

POSTURA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA EN RELACIÓN CON EL PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN*

María Lourdes Ramírez Torrado**

* Este artículo es resultado de la investigación "Potestad sancionadora de la Administración, en Colombia", realizada en el marco del Programa de Doctorado en Derecho (Universidad Carlos III de Madrid). Trabajo financiado por la Fundación Universidad del Norte.

** Abogada. Candidata a doctora en Derecho administrativo, Universidad Carlos III de Madrid. Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Profesora investigadora, adscrita al Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política (GIDCEP), categoría B de Colciencias, de la Universidad del Norte.

Correspondencia: Universidad del Norte, Km 5, vía a Puerto Colombia, A.A. 1569, Barranquilla (Colombia). torradom@uninorte.edu.co

REVISTA DE DERECHO

Nº 28, Barranquilla, 2007

ISSN: 0121-8697

Resumen

*Dada la ausencia de una norma que contemple el régimen legal de la acción sancionadora de la Administración, la postura de la Corte Constitucional, como intérprete supremo de la Norma Fundamental, se erige como la pieza clave para determinar el alcance de esta facultad. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es estudiar la posición de la Corte Constitucional, desde su creación, sobre un aspecto fundamental como es el poder sancionador de la Administración. En este sentido, nos detendremos particularmente en aquellos aspectos que han sido analizados por el alto tribunal, como son: el concepto en sí mismo considerado de *ius puniendi* del Estado; el poder sancionador de la Administración; implicaciones de esta potestad; las diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador y los postulados que presiden la actividad sancionadora.*

Palabras claves: Poder sancionador, administración pública, principios.

Abstract

Given the absence of a norm regarding the legal regime of the sanctioning action of the Administration, the position of the Constitutional Court as the supreme interpreter of the Fundamental Norm becomes a key factor to determine the extent of this faculty. The objective of this article is to study the position of the Constitutional Court since its creation, concerning such a fundamental aspect as is the sanctioning power of the Administration. In this sense, we will particularly focus on those aspects already analyzed by the High Court, such as the concept itself, which has been considered *ius puniendi* of the State; the Administration sanctioning power, its implications, the differences between the sanctioning Penal and Administrative Law and the postulates presiding the sanctioning activity.

Key words: Administration sanctioning power, postulates, Administration.

Fecha de recepción: 19 de julio de 2007

Fecha de aceptación: 9 de septiembre de 2007

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo principal determinar cuál ha sido la posición de la Corte Constitucional colombiana, a partir de 1992, frente a un tema poco estudiado por la doctrina especializada como es el de la expresión del *ius puniendi* de la Administración.

Esta investigación se apoya en un acápite de la investigación doctoral titulada “El principio non bis in ídem en el ámbito ambiental español”. El apartado en mención se ocupa del análisis de la postura del máximo intérprete constitucional en Colombia sobre el poder sancionador de la Administración.

Para los efectos de este artículo se tomaron las decisiones de la Corte Constitucional en que se abordaba la temática de estudio, desde 1992 hasta el primer semestre de 2007, y luego se sistematizó la información recopilada, teniendo en cuenta los siguientes criterios: concepto del poder sancionador del Estado; autoridades de la Administración Pública que ostentan dicha potestad; efectos de la aplicación del *ius puniendi*; las divergencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador; y los principios que orientan la actividad sancionadora.

En este orden de ideas, la finalidad que se persigue con esta investigación es la de determinar la postura del máximo intérprete constitucional sobre un tema que no ha tenido la debida atención del legislador como tampoco de la doctrina especializada. Y con ello, determinar las pautas que enmarcan un tema de total actualidad como lo es el ejercicio del poder sancionador de la Administración.

1. *Ius Puniendi* del Estado

El *ius puniendi* del Estado ha sido definido como el poder que ostentan las autoridades, no sólo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal. Siendo fiel a las palabras de la Corte, esta facultad se traduce en la “potestad ésta, que no sólo es ejercida por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración, que, para lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, deban hacer uso de éste, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal”¹. A lo que luego ha

¹ C-160/1998.

agregado la Corte: “El poder del Estado se traduce en una serie de atribuciones, facultades o competencias que se radican en cada una de las ramas del poder y que se materializan en la existencia de distintas funciones, que constituyen el instrumento para el cumplimiento de los cometidos estatales”².

Tal como ha sido puesto en evidencia por la Corte Constitucional, la definición del concepto del *ius puniendi* es una tarea ardua, debido a que en el concepto convergen diversas manifestaciones de la potestad sancionadora del Estado³. Es decir, el poder sancionador del Estado no se encuentra en manos únicamente de las autoridades penales, sino que en aquél se dan cita otras modalidades jurídicas que ostentan facultades sancionadoras, caso de la administrativa⁴, que “cumple diferentes finalidades de interés general”⁵. Esta salvedad ha sido puesta de relieve por el mismo intérprete constitucional cuando, refiriéndose al poder sancionador de las autoridades penales, afirma que “potestad ésta, que no sólo es ejercida por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración, que, para lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, deban hacer uso de éste, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal”⁶.

Entonces, en el poder sancionador se congregan, junto al derecho penal, otras modalidades del ejercicio sancionador, caso del contravenional o policivo⁷, disciplinario, correccional o correctivo⁸, y al que la Corte Constitucional le ha agregado otra manifestación más como lo es el derecho de punición por indignidad política o *impeachment*⁹.

² C-853/2005.

³ C-530/2003; C-818/2005.

⁴ C-616-2002.

⁵ C-597/1996.

⁶ C-160/1998. A lo que ha agregado la Corte (C-406/2004), en cuanto a las divergencias entre sendos órdenes: “se diferencian entre sí por las materias reguladas, la determinación de los sujetos o las sanciones consagradas respecto de las conductas sancionables”.

⁷ T-490/1992. “El artículo 29 de la Constitución obliga al respecto del debido proceso en toda clase de actuaciones administrativas. La imposición de penas o medidas correccionales por la autoridad de policía debe sujetarse, por tanto, a las garantías procesales del derecho de defensa y contradicción y, en especial, al principio constitucional de la presunción de inocencia”.

⁸ C-818/2005; T-1039-2006; C-853/2005.

⁹ C-214/1994; C-948/2002.

De todas formas, y a pesar de la variedad de manifestaciones en que la actividad sancionadora puede traducirse, este *ius puniendi* responde a un poder único del Estado para ejercer la potestad sancionadora¹⁰. Aun cuando un poder haya nacido con posterioridad al del otro, refiriéndonos al poder sancionador del derecho penal y al administrativo respectivamente¹¹. Así, la potestad que ostenta el Estado para imponer sanciones por la infracción del ordenamiento legal es una, pero ella se encuentra expresada de formas diversas¹².

Esta univocidad del poder sancionador del Estado ha sido reconocida por la Corte Constitucional en distintas ocasiones cuando sostiene que

Si bien la doctrina sobre la materia ha reconocido que la aplicación de los principios y reglas del derecho penal delictivo al derecho administrativo sancionador, y entre ellos, al derecho disciplinario, tiene como fundamento la homogeneización o unidad punitiva exigible en tratándose del ejercicio del *ius puniendi*; de igual manera se ha admitido la existencia de una singularidad en cada uno de sus procedimientos (penal, correccional, contravencional o disciplinario), en respuesta a la naturaleza de los ilícitos y de sus sanciones, así como a la mayor intervención de las sanciones administrativas sobre las penales en el ordenamiento jurídico¹³.

Por último, la Corte ha anotado que cada una de las vertientes en que se representa el poder del Estado para sancionar y que integran el concepto de *ius puniendi* del Estado no se encuentran en posición de jerarquía entre ellas, sino, por el contrario, ellas están en igualdad de condiciones entre sí. En este sentido, el propio intérprete del texto constitucional ha afirmado: "Dentro de las manifestaciones del poder sancionatorio en el Estado Social de Derecho, aparece la potestad sancionadora en materia administrativa al lado de la potestad sancionadora en materia penal"¹⁴.

¹⁰ A pesar de que el intérprete de la Constitución reconoce la unidad del *ius puniendi* del Estado y al mismo tiempo toma prestadas las consideraciones de los tribunales europeos en materia de derecho administrativo sancionador, la Corte recurre a otros argumentos para permitir que a una persona se le sancione dos veces por los mismos hechos y por el mismo bien jurídico protegido aun cuando nos encontremos frente al mismo *ius puniendi* del Estado. Apartándose de este modo de su tradicional postura de seguir los pasos de los tribunales europeos.

¹¹ C-506/2002.

¹² C-597/1996.

¹³ C-818/2005.

¹⁴ C-506/2002.

2. Poder sancionador de la Administración

El interés por el estudio de la potestad sancionadora de la Administración, como lo ponen de manifiesto las sentencias de la Corte Constitucional, se remonta a 1983 (sentencia 51 de la Corte Suprema de Justicia, del 14 de abril de 1983, M.P. Manuel Gaona Cruz), cuando la Corte Suprema de Justicia se refiere al *ius puniendi* de la Administración como una “disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies”.

Esta postura de la Corte Suprema fue retomada por la Corte Constitucional en C-214/1994 cuando dispuso que

el poder del Estado, aun cuando concebido como un todo unitario, por la razón obvia de la división y especialización del trabajo se desdobra en una serie de atribuciones, facultades o competencias, institucionalizadas en el ordenamiento constitucional, que se radican en cada una de las ramas del poder público y traducen la existencia de unas funciones, las cuales constituyen los medios o instrumentos necesarios para el cumplimiento de los cometidos estatales. La fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquélla cumplir con las finalidades que le son propias. La Corte Suprema de Justicia en punto a la materia comprensiva del derecho punitivo del Estado ha señalado que “es una disciplina del orden jurídico que absorbe o recubre como género cinco especies, a saber: el derecho penal delictivo (reato), el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política (*impeachment*)¹⁵.”

De todas maneras, no se puede continuar en esta exposición sin antes anotar cómo tanto en uno como en otro evento las providencias de las altas cortes se apoyaron en las tesis de la doctrina científica y constitucional española. En cuanto a los primeros, nos referimos al trabajo del profesor catedrático Alejandro Nieto, uno de los más destacados juristas que ha dedicado su análisis al estudio de esta rama del derecho; Ángeles del Teso, profesora que ha escrito una obra sobre el estudio del

¹⁵ C-214/1994.

principio de culpabilidad en el ámbito administrativo¹⁶; Rebollo Puig, Carretero, Gómez del Mercado, Cano Mata, Calvo Charro y otros tantos que a través de sus obras han defendido la autonomía de la potestad sancionadora de la Administración del derecho penal, y han puesto especial esmero en analizar las peculiaridades de esta reciente rama que emerge en el panorama jurídico.

En cuanto al segundo caso, nos referimos a la postura que han defendido los tribunales Constitucional y Supremo de España, en donde se dispuso que los principios del derecho penal, dado su mayor desarrollo y madurez doctrinal¹⁷, se aplican igualmente al ejercicio de la actividad sancionadora de la Administración, por ser cada una de ellas expresiones de la actividad sancionadora del Estado. Claro está, esta transposición de los principios no se va realizar de una manera automática, sino, por el contrario, teniendo siempre en cuenta el ámbito en que nos encontramos, para matizar su aplicación.

Aterrizando de nuevo en nuestras fronteras, observamos cómo los argumentos esgrimidos por nuestras cortes son muy cercanos a los invocados por el derecho español. Así, en las sentencias C-506/2002 y C-818-2005, y otras tantas que se dejarán para un posterior estudio, se invocan los argumentos defendidos por Alejandro Nieto en su célebre obra *Derecho Administrativo Sancionador*¹⁸. En este sentido, se pronunció la Corte Constitucional en 1998:

El poder coactivo de la administración, en el ámbito de estas infracciones, tiene características muy particulares, que impiden su asimilación con el

¹⁶ C-506/2002.

¹⁷ En este sentido, el Tribunal Constitucional, desde sus primeras decisiones, precisamente en pronunciamientos que estaban relacionados con el principio *non bis in ídem*, toma la postura que venía empleando el Tribunal Supremo de aplicar los principios del derecho penal al campo del derecho administrativo, con ciertas modulaciones, supliendo de esta forma la laguna legal que existía en la legislación en aquel entonces (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás-Ramón (2004). *Curso de derecho administrativo II* (9ª edición, p. 168). Madrid. En tal sentido, Sánchez Morón manifiesta cuáles son las decisiones a que se refiere García de Enterría, y ellas se tratan de la SSTS de 29 de septiembre y la de 10 de noviembre de 1980 (SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2005). *Derecho Administrativo. Parte general* (p. 651). Madrid: Tecnos; GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *Curso de derecho... op. cit.*, p. 168).

¹⁸ NIETO, *op. cit.*, p. 149-199.

poder punitivo que, en el ámbito penal, ejerce el Estado. Lo anterior, empero, no significa que los derechos y garantías fundamentales del administrado sean desconocidos, pues, expresamente, se encuentran garantizados en el artículo 29 de la Constitución¹⁹.

Otro argumento invocado por la Corte para defender la autoría de esta rama del derecho es la necesidad de superar la división tradicional de los poderes públicos que conduce a que el aparato judicial, representado en este caso por la jurisdicción penal, tenga en exclusiva la potestad de sancionar a las personas, ya que otras autoridades, caso de las administrativas, eran competentes para ejercer una potestad sancionadora en el ejercicio de sus funciones. De este modo

El derecho administrativo sancionador, en términos de la doctrina y la jurisprudencia constitucional, supone una ruptura del principio clásico de la tridivisión de poderes, en la medida en que la represión de los ilícitos ya no corresponde de manera exclusiva al poder judicial, y más concretamente a la justicia penal. En efecto, el modelo absoluto de separación de funciones del poder público, se reveló como insuficiente ante el incremento de deberes y obligaciones de los particulares, como de funciones públicas de los servidores del Estado, que ante su incumplimiento merecían la imposición de una sanción. Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una de las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal²⁰.

Esta situación, como es puesta de manifiesto por el propio intérprete constitucional, obedece al incremento de las funciones en cabeza de la Administración. Resultado esto último del rol llamado a cumplir por el Estado contemporáneo. Como lo ha expresado la Corte:

si en sus inicios el Estado constitucional liberal se justificaba como garante de los derechos y libertades individuales, pero sin ningún compromiso con la verdadera promoción de los mismos, el Estado social de Derecho se concibe como el promotor de toda la dinámica social hacia la efectividad de tales derechos y garantías²¹.

¹⁹ C-160/1998.

²⁰ C-818-2005; C- 506/2002.

²¹ C-506/2002.

Así las cosas, de acuerdo con las exigencias del Estado social de derecho se ocasionó un incremento apreciable de las facultades administrativas tendientes a cumplir con los nuevos cometidos señalados al Estado mismo²²:

Si bien el constituyente y el legislador previeron y desarrollaron nuevos mecanismos de acción pública para el logro de los nuevos cometidos estatales, gran parte de esta actividad recayó en la Administración Pública. El creciente aumento de las actividades ejecutivas significó el correlativo incremento de sus poderes, entre ellos el de sancionar el incumplimiento de los deberes para con ella²³.

A lo que ha añadido:

el Estado ha sido llamado al cumplimiento de nuevas actividades y al ejercicio de funciones como las de planeación e intervención de la economía, la redistribución del ingreso para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas asociadas con la efectividad de los derechos fundamentales, la protección del medio ambiente, etc.²⁴

Así, la transformación consecuente del Estado acarrió

el aumento de la actividad administrativa, cuya eficacia se vio asociada a la necesidad de reconocerle a la Administración Pública ciertas facultades de sanción. Se estimó así que en el nuevo modelo estatal, que requería de la permanente intervención de la Administración, la potestad sancionadora que se le reconocía le permitía ejercer eficazmente sus facultades de gestión²⁵.

3. ¿Qué implica la potestad sancionadora de la Administración?

Tal como sucede en la Norma Fundamental española²⁶, en la Constitución colombiana no existe una referencia directa y expresa sobre el

²² C-125/2003.

²³ C-506/2002.

²⁴ C-506/2002.

²⁵ C-125/2003.

²⁶ Luego de realizar un repaso de las diversas previsiones constitucionales sobre las obligaciones constitucionales de los poderes públicos, notamos cómo las disposiciones constitucionales son especialmente rigurosas y extensas en lo referido con las autoridades judiciales, mas no con las administrativas. Esta afirmación es de muy fácil comprobación, pues basta echar un vistazo a las diversas previsiones de la CE para notar que el legislador constituyente se detiene, con especial ahínco, en determinar las directrices que marcan las actuaciones de los órganos judiciales.

poder sancionador de la Administración. Pese a ello, haciendo una lectura más detenida de dos textos constitucionales observamos cómo en uno y en otro caso el constituyente fue lo suficientemente previsivo y le da piso constitucional al poder sancionador de la Administración. Para el caso español, en el artículo 45.³²⁷ y en el supuesto colombiano en el artículo 29 de la CN. Disposición que extiende las garantías del derecho penal al derecho²⁸, y que reza:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

El artículo 29 como fundamento de la potestad sancionadora del Estado ha sido reconocido por el propio intérprete constitucional cuando en sentencia de C-506/2002 sostuvo que

si bien el fundamento constitucional de esta facultad sancionadora de la Administración no aparece explícito en las normas superiores, sí existe dentro de la Carta la referencia implícita a tal potestad²⁹.

²⁷ **Art. 45.** “1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”. Nos remitimos a lo expresado en la nota de pie de página 27.

²⁸ T-145/1993. “El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias”. C-690/1996; C-160/1998; 616/2002.

²⁹ C-506/2002; C-616/2002.

A lo que añade a renglón seguido:

De esta manera, cuando la Carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer sanciones, es decir, la potestad sancionadora de la Administración³⁰.

De todas formas, el reconocimiento del poder de la Administración no se limita a este artículo, pues otras disposiciones con rango constitucional regulan otros aspectos que están comprendidos por la potestad sancionadora de la Administración. Frente a ello, la Corte se ha pronunciado:

Además diversas normas esparcidas a lo largo del texto constitucional regulan otra de las facetas de esta potestad, que es la referente al régimen disciplinario aplicable a los funcionarios públicos. De este corte son las normas relativas a las facultades disciplinarias de diversos órganos como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, etc. De todo este panorama emerge con claridad el fundamento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración³¹.

Entonces este poder que ostenta la autoridad administrativa³², otorgado por el propio legislador constitucional, para sancionar³³ se fundamenta en el poder inherente que posee el Estado³⁴ (“poder sancionador que se ha reconocido a la administración, tiene como fundamento el *ius puniendi* que ostenta el Estado”³⁵), que es indispensable para el adecuado cumplimiento de sus funciones³⁶.

³⁰ C-506/2002.

³¹ C-506/2002.

³² C-948/2002. “Así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora”.

³³ T-521/1992. En cuanto al proceso sancionador, la Corte lo define como “Todo proceso consiste en el desarrollo de particulares relaciones jurídicas entre el órgano sancionador y el procesado o demandado, para buscar la efectividad del derecho material y las garantías debidas a las personas que en él intervienen”.

³⁴ C-160/1998.

³⁵ C-160/1998.

³⁶ C-818/2005.

De este modo, el hecho de que la Administración tenga poder para sancionar tiene por finalidad³⁷

garantizar el mantenimiento del orden jurídico mediante la represión de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Es, pues, dicho derecho un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los mandatos que las distintas normas jurídicas imponen a los administrados³⁸.

Esta potestad que ostenta la Administración para sancionar tiene su reflejo en dos órdenes en particular: por un lado, en el derecho disciplinario³⁹, en donde se impone una sanción disciplinaria, y por otro, en el derecho administrativo mismo, donde se coloca una sanción correctiva⁴⁰. La potestad sancionadora reconocida a la administración asume dos modalidades: la disciplinaria (frente a los funcionarios que violan los deberes y prohibiciones) y la correccional (por las infracciones de los particulares a las obligaciones o restricciones en materia de higiene, tránsito, financiera, fiscal, etc.)⁴¹. Diciendo con ello que el poder sancionador de la Administración no sólo se traduce en las sanciones que pueden ser impuestas a las personas que se encuentran vinculadas directamente con la Administración⁴², en el caso del derecho disciplinario, sino también en los eventos en que no media relación alguna⁴³: cuando se impone una sanción correctiva⁴⁴.

³⁷ Garantía que se erige como una “potestad sancionadora propia, la cual constituye una importantísima manifestación de poder jurídico que es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines” (C-406/2004).

³⁸ C-10/2003; C-406/2004.

³⁹ Sin ánimo de agotar todas las providencias que sostienen esta afirmación: T; C-438/1992, C-214/1994; T-1039/2006, C-819/2006. Sobre el particular, T-438/1992: “El derecho disciplinario que respalda este poder está compuesto por un conjunto de normas y principios jurídicos que permiten imponer sanciones a los servidores públicos cuando éstos violan sus deberes, obligaciones o incurrir en vulneración de las prohibiciones e incompatibilidades que para ellos ha establecido la ley. Este tipo de responsabilidad ha dado lugar a la formación de una rama del derecho administrativo llamada “derecho administrativo disciplinario”.

⁴⁰ C-597/1996; C-818/2005.

⁴¹ C-214/1994; C-597/1996.

⁴² En algunas ocasiones, el derecho disciplinario no ha sido asimilado al derecho administrativo sancionador, sino al derecho penal delictivo (T-438/1992). Según esta interpretación, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho penal, y en su aplicación deben observarse las mismas garantías y los mismos principios que informan el derecho penal.

⁴³ C-827/2001: “permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios

En el primer caso, y lo relacionado con el concepto mismo de derecho disciplinario, la Corte se ha referido a él en los siguientes términos:

Es una rama esencial en el funcionamiento de la organización estatal, pues se encuentra orientado a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, limitando el alcance de sus derechos y funciones, consagrando prohibiciones y previendo un estricto régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, que al ser desconocidos, involucran, si es del caso, la existencia de una falta disciplinaria, de sus correspondientes sanciones y de los procedimientos constituidos para aplicarlas⁴⁵.

Y se encuentra compuesto por “todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan”⁴⁶.

De este modo, el objetivo principal del derecho disciplinario “es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos”⁴⁷. Y se manifiesta en “la potestad de los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios, con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad”⁴⁸. Aunque nada impide que se pueda sancionar disciplinariamente a particulares que cumplen funciones públicas⁴⁹: profesionales que tienen determinados

funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos”.

⁴⁴ No se puede dejar de mencionar cómo la propia Corte en ciertas sentencias incluye dentro del derecho administrativo sancionador las sanciones que se imponen en el marco del derecho contravencional. Así, la T- 1039/2006: “Este último hace parte del derecho administrativo sancionador, género que agrupa diversas especies –tales como el derecho contravencional, el derecho correccional, y el propio derecho disciplinario– y en general”. De forma tácita, el intérprete constitucional sentenció en T-490/1992: “La imposición de penas o medidas correccionales por la autoridad de policía debe sujetarse, por tanto, a las garantías procesales del derecho de defensa y contradicción y, en especial, al principio constitucional de la presunción de inocencia”.

⁴⁵ C-818-2005.

⁴⁶ C-417/1993.

⁴⁷ C-818-2005.

⁴⁸ C-818/2005 ; T-1039/2006.

deberes especiales⁵⁰. En dos casos sentenció que los “servidores públicos deben propender por el logro del objetivo principal para el cual fueron nombrados, esto es, servir al Estado y a la comunidad en general con estricta sujeción a lo dispuesto en la Constitución, la ley y el reglamento”⁵¹.

En el segundo caso, la faceta correctiva, la facultad sancionadora de la Administración tiene una relación bastante estrecha con el poder de policía⁵² que ostenta aquélla para mantener el orden público⁵³ y lo que éste lleva implícito: las condiciones de salubridad, tranquilidad y seguridad que se deben dar en el seno de una comunidad. Así, “las

⁴⁹ Además de los clásicos ejemplos de relaciones que se encuentran cobijadas entre las relaciones de sujeción especial: caso de policía, fuerzas militares, o de los funcionarios, la Corte Constitucional considera, en ello siguiendo a la doctrina internacional, que los particulares que cumplen funciones públicas pueden quedar cobijados en este tipo de relaciones disciplinarias. Así, la C-181-2002: “No resultaba incompatible con el régimen constitucional que los particulares asignados en el cumplimiento de funciones originalmente encargadas a entes Estatales, respondieran disciplinariamente a la manera de los servidores públicos. La Corte advirtió que la norma acusada se limitaba a reconocer un hecho cierto y era el que los particulares podían prestar servicios públicos de manera permanente y que, en tales condiciones, podían estar sometidos al régimen disciplinario de los servidores públicos. Las consideraciones pertinentes son las que siguen”. A lo que agrega: “En resumen, las consideraciones anteriores pueden plantearse de la siguiente forma: aunque, en principio, los particulares no se encuentran sometidos al régimen disciplinario de la Ley 200 de 1995, pues éste ha sido previsto para la sanción de las conductas desplegadas por los servidores públicos, aquéllos sí lo están cuando han sido encargados de la prestación de una función pública. Ello no quiere significar, según la última apreciación, que el régimen aplicable a los particulares sea, *in toto*, el mismo de los servidores públicos. La ley, en cada caso, determinará cuáles son los aspectos sancionatorios previstos para unos y otros, tal como se deduce del texto del inciso tercero del artículo 123 Constitucional”.

⁵⁰ C-949/20002: “que están sometidas a una sujeción especial, como los servidores públicos, o a profesionales que tienen determinados deberes especiales, como médicos, abogados o contadores”.

⁵¹ C-818/2005.

⁵² C-818/2005. “De otro lado, la facultad sancionadora de la Administración ha sido objeto de comparación y distinción con los conceptos de poder de policía y función de policía, en los siguientes términos: “Por una parte, se distingue del poder de policía, en cuanto éste lejos de pretender preservar la vigencia del orden jurídico mediante la represión o sanción de comportamientos contrarios al mismo, se limita a regular el alcance de la libertad ciudadana mediante normas generales e impersonales, a fin de asegurar la estabilidad del orden público conforme a los parámetros de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad pública. Por la otra, la potestad sancionadora es distinta de la función de policía, pues ésta supone el ejercicio de facultades asignadas a las autoridades administrativas en ejercicio del poder de policía, con miras a garantizar el orden público en sus diversas facetas, y no a consagrar los distintos instrumentos de coacción que permitan sancionar el incumplimiento de los mandatos impuestos por las normas jurídicas a sus destinatarios”.

facultades administrativas relativas, por ejemplo, a la organización del transporte público, la comercialización de alimentos, a la preservación del medio ambiente, al régimen de cambios internacionales, etc., tienen su justificación en la necesidad de mantener las condiciones de salubridad, tranquilidad y seguridad implicadas en la noción de orden público⁵⁴.

Este poder correctivo de la Administrativo va encaminado

A un grupo determinado de personas y está orientado a sancionar el incumplimiento de determinadas reglas preestablecidas, dirigidas al mantenimiento de ciertas condiciones que hacen efectivo el servicio, pero que no restringen derechos fundamentales, en cuanto las sanciones consisten, en la generalidad de los casos, en multas, suspensiones y restricciones, que pueden ser operativas o de utilización de bienes y servicios⁵⁵.

De tal forma, a la Administración le es posible ejercer el *ius puniendi*⁵⁶ de que es titular con el fin de “realizar los valores del orden jurídico institucional”⁵⁷, a lo que le ha agregado la misma Corte para “garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal”⁵⁸, y en definitiva, para la propia protección de su organización y funcionamiento.

Dentro de estas sanciones están aquellas que se aplican, entre otros, en la esfera del derecho: tributario⁵⁹, régimen de cambios⁶⁰, bursátil⁶¹, aeronáutico⁶², financiera y bancaria⁶³, tránsito⁶⁴.

⁵⁴ C-506/2002.

⁵⁵ C-853/2005.

⁵⁶ La C-827/2001 sintetiza las funciones que cumple el poder sancionador de la Administración. Así, “se ha expresado, en forma reiterada, que i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos, y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas”.

⁵⁷ C-597/1996.

⁵⁸ C-160/1998.

⁵⁹ C-690/1996; C-160/1998; C-616/2002; C-506/2002: C-506/2002: “Para la Corte es claro que la imposición por la Administración de sanciones por el incumplimiento de deberes tributarios es actividad típicamente administrativa y no jurisdiccional”. C-616/2002: “En materia tributaria la actividad sancionatoria de la Administración persigue lograr unos fines constitucionales

De otra parte, este poder que ostenta la administración se traduce en la imposición de sanciones “para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando”⁶⁵. Tal como lo ha señalado la Corte en el caso concreto de la actividad bancaria, bursátil y financiera y el poder que ostentaba la Administración para sancionar

en esa medida la atribución de funciones de policía administrativa a la Superintendencia Financiera es una expresión del control reforzado estatal

específicos: a la Administración Pública compete recaudar los tributos destinados a la financiación de los gastos públicos con los cuales se logra en gran medida cumplir los fines del Estado, cometido en el cual debe observar no sólo los principios generales que gobiernan el recto ejercicio de la función pública, es decir, los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad a que se refiere el artículo 209 de la Carta, sino también y especialmente los de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario que menciona el canon 363 constitucional”.

⁶⁰ C-922/2001; C-616/2002; C-10/2003; C-99/2003; C-343/2006; C-564/2000.

C-99/2003: “El régimen cambiario es una de las manifestaciones del derecho administrativo sancionador y de las funciones de policía económica que corresponden por principio al Estado moderno, integrado por un conjunto de regulaciones propias, que consagran los derechos y las obligaciones para residentes y no residentes en el territorio nacional que realicen operaciones económicas internacionales que impliquen el movimiento de divisas”.

⁶¹ C-406/2004.

⁶² C-853/2005.

⁶³ C-475/2004.

⁶⁴ C-530/2003. Al respecto la Corte ha sostenido que “La regulación del tránsito se funda en gran medida en la concesión a ciertas autoridades –las autoridades de tránsito– de la facultad de imponer sanciones a aquellos conductores que infrinjan las normas que buscan proteger la seguridad de las personas. Por ello es necesario que la Corte recuerde brevemente el ámbito constitucional de esas potestades sancionadoras de las autoridades estatales”. De otra parte, en otra sentencia, T-115/2004, sostiene que “la actuación que adelantan las inspecciones de tránsito cuando declaran contraventor a una persona por infringir las normas de tránsito, por lo menos en cuanto se refiere a aquellas multas originadas por comparendos de tránsito cuando no hay daños ni víctimas, no constituyen en estricto sentido un juicio. No hay partes que tengan intereses opuestos, lo pretendido no es resolver un conflicto surgido entre dos o más personas y la administración no actúa como un árbitro o juez que dirime la controversia. Es simplemente la administración frente al administrado que ha desconocido una norma de conducta. Frente a una infracción de tránsito en donde no haya daños la administración sólo va a determinar si por haber desconocido una norma de conducta, contemplada en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, el presunto contraventor debe ser sancionado con una multa, y en la respectiva audiencia éste, a su vez, tendrá la posibilidad de demostrar que ello no ocurrió o que no es el responsable, pero en manera alguna hay conflicto entre partes, como sí ocurre, en cambio, en los amparos posesorios. En los casos de infracciones por normas de tránsito, cuando no hay daños, la autoridad administrativa no actúa como juez, es decir, no dirime una controversia entre dos partes que persiguen intereses opuestos”.

⁶⁵ C-214/1994.

sobre una actividad económica y los agentes que la desempeñan ordenado por los artículos 189.24 y 335 constitucionales (...). La importancia de tales propósitos, relevantes desde el punto de vista del ordenamiento constitucional, justifica la asignación de potestad sancionadora a la Superintendencia Financiera, la cual debe ser suficiente y adecuada para cumplir los altos fines encomendados, de manera tal que el ente estatal pueda adoptar medidas eficaces para prevenir y sancionar las actuaciones de los agentes económicos o de las instituciones que los amenacen o lesionen, entre las cuales se cuenta la imposición de sanciones personales o institucionales⁶⁶.

O lo propio con el poder de que es titular la DIAN para imponer sanciones. “Para empezar la Corte resalta que la norma demandada desarrolla deberes y principios establecidos en la Constitución. En efecto, el artículo 41 de la **Ley 633 de 2000** faculta a la DIAN para sancionar a quienes pongan en el mercado bienes cuya permanencia en el territorio nacional aduanero sea contraria a las normas. Se busca así dotar a la administración de impuestos de herramientas adecuadas para la lucha contra el contrabando”⁶⁷.

De poco serviría, como lo señala indirectamente la Corte Constitucional, que la Administración tuviera facultades jurídicas para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general y no ostentara un poder para hacer viable este objetivo. Acudiendo a las palabras del intérprete constitucional:

La doctrina *ius publicista* reconoce que la potestad sancionadora de la Administración forma parte de las competencias de gestión que constitucionalmente se le atribuyen, pues es indudable que si un órgano tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato correlativamente debe implicar la asignación de atribuciones sancionatorias bien sea al mismo órgano que impuso la obligación o a otro distinto, con el propósito de asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes⁶⁸.

⁶⁶ C-806/2006.

⁶⁷ C-616/2002; C-506/2002.

⁶⁸ C-818/2005; C-506/2002.

Y que de modo más sintético sostuvo la C- 827/2001: “La doctrina se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora”.

Este poder estatal se manifiesta por intermedio de un abanico de competencias o poderes concretos para el cumplimiento de su objetivo. En este sentido se ha pronunciado la Corte: “fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquélla cumplir con las finalidades que le son propias”⁶⁹.

De este modo, tal como lo coloca de relieve la propia Corte, no existe duda alguna en que la potestad sancionadora de la Administración es titular de un poder para ejercitar la actividad sancionadora, porque “si un órgano tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato implica que el órgano que lo impuso tenga atribuciones sancionatorias”⁷⁰.

En cuanto a la manera como se manifiesta el poder sancionador, la sanción administrativa “es el instrumento que permite la realización de la naturaleza misma del Estado”⁷¹, y se constituye en la respuesta de la Administración cuando los administrados quebrantan el orden legal. Por tanto, “la inobservancia, por parte de los administrados, de ciertos mandatos, prescripciones y reglas establecidas para garantizar el buen funcionamiento de la administración y lograr una eficiente prestación del servicio, genera una actuación positiva por parte del Estado que se traduce en el ejercicio de su poder sancionador”⁷².

Recurriendo a las palabras de la Corte, la sanción administrativa es la “respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han

⁶⁹ C-214/1994; C-616-2002.

⁷⁰ C-125/2003.

⁷¹ C-690/1996.

⁷² C-853/2005.

ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración, entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado⁷³.

La Corte ha diferenciado tres momentos de la sanción; los dos primeros relacionados con su creación y tienen una especial relevancia en lo que respecta a la aplicación del principio de legalidad. Y, esto es, al momento en que es definida, por parte del legislador, la sanción en la respectiva disposición normativa. En el segundo caso, la imposición de la sanción tiene lugar cuando se va a sancionar a través de un acto administrativo; la tercera y última etapa comprende la ejecución o materialización de la sanción administrativa⁷⁴.

Dentro de las modalidades que adopta la legislación para imponer las sanciones tenemos la multa, que representa el instrumento por excelencia para materializar el *ius puniendi* de la Administración. En este sentido, la Corte se manifiesta sobre lo evidente; basta dar un vistazo a la normativa para comprobar esta situación. La Corte ha pronunciado al respecto en los siguientes términos: “Así mismo, dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar (...) la instauración de la multa como sanción prototípica⁷⁵”.

El decomiso y el cierre de establecimientos⁷⁶ son otras herramientas de que dispone la Administración para lograr la efectividad del ordenamiento legal⁷⁷. Y aunque cada una de ellas esté muy próxima, ya en un mismo acto administrativo pueden ser impuestas dos instituciones, ello no obsta para que tanto una como otra sean sanciones diversas⁷⁸.

⁷³ C-564/2000.

⁷⁴ C-616/2002. “En cambio, cuando se dice en la norma que se impondrán sellos oficiales, se está aludiendo al tercer momento, es decir, al de la ejecución de la sanción de clausura que se materializa mediante el sellamiento”.

⁷⁵ C-827/2001; 948/2002.

⁷⁶ C-616/2002.

⁷⁷ C-616/2002: “Uno de los instrumentos de los cuales dispone la administración de impuestos para lograr la efectividad de las normas tributarias, particularmente en materia de aduanas, es la de decomisar de manera permanente los bienes que se encuentren en el territorio aduanero nacional en violación al régimen que reglamenta esta materia. Este tema ha sido analizado por la Corte en fallos adoptados con salvamentos de voto de sus magistrados”.

⁷⁸ C-616/2002: “En este orden de ideas, la Corte considera que comoquiera que el decomiso de bienes por violación al régimen aduanero y la clausura de establecimiento son sanciones distintas que tienen naturalezas sancionatorias diferentes, a pesar de que, cuando sea el caso, han de ser impuestas en un mismo acto administrativo, la Administración de Impuestos deberá observar ciertos requisitos para preservar la especificidad y la autonomía de la segunda sanción así como para garantizar el derecho de defensa”.

Por otra parte, dada la naturaleza del poder de la Administración para sancionar, se destaca cómo se interdice que las autoridades administrativas tengan algún tipo de potestad para privar la libertad⁷⁹.

4. Diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo

El *ius puniendi* del Estado es uno solo, pero tendrá un alcance diverso de acuerdo con el sector en que se aplique. Los puntos en común entre uno y otro ámbito ostentan una extensión diversa dependiendo del sector en que nos encontremos debido a la naturaleza y los intereses⁸⁰ propios de cada orden⁸¹. En este sentido, se ha pronunciado la propia Corte Constitucional, que sostiene que “si bien hay elementos comunes a los diversos regímenes sancionadores es lo cierto que las características específicas de cada uno de ellos exigen tratamientos diferenciales”⁸², resultado de la divergencia cualitativa⁸³ de dos órdenes⁸⁴, o como lo ha apuntado más enfáticamente la Corte: “debido a las particularidades de cada una de las modalidades sancionatorias, que difieren en cuanto a sus intereses, sujetos involucrados, sanciones y efectos jurídicos sobre la comunidad”⁸⁵.

Para analizar las divergencias entre uno y otro sector se debe partir necesariamente de la naturaleza propia⁸⁶ de dos órdenes, para a partir

⁷⁹ C-827/2001; 948/2002.

⁸⁰ C-818/2005: “Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración, y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal”.

⁸¹ T-1039/2006: “No obstante, también ha puesto de manifiesto que las distintas especies de derecho sancionador comparten unos elementos comunes que los aproximan al derecho penal delictivo”.

⁸² C-948/2002.

⁸³ C-530/2003: “La sanción viene a ser el instrumento coactivo para hacer cumplir la medida. De conformidad con lo expuesto anteriormente, la potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente y por sus fines de la potestad punitiva penal”. C-616/2002.

⁸⁴ C-160/1998; C-616-2002.

⁸⁵ C-818/2005; T-1039/2006.

⁸⁶ C-818/2005: “bien la doctrina sobre la materia ha reconocido que la aplicación de los principios y reglas del derecho penal delictivo al derecho administrativo sancionador, y entre ellos, al derecho disciplinario, tiene como fundamento la homogeneización o unidad punitiva exigible en tratándose del ejercicio del *ius puniendi*; de igual manera se ha admitido la existencia de una singularidad en cada uno de sus procedimientos (penal, correccional, contravencional o disciplinario), en respuesta a la naturaleza de los ilícitos y de sus sanciones”. No obstante, la

de este punto comenzar a definir las diferencias y particularidades⁸⁷ de cada ámbito. De este modo, en el derecho penal, aunque tiene por objetivo fundamental proteger “el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores”⁸⁸ y de protección⁸⁹ en la persona del delincuente⁹⁰, la potestad sancionadora de la Administración “se orienta más a *la propia protección de su organización y funcionamiento*”⁹¹. Lo que se traduce en que la potestad de la Administración para sancionar es “una potestad doméstica, (...) con efecto sólo para quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto”⁹². Y para lograr este fin la Administración debe perseguir la consecución de los principios constitucionales contemplados en la Norma Fundamental, art. 209⁹³, que gobiernan la función pública⁹⁴.

Este poder de la Administración para sancionar se activa en el evento que las condiciones de orden público se alteren; claro está, siempre que se violen las infracciones administrativas que intenten preservar el mantenimiento de las condiciones necesarias para mantener el control de la comunidad⁹⁵. “En este orden de ideas, la finalidad del derecho administrativo sancionador consiste en garantizar el mantenimiento del orden jurídico mediante la represión de todas aquellas conductas

Corte se ha manifestado en sentido contrario cuando afirmó que el derecho penal y el derecho administrativo poseían una naturaleza diversa. Ese fue el caso de la decisión T-521/1992, que sostiene: “Toda infracción merecedora de reproche punitivo tiene una misma naturaleza, como idénticas son las consecuencias, no obstante que provengan de una autoridad administrativa o jurisdiccional o que tengan origen en las diferencias formales de los trámites rituales”.

⁸⁷ Como lo afirma la sentencia C-10/2003: “También existen razones que distinguen entre uno y otro ordenamiento, con base en los principios instrumentales de rango constitucional que permiten reconocer la existencia de ordenes jurídicos parciales, con sus propias reglas, que no se aplican por extensión a todo el sistema jurídico, como es el caso de los principios inspiradores y rectores de la normatividad sustantiva y procedimental del Derecho Penal”.

⁸⁸ T-145/1993; C-616/2002.

⁸⁹ C-720/2006.

⁹⁰ C-214/1994.

⁹¹ T-145/1993.

⁹² C-214/1994.

⁹³ Postulados relacionados con la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

⁹⁴ C-506/2002.

⁹⁵ C-530/2003: “Aunque se ejercita a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, tiene una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones normativas”.

contrarias al mismo. Es, pues, dicho derecho un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los mandatos que las distintas normas jurídicas imponen a los administrados⁹⁶. Y se convierte en un medio necesario “para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones”⁹⁷.

A esta distinción la Corte agrega un dato clave para diferenciarlo, relacionado con las respuestas⁹⁸ de uno y otro orden relacionadas con los conceptos de pena o castigo propios del derecho penal, y la sanción administrativa. En cuanto al objetivo o propósito de la sanción administrativa⁹⁹, la Corte ha señalado:

En la actualidad, es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas¹⁰⁰.

En el caso del derecho penal, la pena se constituye “en el mecanismo de control más gravoso para la libertad de las personas, es también la forma de tutela más eficaz de los bienes y derechos fundamentales de los individuos”¹⁰¹.

“Es entonces en la existencia de una pena o castigo, en donde se distinguen el derecho administrativo sancionador de otras instituciones que proponen defender y amparar el mantenimiento del orden jurídico, como lo son, por ejemplo, las acciones públicas en defensa de

⁹⁶ C-10/2003 Aclaración de voto de la providencia.

⁹⁷ C-616/2002.

⁹⁸ C-406/2004.

⁹⁹ En cuanto a la sanción disciplinaria, la Corte ha sostenido, en C-125/2003, que “Las sanciones imponibles deben perseguir una finalidad disuasoria de conductas que impidan la efectividad de los mencionados principios que rigen la función pública, la punición de las mismas con fines correccionales, o el retiro del servicio de aquellos funcionarios cuya conducta extrema compromete de manera grave la realización de esos principios constitucionales”.

¹⁰⁰ C-818/2005.

¹⁰¹ C-285/1997.

la Constitución, frente a las cuales las órdenes de protección pueden limitarse a la simple exigencia de una acción u omisión de determinados actos”¹⁰².

De lo anterior se desprende que el derecho penal se ocupa de los ataques que atenten o pongan en peligro los bienes jurídicos de mayor relevancia para la comunidad¹⁰³, mientras que el derecho administrativo¹⁰⁴ se encarga de aquellas agresiones que si bien no se refieren a bienes jurídicos tan fundamentales, su lesión coloca en peligro la estabilidad y convivencia en el seno de la sociedad¹⁰⁵. Como lo coloca de relieve la Corte Constitucional en su fallo C-948/2002: “Sin embargo, no todas las infracciones eran susceptibles del mismo tratamiento, pues en atención a los intereses que se pretendían proteger con cada una las disciplinas del derecho punitivo del Estado, se distinguieron aquellas que serían objeto de sanción directa por la Administración, y aquellas otras que se reservarían para la justicia penal”.

En cuanto al radio de acción del derecho penal, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el particular sosteniendo que

Entre el derecho penal y los otros derechos sancionadores existen diferencias que no pueden ser desestimadas. Así, el derecho penal no sólo afecta un derecho tan fundamental como la libertad sino que además sus mandatos se dirigen a todas las personas, por lo cual es natural que en ese campo se apliquen con máximo rigor las garantías del debido proceso. En cambio, otros derechos sancionadores no sólo no afectan la libertad física, pues se

¹⁰² C-818/2005

¹⁰³ C-285/1997: “La intervención del derecho penal se dirige a sancionar las conductas lesivas de los bienes jurídicos que se estiman más valiosos, teniendo en cuenta que el hecho punible, además de lesionar bienes jurídicos particulares, atenta contra los valores ético-sociales predominantes en una sociedad determinada”.

¹⁰⁴ En todo caso, el derecho penal interviene en *última ratio*, es decir, cuando las otras medidas no son lo suficientemente idóneas para lograr la protección eficiente de un bien jurídico (C-897/2005).

¹⁰⁵ C-853/2005: “El derecho administrativo correccional, por su parte, va dirigido a un grupo determinado de personas y está orientado a sancionar el incumplimiento de determinadas reglas preestablecidas, dirigidas al mantenimiento de ciertas condiciones que hacen efectivo el servicio, pero que no restringen derechos fundamentales, en cuanto las sanciones consisten, en la generalidad de los casos, en multas, suspensiones y restricciones, que pueden ser operativas o de utilización de bienes y servicios”.

imponen otro tipo de sanciones, sino que además sus normas operan en ámbitos específicos, ya que se aplican a personas que están sometidas a una sujeción especial¹⁰⁶.

A lo que ha agregado la Corte, cuando analizaba la necesidad de particularizar los principios del derecho penal al administrativo, el derecho administrativo sancionador tiene un espectro mucho más amplio que el derecho penal, lo que se refleja en “la mayor intervención de las sanciones administrativas sobre las penales en el ordenamiento jurídico”¹⁰⁷.

5. Principios que rigen la actividad sancionadora

La primera cuestión que se plantea sobre el particular es el tipo de postulados que presiden la actividad sancionadora de la Administración, es decir, cuáles son las máximas que rigen en el ejercicio del *ius puniendi* de la Administración. A este interrogante la respuesta correcta no es otra que los mismos, siempre que sea posible¹⁰⁸, que tienen vigencia en el derecho penal. Y ello con el objeto de evitar la discrecionalidad, y en ciertos casos la posible arbitrariedad¹⁰⁹ de las autoridades administrativas a la hora de imponer sanciones administrativas.

Como se comentó, la Carta Fundamental contempla en su artículo 29 no sólo la potestad sancionadora de la Administración, sino igualmente los principios que cubren las actuaciones administrativas. Al igual que el artículo de la Constitución de 1886, la Carta del 91 extiende los principios del derecho penal administrativo, e incluso amplía el radio de acción de estas máximas al derecho administrativo¹¹⁰.

¹⁰⁶ C-948/2002; C-853/2005.

¹⁰⁷ C-818/2005.

¹⁰⁸ La Corte realiza una salvedad a penas lógica sobre el particular, pues existen principios que por contenido y alcance no pueden extenderse al derecho administrativo sancionador. “La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento”.

¹⁰⁹ C-99/2003: “Se apliquen a todas las actuaciones judiciales, administrativas o de carácter sancionatorio, sino que en todo caso de actuación administrativa exista un debido proceso, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás principios y fines del Estado”.

¹¹⁰ C-259/1995: “El artículo 29 de la Constitución Política consagra los mismos principios del artículo 26 de la Carta de 1886 referentes al debido proceso y a las formalidades propias del

Así, la disposición en mención se refiere a los postulados de irretroactividad, legalidad, presunción de inocencia, debido proceso, proceso público, *non bis in ídem*, culpabilidad. En palabras de la Corte Constitucional:

Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias– (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta), de proporcionalidad o el denominado *non bis in ídem*¹¹¹.

Sin embargo, estos principios no rigen en exclusiva en el derecho administrativo sancionador; la Corte se ha referido a otros tales como: analogía *in malam partem*, imparcialidad y publicidad, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo y el derecho de contradicción¹¹².

La doctrina de la Corte Constitucional relacionada con la extensión de los principios del derecho penal al administrativo se inscribe en una corriente internacional que fue descrita por el propio intérprete en la decisión C-616/2002¹¹³. En esta providencia se realiza un estudio interesante sobre ciertos ordenamientos que tienen leyes generales sobre la actividad sancionadora de la Administración, caso de la portuguesa, italiana, alemana, francesa, para sustentar sus decisiones, sin que con

juicio ante tribunal competente, pero ampliándolas a todas las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas, y consagrando de manera expresa la presunción de inocencia, el derecho de defensa, el principio de publicidad y de celeridad, el derecho de contradicción, el derecho de impugnación y el principio del “non bis in ídem”, todos los cuales son desarrollo del debido proceso”.

¹¹¹ C-948/2002.

¹¹² T-145/1993.

¹¹³ C-616/2002.

ello se desconozca que es la legislación, doctrina y decisiones de los tribunales españoles las que marcan la pauta en las providencias de la Corte Constitucional.

El segundo aspecto que ha llamado especialmente la atención, y al que le han dedicado interés la mayoría de las sentencias en materia de derecho administrativo sancionador, es el determinar el alcance de los principios en uno y otro orden. Lo que se traduce en el grado de aplicación de cada uno de los postulados del derecho penal al derecho administrativo, tanto en su faceta correctiva como disciplinaria. Al respecto la Corte ha considerado que “a efectos de darle contenido a este mandato constitucional, esta Corporación ha señalado, en varias de sus providencias, que los principios y garantías propios del derecho penal, con ciertos matices, pueden ser aplicados en el campo de las sanciones administrativas”¹¹⁴.

De este modo, se ha admitido la posibilidad de flexibilizar los principios, en el ámbito de la actividad sancionadora de la Administración, debido a las prebendas radicadas en cabeza de aquélla para alcanzar sus fines. Así, “las prerrogativas en beneficio de la administración, toda vez que esa facultad es un instrumento que permite la realización de la naturaleza misma del Estado, de tal forma que los derechos y garantías de los ciudadanos se atenúan o matizan en relación con las garantías máximas del derecho penal”¹¹⁵. Frente a esta finalidad, el Consejo de Estado se ha pronunciado afirmando:

El Derecho administrativo sancionatorio, tiene finalidades propias, que en el campo económico, consultan el orden público económico, y por lo mismo utiliza mecanismos para hacer cumplir sus preceptos que en general tienen que ver con sanciones de índole patrimonial. En materia económica, por ejemplo, no se puede sacrificar el superior interés del Estado so pretexto de aplicar principios extraños, que no cumplen utilidad alguna en el ámbito administrativo y sí entorpecen las actuaciones administrativas, impidiéndoles cumplir con los objetivos para los cuales se adelantan¹¹⁶.

¹¹⁴ C-160/1998.

¹¹⁵ C-690/1996.

¹¹⁶ Expediente del Consejo de Estado número 3115/1991 de 5 de abril.

Esta relajación de los principios del derecho penal al administrativo ha centrado la atención de la Corte en especial en la aplicación de los principios de legalidad, tanto en su faceta formal como material, culpabilidad y proporcionalidad. En la flexibilización de los postulados, la postura general de la Corte ha sido la de exigir una revisión caso por caso. Así, la Corte ha afirmado que “los principios que inspiran el debido proceso, tienen aplicación en el campo de las infracciones administrativas, incluidas las tributarias, aplicación que debe conciliar los intereses generales del Estado y los individuales del administrado. Por tanto, estos principios deben ser analizados en cada caso, a efectos de darles el alcance correspondiente”¹¹⁷.

Por mencionar el caso del principio de culpabilidad, la principal demanda es la relacionada con la posibilidad que en el derecho administrativo se aplique la responsabilidad objetiva. Al respecto, y sin ningún tipo de ánimo exhaustivo, el interés se centra en determinar las excepciones de la exigencia de la responsabilidad subjetiva propia del derecho penal¹¹⁸. Siendo el régimen de cambios el campo en donde se excluye la culpa de la actividad sancionadora de la Administración¹¹⁹. En otros ámbitos, si bien se relaja al máximo la exigencia de la culpabilidad, este elemento no se excluye. Así, en el campo tributario la Corte ha sostenido que

Ahora bien, concretamente en materia de aplicación de sanciones tributarias, sin llegar a admitir la responsabilidad objetiva, la Corte ha tolerado la disminución de la actividad probatoria de la Administración encaminada a probar la culpa del sancionado: es decir, a partir de ciertas circunstancias debidamente probadas, ha estimado que puede presumirse la culpa y que corresponde al sancionado demostrar la exonerante de culpabilidad¹²⁰.

De otra parte, en lo que respecta al principio de legalidad¹²¹:

¹¹⁷ C-160/1998.

¹¹⁸ Entre otras tantas tenemos: T-145/1993; C-690/1996; C-160/1998; C-616/2002; C-155/2002; C-181/2002; C-948/2002; C-506/2002; C-231/2003; C-10/2003; C-720/2006.

¹¹⁹ C-506/2002.

¹²⁰ C-506/2002.

¹²¹ T-145/1993; C- 917/2001; C-616/2002; 181/2002; 712/2002; 897/2005; 507/2006.

Este principio comprende una doble garantía. La primera, de orden material y de alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que existan preceptos jurídicos anteriores (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas infractoras del correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización. La segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración¹²².

Por tanto, la labor de la Corte ha sido la de determinar si las disposiciones que contempla la actividad sancionadora cumplen las exigencias del principio en cuestión y /o si la descripción típica se ajusta a la faceta material de esta máxima.

CONCLUSIONES

- El *ius puniendi* del Estado es uno solo, pero se encuentra integrado por una variedad de manifestaciones, tales como: el derecho penal y el derecho administrativo.
- La visión del poder sancionador del Estado como un todo no es una postura novedosa del intérprete constitucional, por el contrario, continúa una tradición de la Corte Suprema que data de 1983.
- La potestad punitiva de la Administración tiene su origen en diversas causas. La principal de ellas está relacionada con la superación de la división clásica de los poderes públicos y el consecuente rol llamado a cumplir por la Administración Pública.
- El poder sancionador de la Administración tiene su asiento expreso en el artículo 29 de la Constitución de 1991.
- El *ius puniendi* en cabeza de la Administración se traduce en la posibilidad de imponer sanciones por las violaciones al ordenamiento jurídico-administrativo.
- El poder que la Administración ostenta para sancionar se divide en correctivo y disciplinario.

¹²² C-818/2005.

- Paralelamente a la inclusión de la potestad sancionadora de la Administración, en el artículo 29 de la Norma Fundamental esta disposición contempla que el ejercicio punitivo está presidido por unos principios que presiden su actividad.

Referencias

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1981). *Legislación delegada potestad reglamentaria y control judicial* (p. 144-172). Madrid: Tecnos.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2004). *Curso de derecho administrativo II* (9ª ed.). Madrid.
- HUERTA TOCILDO, Susana (2000). "Principio de legalidad y normas sancionadoras". En *Actas de V jornadas de la asociación de letrados del Tribunal Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- LAMARCA PÉREZ, Carmen (1987). "Legalidad penal en la constitución española". *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 20.
- LÓPEZ CÁRCAMO, Ignacio (1991). "Normas sancionadoras administrativas en blanco. Problemas que plantean respecto a su acomodación a las exigencias del principio de legalidad del art. 25.1 (análisis crítico de la jurisprudencia más reciente)". *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 29.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (2005). *Derecho administrativo sancionador* (pp. 149-200). Madrid: Tecnos.
- REBOLLO PUIG (1989). *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- RUBIO LLORENTE, Francisco (1983). "Rango de Ley, Fuerza de ley, valor de ley. (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)". *Revista de Administración Pública*, N° 100-102.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2005). *Derecho Administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.