma cautelar, por otro lado se marca la importancia de los efectos positivos derivados de la aplicación de las normas contenidas en el Decreto Legislativo 231/2001, incluyendo la adopción de modelos de conducta virtuosa y adecuada organización, resultado del efecto disuasorio de la inhabilitación[68]. El legislador se ha movido en esta segunda dirección con la disposición contenida en el art. 15 del Decreto Legislativo 231/2001 del “comisario judicial” a quien, cuando se cumplan las condiciones para la interrupción de la actividad, se atribuyen facultades de gestión y tareas que permitan la continuación de la actividad por una duración igual a la sanción de inhabilitación que tendría que haber sido impuesta. Sin embargo, debe ser una actividad cuya interrupción tenga graves repercusiones para la comunidad y el empleo, dado el tamaño y el contexto socioeconómico en el que opera la empresa[69].

#### *IV.1. Naturaleza de la responsabilidad de conformidad con el Decreto Legislativo 8 de junio de 2001, N° 231 y extensión de la disciplina en ello contenida a los llamados delitos ambientales*

La configurabilidad de la responsabilidad de los sujetos colectivos en términos de responsabilidad administrativa o penal continúa siendo objeto de discusión tanto en la doctrina como en la jurisprudencia[70]. Según la orientación jurisprudencial mayoritaria debería de tratarse de responsabilidad penal y la acción judicial al *nomen* de responsabilidad administrativa se explicaría por la necesidad percibida por el legislador de evitar un conflicto con el principio de personalidad de responsabilidad penal, consagrado en el art. 27 de la Constitución[71]. La orientación minoritaria expresada en la jurisprudencia considera necesario atribuir a la responsabilidad señalada por el decreto legislativo 231/2001 un carácter puramente administrativo[72]. Entre las dos orientaciones se encuentra el enfoque jurisprudencial según el cual el Decreto Legislativo 231/2001 habría introducido un nuevo sistema de responsabilidad sancionadora, un *tertium genus* respecto a los conocidos y tradicionales sistemas de responsabilidad penal y responsabilidad administrativa, mediante la previsión de una responsabilidad administrativa autónoma de la entidad[73]. Hay que tener en cuenta la ampliación de la legislación a la que se refiere el Decreto Legislativo 231/2001 a los llamados delitos ambientales mediante el decreto legislativo 7 julio 2011, N° 121 que implementó las dos Directivas comunitarias relativas a la protección penal del medio ambiente (Dir. 2008/99 / EC) y la contaminación causada por los barcos (Dir. 2009/123 / EC) e introdujo en el Decreto Legislativo 231 / 01 la disposición a la que se refiere en el art. 25 *undecies* titulada “delitos ambientales”. El Decreto Legislativo 121/2011 introdujo la responsabilidad administrativa por infracción tanto por las multas a las que se refieren los arts. 727 bis c.p. (“Matanza, destrucción, captura, sustracción, posesión de ejemplares de especies animales o vegetales silvestres

protegidas”) y 733 bis del Código Penal italiano (“Destrucción o deterioro de hábitats dentro de un espacio protegido”) y por una serie de infracciones heterogéneas ya previstas por el Código Ambiental (Decreto Legislativo 3 de abril de 2006, N° 152) y otras normas específicas. Se trata de: infracción de las normas sobre los desagües en el suelo, en el subsuelo y en el alcantarillado; abandono, manejo no autorizado y tráfico ilícito de residuos; contaminación del suelo y subsuelo; comercio internacional de especies de plantas y animales en peligro de extinción; violación de las normas para la protección del ozono estratosférico y del medio ambiente [74]. Se ha destacado como la multiplicidad de delitos ambientales sujetos a la disciplina a la que se refiere el Decreto Legislativo 231/2001 ha inducido a las entidades que realizan actividades potencialmente peligrosas para el medio ambiente a adoptar modelos organizativos y normas aptas a prevenir el riesgo de comisión de delitos ambientales, optando, especialmente, por la adopción del modelo organizativo previsto por el art. 6 del Decreto Legislativo 231/2001[75], el llamado “Modelo 231” [76].

#### **V. Sanciones de inhabilitación impuestas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y por la Comisión Nacional de Sociedades y del Mercado de Valores**

La ley del 10 de octubre de 1990, N° 287 establece que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia puede imponer sanciones de inhabilitación además de las pecuniarias. Concretamente, de conformidad con el art. 15 de la Ley N° 287/1990, en caso de que la Autoridad de Defensa de la Competencia compruebe las infracciones previstas en los arts. 2 y 3 de la l. 287/1990, además de advertir a las empresas para que eliminen tales infracciones, en los casos más graves, teniendo en cuenta la gravedad y duración de tales infracciones, deberá aplicar una sanción administrativa pecuniaria.

En cambio, en los casos “no graves”, la sanción pecuniaria no se aplicará de inmediato, sino sólo si la empresa no cumple, en el plazo establecido, con la eliminación de las infracciones. Ante el incumplimiento reiterado de la obligación de eliminar las infracciones, la Autoridad podrá ordenar la sanción de inhabilitación para la suspensión de la actividad de la empresa hasta para treinta días. Se señaló que el ejercicio de la discrecionalidad no se referiría a la forma sino a la cuantía de la sanción. Al imponer la sanción referente al art. 15 de la Ley N° 287/1990, de hecho, la Autoridad deberá evaluar la gravedad y la duración de la infracción, calificando de acuerdo con estos parámetros la suspensión del negocio dentro de los treinta días permitidos por la ley[77].

El régimen sancionador regido por la Ley consolidada de Intermediación Financiera (Decreto Legislativo N° 58 del 24 de febrero de 1998) [78] prevé la aplicación por parte de la Consob (Comisión Nacional de Sociedades y Bolsa de Valores) de sanciones administrativas con carácter inhabilitante de carácter accesorio o principal. El Art. 191, párrafo 3, del T.U.F. (Texto Único de Hacienda) establece como sanción inhabilitante la pérdida temporal de los requisitos de integridad de los funcionarios sociales y la inhabilitación temporal para asumir cargos de administración, dirección y control respecto a los sujetos activos de conductas ilícitas frente a las normas de oferta pública de suscripción y venta. De conformidad con el art. 187 *quater*, párrafo 1, del T.U.F. las mismas medidas de inhabilitación se prevén para los sujetos responsables de abuso y comunicación ilícita de información privilegiada (art. 187 bis del T.U.F.) y de manipulación de mercado (art. 187 ter del T.U.F.) como sanciones administrativas accesorias con respecto a las sanciones pecuniarias. Si bien las sanciones previstas por las disposiciones de los arts. 191 del T.U.F. (sanciones de inhabilitación) y 187 del T.U.F. (decomiso del producto o de la ganancia obtenida del delito y de los bienes utilizados para cometerlo) resultan directamente de la imposición de la sanción pecuniaria, en los términos del art. 187 *quater*, apartado 3, del T.U.F. se reconoce a la Consob, en razón de gravedad objetiva de la conducta y connotación psicológica dolosa relacionada, la posibilidad de comunicar a los autorizados, a las sociedades gestoras del mercado, a los emisores cotizados y a las sociedades auditoras la suspensión de la colaboración del autor de la infracción y solicitar a las órdenes

competentes proceder a la suspensión temporal del autor de la infracción del ejercicio de la actividad correspondiente.

El juez ordinario [79] impuso la acogida de la solicitud de suspensión de la medida administrativa adoptada conforme al art. 187 *quater*, apartado 1, del T.U.F., que prevé, como sanciones administrativas accesorias con respecto a las sanciones pecuniarias, algunas sanciones de inhabilitación especialmente incisivas. Esta solución propuesta por el juez se justifica en el supuesto de que la medida accesoria de inhabilitación de la pérdida de los requisitos de integridad y de la inhabilitación temporal para asumir cargos de administración, dirección y control en sociedades cotizadas, aunque sea de duración temporal (12 meses), al no permitir que la recurrente ejerza su profesión de asesor financiero “externo”, sería apta a producir efectos ulteriores e irreparables, pudiendo así causar un perjuicio definitivo y, en todo caso, muy difícil de remediar, en términos de pérdida de clientes, arranque profesional y futuras oportunidades laborales. Además, a este perjuicio, podría añadirse el perjuicio económico al que estaría expuesto el solicitante en consideración a la propia elevada cuantía de la sanción pecuniaria que estaría obligada a pagar al demandado, incluso solicitando el pago a plazos.

El art. 196 del T.U.F. prevé, como sanciones inhabilitantes que puede adoptar la Consob contra los promotores financieros, la amonestación escrita, la suspensión, de uno a cuatro meses, del registro y la inhabilitación del registro, lo que supone la cancelación y la imposibilidad de realizar la profesión durante cinco años. El art. 110 del Reglamento de Ejecución del Decreto Legislativo 58/1998 prevé, en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en materia de ofertas públicas de adquisición obligatorias, la suspensión del derecho de voto inherente a la totalidad de la participación accionaria poseída[80]. Se distinguen estas sanciones, sin embargo, de las accesorias previstas por lo dispuesto en el art. 187 y 191 del T.U.F. en cuanto no suponiendo la adopción de una sanción pecuniaria, deberá excluirse la aplicación acumulativa y situarse recíprocamente en una condición de alternatividad.

## **VI. Otros tipos de sanciones de inhabilitación**

El decreto legislativo 3 de abril de 2006, N° 152, llamado Código Ambiental, prevé sanciones administrativas inhabilitantes. En este sentido, se hace referencia a lo dispuesto en el art. 130 del Código Ambiental, que prevé, en lo que concierne la protección de las aguas contra la contaminación, en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en la autorización de vertimiento, además de las sanciones pecuniarias administrativas y penales, la aplicación de sanciones de inhabilitación. Concretamente, la Autoridad competente procede, de acuerdo con la gravedad de la infracción: al requerimiento, estableciendo un plazo dentro del cual debe subsanarse el incumplimiento; el requerimiento y suspensión contextual de la autorización por tiempo determinado en caso de situaciones de peligro para la salud pública y el medio ambiente; la revocación de la autorización en caso de incumplimiento de los requisitos impuestos con el requerimiento y en caso de reincidencia en las infracciones que provoquen una situación de peligro para la salud pública y el medio ambiente.

El Texto Único sobre la seguridad en el trabajo, el decreto legislativo 9 de abril de 2008, N° 81, en el art. 14, modificado por el art. 11 del decreto legislativo 3 de agosto de 2009, N° 106, establece que, con el fin de acabar con el peligro para la salud y seguridad de los trabajadores, así como para combatir el fenómeno del trabajo no declarado e irregular, los órganos de control del Ministerio de Trabajo, Salud y Política Social, incluso previa notificación de las Administraciones Públicas, podrán adoptar medidas de suspensión en relación con la parte de la actividad empresarial afectada por las infracciones, si constatan la utilización de personal no resultante de la preceptiva documentación, en medida igual o superior al 20 % del número total de trabajadores presentes en el lugar de trabajo, así como en caso de infracciones graves y reiteradas en materia de protección de la salud y la seguridad en el trabajo.

El decreto legislativo del 18 de abril de 2016, N° 80, del Código de Contrataciones, en el art. 80, numeral 12, dispone que, en caso de declaración falsa o documentación falsa en los procedimientos de licitación y en los encargos de subcontratación, el órgano de contratación denuncia tales infracciones a la Autoridad Nacional Anticorrupción, la cual, si estima que las declaraciones o los documentos se han realizado con dolo o culpa grave en consideración a la pertinencia o gravedad de los hechos objeto de la declaración falsa o de la presentación de documentación falsa, debe tener el registro en el archivo informático a los efectos de la exclusión de los procedimientos de licitación y de las cesiones de subcontratación hasta por dos años, transcurridos los cuales se cancela el registro y en todo caso pierde su eficacia.

La jurisprudencia administrativa[81] ha confirmado que la medida de inhabilitación de participación en procedimientos de licitación y de subcontratación tiene carácter sancionador. Además, precisó que la disposición de la Anac para la imposición de una sanción pecuniaria, que también prevé la anotación en los registros informáticos de los operadores económicos de contratos públicos y la consecuente imposición de la sanción de inhabilitación para participar en procedimientos de licitación y de cesiones de subcontratación, por un plazo de 30 días, no puede considerarse el mero resultado de una operación de simple verificación de los requisitos para la aplicación de la sanción de inhabilitación, sino que es necesario realizar una actividad de evaluación por parte de la Autoridad, la cual debe decidir, en conformidad con el art. 80, párrafo 12, del decreto legislativo N° 50/2016, si la declaración falsa se ha realizado con dolo o culpa grave en consideración a la pertinencia o gravedad de los hechos declarados.

En aras de la exhaustividad, se recuerda que las sanciones de inhabilitación están previstas en los pactos de integridad adoptados en los distintos niveles de gobierno por las autoridades locales. Estas sanciones se traducen en su mayoría en la prohibición de participar en licitaciones anunciadas por un órgano de contratación específico durante un periodo de tiempo determinado[82]. El Pacto de Integridad establece la obligación recíproca entre los poderes adjudicadores y los operadores económicos de informar principios de transparencia e integridad. Forma parte integrante del pliego de condiciones y del contrato posterior.

De conformidad con el art. 4 del decreto legislativo 8 de agosto de 1994, N° 490 y del art. 10 del d.p.r. 3 de junio de 1998, N° 252, las Administraciones Públicas, organismos públicos y otras entidades contratantes deberán adquirir información, dirigiendo una solicitud expresa al prefecto, antes de estipular, aprobar o autorizar contratos por un monto superior al umbral comunitario y subcontratos por un monto superior a euros 154.937,07, es decir antes de otorgar o permitir ciertas concesiones y desembolsos. Las mismas reglas prevén dos tipos de información denominada inhabilitación: a) información prefectoral que comunique la existencia de medidas definitivas para la aplicación de medidas cautelares y sentencias definitivas a favor de los sujetos responsables, del operador económico o de los sujetos familiares, incluso de hecho, que convivan en el territorio del Estado y no sean definitivas emitidas para ciertos delitos, es decir, disposiciones que causan decomiso, suspensiones e impedimentos (estas son las hipótesis previstas por el art. 10 de l. 31 de mayo de 1965, N° 575 que contiene “Disposiciones contra la mafia”); b) información prefectoral que muestre cualquier intento de infiltración mafiosa tendiente a influir en las elecciones y direcciones de las empresas o negocios en cuestión.

## **VII. La asignación de jurisdicción**

En cuanto a la división de competencias entre Juez ordinario y Juez Administrativo en el caso de que se hayan aplicado medidas de inhabilitación, se señala que es necesario, con carácter previo, verificar el objeto de la norma que prevé la sanción a fin de poder establecer la jurisdicción[83]. Si la finalidad de la disposición no fuera sancionadora, existiría un interés legítimo y no un derecho subjetivo, con la consecuencia directa del reconocimiento de la competencia por el juez administrativo.



De acuerdo con esto, en caso de que la medida impuesta tuviera carácter punitivo-aflictivo y por tanto integrase un caso sancionador en cuestión, la competencia del Juez ordinario se arraigaría[84].

Otro criterio desarrollado por la jurisprudencia en cuanto a la división de competencias se refiere a la distinción entre sanciones administrativas y medidas restaurativas. Las sanciones administrativas en sentido propio, y por tanto también las inhabilitantes, se caracterizarían por su carácter aflictivo-punitivo frente a la violación de un precepto legal, excluyendo cualquier discrecionalidad en cuanto a su imposición[85]. Las medidas restaurativas estarían destinadas a realizar el mismo interés público al que está predestinada la función administrativa; frente a estas medidas, la postura jurídica del particular asumiría la consistencia de un interés legítimo[86]. Esta distinción tendría como consecuencia que el destinatario de la sanción administrativa sería titular de un derecho subjetivo a la preservación de la integridad de su propio patrimonio mientras que, por otra parte, el destinatario de la medida reparadora sería el titular de un interés legítimo, al que se relaciona el ejercicio de un poder administrativo. De ahí la existencia de la jurisdicción del juez ordinario en el primer caso y del juez administrativo donde se da la segunda hipótesis[87]. Cabe recordar que lo dispuesto en el art. 133 del Código de Procedimiento Administrativo establece la competencia exclusiva del Juez Administrativo para las controversias relativas a todas las medidas, incluidas las sanciones, adoptadas por la Autoridad de la Competencia y el Mercado y por la Autoridad de Supervisión de Contratos de Obras Públicas, Servicios y Suministros.

## Notas

*\* Este texto corresponde a una versión en español del trabajo originalmente titulado *Le sanzioni interdittive nell'ordinamento italiano*, publicado en la edición 2019 del Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador.*

*\*\* Profesora Universitaria de Derecho Administrativo en Università degli Studi di Torino*

[1] E. CASSETTA, Véase Sanzione amministrativa, en *Digesto disc. pubbl.*, vol. XIII, Turín, 1997, 598.

[2] G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Turín, 1924, 1.

[3] F. D'AGOSTINO, Véase Sanzione (teoría general), en *Enc. dir.*, vol. XLI, Milán, 1989, 321.

[4] E. CASSETTA, Véase Sanzione amministrativa, *cit.*, 598.

[5] F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, vol. II, Vita e Pensiero, Milán, 2006, 1300. Define la sanción en términos de medida retributiva, de carácter aflictivo, impuesta como consecuencia directa e inmediata de una conducta antijurídica de un sujeto S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche Uno studio critico*, Nápoles, 2017, 29 Mientras que otros se detiene en el efecto determinado por la sanción, es decir, la imposición de un mal considerado mayor que el beneficio que el infractor puede derivar de la infracción, E. CASSETTA, Véase Sanción Administrativa, *cit.*, 598.

[6] M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol II, ED., Milán, 1993, 815.

[7] S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche*, *cit.*, 33.

[8] E. CASSETTA, Véase Sanzione amministrativa, *cit.* 599.

[9] C.E.PALIERO, A. TRAVI, Véase Sanzioni amministrative, en *Enc. dir.*, vol. XLI, Milán, 1989, 351 resumen el pensamiento de G. ZANOBINI, *Le sanzioni amministrative*, Turín, 1924, 38, define las sanciones administrativas «como penas en el sentido técnico, cuya aplicación constituye, para la administración a la que se dirigen ejecutar los deberes a los que acceden, un derecho subjetivo».

[10] C.E. PALIERO, A. TRAVI, Véase Sanzioni amministrative, *cit.*, 351.

- [11] C.E. PALIERO, A. TRAVI, Véase Sanzioni amministrative, cit., 351.
- [12] Prevé un concepto alto de sanción administrativa: A. TESAURO, Le sanzioni amministrative punitive, Napoles, 1925, 90 ss. y 107 ss.; U. ARDIZZONE, Véase Sanzioni amministrative, en Noviss. Dig. it., Turín, 1939, vol. XI, 1084 ss.; A. DE ROBERTO, Le sanzioni amministrative non pecuniarie, en Le sanzioni amministrative, Atti del XXVI Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione (Varenna, 18-20 settembre 1980), Milán, 1982, 126 ss. 13 P. CERBO, Commento agli artt. 160 e 161 del d.lgs. 42 del 2004, en M. CAMMELLI (a cargo de), Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, Bologna, 2007, 654.
- [13] P. CERBO, Commento agli artt. 160 e 161 del d.lgs. 42 del 2004, en M. CAMMELLI (editado por), Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, Bologna, 2007, 654.
- [14] P. CERBO, Commento agli artt. 160 e 161 del d.lgs. 42 del 2004, cit., 654.
- [15] S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, en A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (editado por), La sanzione amministrativa. Principi generali, Turín, 2012, 345; F. SAITTA, Le sanzioni amministrative nel codice dell'ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche, en Riv. giur. amb., 2009, 45; A. TRAVI, Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione, Padua, 1983, 136.
- [16] S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, cit., 346.
- [17] C.E. PALIERO, A. TRAVI, Véase Sanzioni amministrative, cit., 363.
- [18] Tribunal de Casación, secciones unidas, 13 de febrero de 1999, n. 59, en Foro it., Rep., 1999, n. 1, en el que se afirma que "en materia de infracciones administrativas, sólo podrán ser consideradas sanciones accesorias aquellas que, además, en relación secundaria y complementaria, de una sanción principal, compartan en todo caso su carácter punitivo". En doctrina en este sentido: S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, cit., 346; A. TRAVI, Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione, cit., 148.
- [19] S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, cit., 346; A. TRAVI, Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione, cit., 149.
- [20] R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, Le sanzioni amministrative, Milán, 2009, 192.
- [21] Con referencia a las sanciones administrativas accesorias, véase la contribución de G. CREPALDI y E. COMI, Le sanzioni amministrative accessorie, en A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (editado por), La sanzione amministrativa. Principi generali, Turín, 2012, 550 ss.
- [22] A. TRAVI, Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione, cit., 204. M.A. SANDULLI, voce Sanzioni amministrative, en Enc. jur. Treccani, vol. XXVIII, Roma, 1992, 6, que considera aplicables los principios contenidos en la Ley N° 689/1981 a todas las medidas administrativas de carácter punitivo distintas de las disciplinarias, para las que existe la excepción expresa prevista en el art. 12 de la Ley N° 689/1981.
- [23] R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, Le sanzioni amministrative, cit., 193.
- [24] R. GIOVAGNOLI, M. FRATINI, Le sanzioni amministrative, cit., 193 e 194.
- [25] De aquí en adelante TEDH.
- [26] De aquí en adelante CEDH.
- [27] TEDH, Pleno, 8 de junio de 1976, caso n. 5100/71, Engel y otros v. Países Bajos, sobre sanciones penitenciarias disciplinarias militares, en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
- [28] TEDH, 4 de marzo del 2014, caso n. 18640/10, Grande Stevens y otros c. Italia, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)., par. 94. En cuanto a la sentencia Grande Stevens e altri c. Italia, caso n. 18640/10, cfr. en doctrina, ex multis: M. ALLENA, Il caso Grande Stevens c. Italia: las sanciones Consob en prueba a los principios Cedh, in Giorn. dir. amm., 2014, 1053 ss. En general, en cuanto a la calificación de las sanciones administrativas como sanciones penales a los efectos de aplicar las garantías previstas por el CEDH cfr.: F. GOISIS, Garanzie procedimentali e Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo, en Der. proc. adm., 2009, 1338 ss.; ID., Sanzioni amministrative, tutele procedimentali e giurisdizionali secondo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (editado por), La sanzione amministrativa. Principi generali, Turín, 2012, 35; ID., La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo, Turín, 2015. M. ALLENA, Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo, Napoles, 2012; ID., Art. 6 CEDH: nuovi orizzonti per il diritto amministrativo nazionale, en Ius Publicum Network Review, 2014, [www.iuspublicum.com](http://www.iuspublicum.com).
- [29] En este sentido TEDH en la sentencia del 8 de junio de 1976, caso n. 5100/71, Engel y otros

c. Paesi Países Bajos, cit.

[30] Las medidas de revocación del permiso de conducción o las medidas de revocación de puntos del permiso de conducción adoptadas como respuesta a infracciones de tráfico tienen estas características. Véase, para el primer caso, TEDH, 24 de abril de 2012, *Mihai Toma v. Rumania*, apelación no. 1051/06, párr. 26, en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).; para el segundo caso, TEDH, 23 de septiembre de 1998, *Malige v. Francia*, recurso núm. 68/1997/852/1059, en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). En esta sentencia, el TEDH afirmó que: «although the deduction of points has a preventive character, it also has a punitive and deterrent character and is accordingly similar to a secondary penalty».

[31] Véase TEDH, 27 de febrero de 1980, *Dewer c. Bélgica*, recurso núm. 6903/75, en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). En esta sentencia, el TEDH reconoció el carácter “penal” de la orden de clausura de una carnicería que no había cumplido las normas sobre los precios. Véase, más recientemente: TEDH, 30 de mayo de 2006, *Matyjec v. Polonia*, apelación no. 38184/03, párr. 58, en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)., relativo a la imposición de medidas de interdicción de cargos públicos y del ejercicio de ciertas profesiones previstas por el ordenamiento jurídico polaco contra personas que hayan hecho declaraciones falsas sobre su pertenencia y colaboración con el Partido Comunista.

[32] Véase TEDH, 30 de agosto de 2007, *Sud Fondi v. Italia*, demanda n. 75909/01, en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)., en la que la Corte reconoció el carácter penal de las medidas de decomiso de bienes parcelados ilegalmente al invocar el carácter predominantemente punitivo de la medida (el 85 % de los cuales afectaba a terrenos no edificados respecto a las cuales, por tanto, no se podía configurar un daño paisajístico) y sobre la gravedad del mismo (ya que había afectado a la totalidad del suelo incluido en el plan urbanístico, para una superficie aproximada de 50.000 metros cuadrados de suelo) . En este sentido también, por último, el TEDH, sección II, 29 de octubre de 2013, caso n. 17475/09, *Varvara c. Italia*, en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

[33] TEDH, Plenaria, 21 de febrero del 1984, caso n. 8544/79, *Öztürk c. Alemania*, en *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, 894 ss., con anotación de C.E. PALIERO, “Materia penale” e illecito amministrativo secondo la corte europea dei diritti dell’uomo: una questione “classica” a una svolta radicale.

[34] C.E. PALIERO, A. TRAVI, *La sanzione amministrativa. Profili sistematici*, Milán, 1988, 157, según el cual el principio de irretroactividad de la norma sancionadora, como “principio de civilización jurídica que para las sanciones administrativas no es seguro que pueda derivarse directamente de la Constitución, encontraría ratificación expresa en la Convención”. Sobre el art. 7, CEDU, cfr. también F. GOISIS, *Nuove prospettive per il principio di legalità in materia sanzionatoria-amministrativa: gli obblighi discendenti dall’art. 7 CEDU*, en *Foro amm. Tar.*, 2013, 1228 ss.

[35] TEDH, 30 de mayo del 2006, *Matyjec v. Poland*, recurso n. 38184/03, en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

[36] “Having weighed up the various aspects of the case, the Court notes the predominance of those which have criminal connotations. In such circumstances the Court concludes that the nature of the offence, taken together with the nature and severity of the penalties, was such that the charges against the applicant constituted criminal charges within the meaning of Article 6 of the Convention” (§ 58) cit. “Habiendo sopesado los diversos aspectos del caso, la Corte nota el predominio de aquellos con connotaciones criminalísticas. A la luz de esto, el Tribunal concluye que la naturaleza del delito, valorada conjuntamente con la naturaleza y gravedad de las sanciones, implica que los cargos contra el recurrente son cargos penales en el sentido del art. 6 de la CEDH”.

[37] TEDH, 20 de enero de 2011, caso n. 30183/06, *Vernes c. Francia*, (§§ 30 et seq.), en [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

[38] Véase Tribunal eur. just., 26 de febrero de 2013, asunto C-617/10, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, apartado 35, en [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

[39] Cfr. Corte eur. just., 26 de febrero del 2013, causa C-617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, cit., punto 35.

[40] C. eur. just. 8 de julio de 1999, causa C-199/92, *Hüls AG*, en [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)., relativo a la aplicabilidad del art. 6, núm. 2 CEDH (principio de presunción de inocencia) a las sanciones en defensa de la competencia impuestas por la Comisión Europea. Sin embargo, ha habido

sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que han negado la pertinencia del art. 6 de la CEDH en lo que respecta a la imposición de sanciones antimonopolio. En este sentido cfr. C. eur. just., sección II, 17 de junio de 2010, causa C-413/08P, Lafarge SA v. Comisión Europea, apartados 74 y 75, en eur-lex.europa.eu. Se considera oportuno recordar que en 2012 el Tribunal del Espacio Económico Europeo reconoció que las sanciones antimonopolio persiguen objetivos represivos y disuasorios y que, dada la naturaleza de las infracciones y la potencial gravedad de las sanciones que pueden imponerse, debe considerarse que el procedimiento relativo se inscribe en el ámbito penal del art. 6 de la CEDH. C. EFTA, 18 de abril de 2012, caso E-15/10, Posten Norge AS v. Órgano de Vigilancia de la AELC (§ 88), en eur-lex.europa.eu.

[41] F. GOISIS, La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo, cit., 27.

[42] M. ALLENA, La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità, cit., 6.

[43] El art. 52, párr. 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que: “cuando la presente Carta contenga derechos correspondientes a los garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el significado y alcance de la misma serán los mismos que para aquellos conferido por el mencionado acuerdo. Esta disposición no impide que el Derecho de la Unión conceda una protección más amplia».

[44] M. ALLENA recuerda lo declarado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Grande Sezione, 26 de febrero de 2013, en la causa C-617/10, Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson, párr. 44, donde leemos que: «en lo que respecta, en primer lugar, a las consecuencias que el juez nacional debe extraer de un conflicto entre el derecho nacional y el CEDH, debe recordarse que, aunque, como lo confirma el art. 6, § 3, TUE, los derechos fundamentales reconocidos por el CEDH formen parte del derecho de la Unión como principios generales y aunque el art. 52, § 3, de la Carta exija dar a los derechos allí contemplados correspondientes a los garantizados por el CEDH el mismo sentido y alcance que los que les confiere el mencionado convenio, éste no constituye, mientras la Unión no se haya adherido a él, un acto jurídico formalmente integrado en el ordenamiento jurídico de la Unión”. M. ALLENA, La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità, cit., 6.

[45] M. ALLENA, La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità, en Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, www.federalismi.it., 2017, 12 ss.

[46] En este sentido véase, en particular, Tribunal Constitucional, 25 de marzo de 1988, n. 447, en Cortecostituzionale.it (<http://www.cortecostituzionale.it>), donde se afirma que «las sanciones administrativas, a diferencia de las sanciones penales, no pretenden ser un instrumento de defensa de los valores esenciales del sistema, que como tales no pueden medirse en función de la conveniencia económica, sino que vienen a constituir un momento y un medio para la atención de los intereses públicos concretos encomendados a la administración”. En los mismos términos cfr. también Tribunal Constitucional, 21 de abril de 1994, n. 159, en Cortecostituzionale.it (<http://www.cortecostituzionale.it>), según el cual «la infracción administrativa y [...] la sanción administrativa están dotadas de una marcada especificidad y autonomía con respecto al sistema sancionador penal y esta surge sobre todo del reconocimiento de distintos órdenes de parámetros constitucionales (art. 25, c. 2, y art. 27 que rigen las sanciones penales, mientras que los artículos 23 y 97 regulan la potestad de las sanciones administrativas)”.

[47] Corte const., 4 de junio del 2010, n. 196, en Cortecostituzionale.it (<http://www.cortecostituzionale.it>).

[48] Cfr. Corte cost., 4 de junio del 2010, n. 196, punto 3.1.5 del Considerato in diritto, en Giur. cost, 2010, 2038 ss., con nota crítica de A. TRAVI, Corte europea dei diritti dell'uomo y Corte costituzionale: alla ricerca di una nozione comune di sanzione. Cfr. también Corte const., 18 de abril del 2014, n. 104, en Cortecostituzionale.it (<http://www.cortecostituzionale.it>), punto 7.2 del Considerato in diritto. La aplicabilidad directa del art. 25 de la Constitución a las sanciones

administrativas es reconocida incluso por ley administrativa: entre las más recientes menciones acerca del argumento cfr. Cons. Stato, sez. VI, ord. 20 de octubre del 2014, n. 5167, en <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

[49] Véase Tribunal Constitucional, 26 de marzo de 2015, n. 49, en [Cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (<http://www.cortecostituzionale.it>). En el caso tratado en la sentencia, se excluía la posibilidad de infligir la sanción de decomiso urbanístico, considerada por el TEDH como una sanción intrínsecamente “penal”, si no existía una evaluación previa de la responsabilidad del agente. Cabe recordar que esta sentencia ofreció al Tribunal Constitucional la oportunidad de volver una vez más a la cuestión de la relación entre la jurisprudencia del TEDH y el ordenamiento jurídico interno, aclarando que los jueces nacionales están obligados a cumplir con la jurisprudencia del TEDH únicamente cuando esta última sea expresión de una «ley consolidada» o en presencia de una «sentencia piloto». En doctrina con respecto a la citada sentencia en cuanto a la relación entre la jurisprudencia convencional y los ordenamientos jurídicos internos, ex multis, cfr. A. RUGGERI, Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della Cedu in ambito interno, en *Dir. pen. cont.* ([www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)), 2 de abril del 2015; V. ZAGREBELSKY, Corte cost. n. 49 del 2015, giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, art. 117 Cost., obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione, in *Osservatorio costit. dell’AIC*, mayo 2015.

[50] Corte const., 26 de marzo del 2015, n. 49, cit.  
[51] Corte const., 10 de marzo del 2017, n. 51, en [Cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (<http://www.cortecostituzionale.it>).

[52] El juicio de legitimidad constitucional había sido promovido por el Consejo de Estado con cuatro ordenanzas, respectivamente de 9 de julio de 2014, n. 199 del 27 de agosto de 2014, el n. 200 del 9 de octubre de 2014, el n. 233 y del 20 de octubre de 2014, el n. 241. Estas ordenanzas están publicadas en la G.U. números 47 y 53, I serie especial de 2014 y nn. 1 y 18, I serie especial de 2015.

[53] En conformidad con el art. 43, párrafo 1, del Decreto Legislativo 3 de marzo de 2011, n. 28 «Sin perjuicio de las disposiciones penales, si se comprueba que las obras de instalación del sistema fotovoltaico no han sido finalizadas antes del 31 de diciembre de 2010, tras el examen de la solicitud de incentivos conforme al apartado 1 del art. 2-sexies del decreto ley del 25 de enero de 2010, N° 3, convertido, con modificaciones, por la ley 22 de marzo de 2010, N° 41, y posteriores modificaciones, la GSE rechaza la solicitud del incentivo y al mismo tiempo ordena la exclusión de los incentivos de los sistemas que también utilicen en otros sitios los componentes del sistema no apto para el incentivo. Con la misma disposición, la GSE prevé la exclusión del otorgamiento de incentivos para la producción de energía eléctrica de su competencia, por un plazo de diez años contados a partir de la fecha de la evaluación, de la persona natural o jurídica que presentó la solicitud, según los siguientes sujetos: a) el representante legal que suscribe la solicitud; b) la entidad responsable del sistema; c) el director técnico; d) los socios, en el caso de sociedades colectivas; e) socios generales, en el caso de sociedades limitadas; f) los directores con poder de representación, cuando se trate de otro tipo de sociedad o consorcio”.

[54] Tribunal Constitucional, 10 de marzo del 2017, n. 51, punto 1.2. de lo Estimado de hecho y el punto 4.1. de la Consideración Jurídica. En doctrina en relación con la citada sentencia del Tribunal Constitucional cfr. M. COCCONI, Retroattività in mitius e proporzionalità nell’irrogazione di sanzioni amministrative, in *Munus*, 2017, 2, 325 ss.

[55] Corte const., 10 de marzo del 2017, n. 51, punto 5.2. del Considerato in diritto.

[56] En doctrina cfr. especialmente: G. DE VERO, La responsabilità penale delle persone giuridiche, en C.F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO (dirigido por), *Trattato di diritto penale, parte generale*, Milán, 2008, 230 ss.; A. BASSI e T.E. EPIDENDIO, *Enti e responsabilità da reato*, Milán, 2006, 325 ss.; C. PIERGALLINI, *L’apparato sanzionatorio*, en G. LATTANZI (a cargo de), *Reati e responsabilità degli enti*, Milán, 2005, 204 ss.

[57] S. GRINDATTO, Sulla revoca delle sanzioni interdittive applicate all’ente per il reato commesso nel suo interesse, en *Giur. it.*, 2012, fasc. 12, 2639.

[58] A.FIORELLA - G. LANCELLOTTI, *La responsabilità dell’impresa per i fatti di reato*, Turín, 2004, 39 ss.

[59] A. BASSI e T.E. EPIDENDIO, *Enti e responsabilità da reato*, cit., 347.

[60] Según la jurisprudencia, lo dispuesto en el art. 13 del Decreto Legislativo 231/2001 requiere,

a los efectos de la configurabilidad de la infracción, la certeza y relevancia de la ganancia, pero no la cuantificación exacta de la misma, por lo que la entidad relevante puede deducirse legítimamente de la naturaleza y volumen de la actividad empresarial, ya que no es necesario que se identifiquen específicamente los ingresos individuales que la entidad haya obtenido de la actividad ilícita realizada, ni que se conozcan las cantidades pagadas. Por tanto, el beneficio de la empresa puede considerarse significativo por su participación en numerosos concursos con adjudicación de contratos públicos, tenido en cuenta las características y el tamaño de la empresa (Casación Penal, sección VI, 19 de octubre de 2005, núm. 44992, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure); Cass. pen., sez. II, 30 gennaio 2006, n. 3615, in [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure)).

[61] R. GUERRINI, *La responsabilità da reato degli enti*, Milán, 2006, 169 ss.

[62] S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, cit., 348.

[63] Casación Penal Sección VI, 25 de enero del 2010, n. 20560, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure) y en Cas. Pen., 2011, 3533, con anotación de R. PANETTA, *Responsabilità da reato degli enti: più certi i confini per l'applicazione in sede cautelare del principio di frazionabilità delle sanzioni interdittive e nomina del commissario giudiziale*.

[64] La disposición del art. 16 del Decreto Legislativo 231/2001 concluye estableciendo que, cuando la entidad o una de sus unidades orgánicas se utilicen permanentemente con el único o principal propósito de permitir o facilitar la comisión de delitos en relación con los cuales la entidad es responsable, deberá ser siempre ordenada la inhabilitación definitiva del ejercicio de la actividad y las disposiciones previstas por el art. 17 del mismo decreto.

[65] Cas. pen. sección VI, 16 de febrero de 2012, n. 6248, en Jur. it., 2012, archivo 12, 2638. También en cuanto a la revocación de las medidas cautelares de inhabilitación, es necesario que las condiciones previstas en el art. 17 del Decreto Legislativo 231/2001 se cumplan conjuntamente, como puede deducirse de la referencia acumulativa al art. 17 contenida en el art. 50 del mismo decreto.

[66] Cas. pen., sección III, 8 de junio del 2016, n. 45472, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure)

[67] D. MANZIONE, *I procedimenti speciali e il giudizio*, en LATTANZI (editado por) *Reati e responsabilità degli enti*, Milán, 2010, 671.

[68] A. IANNINI, en A.M. STILE-V. MONGILLO-G. STILE (editado por), *La responsabilità da reato degli enti collettivi: a dieci anni del d.lgs. n. 231/2001*, Napoles, 2013, 351 ss.

[69] R. GUERRINI, *La responsabilità da reato degli enti*, cit., 174 ss; F. SALVIANI, *Osservazioni a Cas. pen., sección III, 8 de junio del 2016, n. 45472*, en Cass. Pen., 2017, 4, 1619. En conformidad con el art. 15 del Decreto Legislativo 231/01 con la sentencia que ordena la continuación de la actividad, el juez sigue indicando los deberes y atribuciones del comisario, teniendo en cuenta la actividad específica en la que el organismo realizó la infracción. Asimismo, en el ámbito de las funciones y facultades señaladas por juez, el comisario vela por la adopción y aplicación efectiva de modelos organizativos y de control adecuados para prevenir delitos como los ocurridos. El Comisario no puede realizar actos de administración extraordinaria sin la autorización del juez. La disposición prevista en el art. 15 cierra con la aclaración de que no puede ordenarse la continuación de la actividad por parte del Comisario cuando la interrupción de la actividad siga a la aplicación definitiva de una sanción de inhabilitación.

[70] S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, cit., 348.

[71] El juez penal precisó cómo «a pesar del nomen iuris, la nueva responsabilidad, nominalmente administrativa, oculte su naturaleza sustancialmente penal; tal vez omitida para no abrir delicados conflictos con dogmas personalistas de la acusación penal, de rango constitucional (art. 27 de la Constitución)» (Cas. Pen., sec. II, 30 de enero del 2006, n. 3615, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure)).

[72] Tribunal de Milán, sección IV, 11 de diciembre de 2006, en [leggeditaliaprofessionale.it](http://leggeditaliaprofessionale.it). Según el juez de instrucción, “si bien el Decreto Legislativo 231/01 prevé criterios de imputación basados en la responsabilidad penal personal, así como prevé principios de sucesión legal tomados del sistema penal”, debe “conferirse a los datos literales” administrativos responsabilidad de la entidad” una correspondencia sustancial obtenible del mismo marco normativo de referencia».

[73] Cas. pen. sección II, 30 de enero de 2006, n. 3615; Cas. pen. sección VI, 9 de julio de 2009,

n. 36083, ambos en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure). Para más información, consulte en doctrina R. KORN, L'analisi del d.lgs. n. 231 e le prospettive di riforma in chiave ambientale, in *Agricoltura, istituzioni, mercati*, 2013, 3, 70 e 71. R. Korn recuerda que el informe de gobierno que acompaña al decreto habla del «nacimiento de un tertium genus de responsabilidad que combina los rasgos esenciales de los sistemas penales y administrativos en un intento de conciliar las razones de la eficacia preventiva con aquellas, aún más ineludibles con la máxima garantía». R. KORN, L'analisi del d.lgs. n. 231 e le prospettive di riforma in chiave ambientale, cit., 71.

[74] Véase R. KORN, L'analisi del decreto legislativo n. 231 e le prospettive di riforma in chiave ambientale, cit., 74, nota 18 en cuanto a la lista de delitos ambientales individuales previstos por el Código Ambiental y por la legislación sectorial.

[75] En conformidad con el art. 6, párrafo 1, del Decreto Legislativo 231/2001, si el delito ha sido cometido por personas que ejercen funciones de representación, administración o dirección en la entidad o en una de sus unidades orgánicas con autonomía financiera y funcional, así como por personas que ejercen, incluso de hecho, la dirección y control de los mismos, la entidad no responde si prueba que: a) el órgano de gobierno ha adoptado y efectivamente puesto en práctica, antes de la comisión del hecho, modelos de organización y gestión adecuados para prevenir los delitos como los ocurridos; b) la tarea de supervisar el funcionamiento y observancia de los modelos y cuidar de su actualización ha sido encomendada a un órgano de la entidad con facultades independientes de iniciativa y control; c) las personas han cometido el delito eludiendo fraudulentamente los modelos de organización y gestión; d) no ha habido supervisión omitida o insuficiente por parte del organismo a lo que se refiere la letra b). En el apartado 2 del art. 6 indica las necesidades a las que deben dar respuesta los modelos organizativos a los que se refiere la letra a) del apartado 1.

[76] R. KORN, L'analisi del d.lgs. n. 231 e le prospettive di riforma in chiave ambientale, cit., 75.

[77] S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, cit., 350.

[78] El Decreto Legislativo 24 febrero 1998, n. 58 fue modificado recientemente por el Decreto Legislativo 10 de mayo de 2019, n. 49.

[79] Tribunal de Apelación, Brescia, sección I, 16 de enero de 2019, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure).

[80] En conformidad con el art. 110 del Reglamento de Ejecución del Decreto Legislativo 58/1998, además, las acciones que superen los porcentajes indicados en los arts. 106 y 108 del mismo reglamento deberán venderse dentro de los doce meses.

[81] Tribunal Administrativo Regional de la región Lazio, Roma, sec. I, 23 de julio del 2019, n. 9833, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure).

[82] Véase, a modo de ejemplo, el Pacto de Integridad del Municipio de Milán del 12 de junio del 2002, que prevé la exclusión del competidor que haya incumplido sus obligaciones del procedimiento de quiebra convocado por el Municipio de Milán por un período de cinco años. Los planes anticorrupción adoptados por las autoridades locales también prevén la estipulación de pactos de integridad para las asignaciones. Al respecto, de nuevo a modo de ejemplo, cf. el Plan Municipal Anticorrupción 2015-2017 del Municipio de Turín.

[83] Tribunal Administrativo Regional de la región Veneto, sección II, 18 de enero de 2007, n. 129, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure). En doctrina ver: G. SEVERINI, Sanzioni amministrative interdittive e giurisdizione (sugli eccessi di velocità dei taxi acquei nella laguna di Venezia), en *Foro amm.-Tar*, 2007, 2, 36; y S. LICCIARDELLO, Le sanzioni interdittive, cit., 346.

[84] Cons. St., sec. IV, 11 de abril del 2007, n. 1624, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure). Para una reconstrucción de los lineamientos jurisprudenciales sobre la división de competencias en materia de sanciones administrativas y medidas correctivas, véase S. t. LICCIARDELLO, Le sanzioni ripristinatorie, en A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI (editado por), *La sanzione amministrativa. Principi generali*, Turín, 2012, 341-343.

[85] Cons. just. adm. sic., sec. jurisd., 21 de noviembre del 1997, n. 497, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure).

[86] Tribunal Administrativo Regional de la región Basilicata, sec. I, 12 de julio del 2007, n. 506 e 12 de junio del 2007, n. 471, en *Jur. it.*, 2007, 2876.

[87] Cons. St., sec. IV, 11 de abril del 2007, n. 1624, en [www.iusexplorerer/dejure](http://www.iusexplorerer/dejure).

