

PODER SANCIONADOR DE LA ADMINISTRACIÓN DE ACUERDO A LA LECTURA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

María Lourdes Ramírez Torrado

SUMARIO: I. Introducción II. *Ius puniendi* del Estado III. Poder sancionador de la Administración IV. ¿Qué implica la potestad sancionadora de la Administración? V. Diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo VI. Principios que rigen la actividad sancionadora VII. Conclusiones

I. 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 del *ius puniendi* de la administración.

Esta investigación se apoya en un acápite de la investigación doctoral titulada: «El principio *non bis in idem* en el ámbito ambiental español». En el dicho apartado analizamos la postura del máximo intérprete constitucional colombiano sobre el poder sancionador de la administración.

Para los efectos de este artículo, hemos considerado las decisiones de la Corte Constitucional en las que se aborda la temática de estudio, desde 1992 hasta el primer semestre de 2009, y sistematizamos 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 de esta investigación es la de determinar la postura del máximo interprete constitucional sobre un tema al que tanto el legislador como la doctrina especializada no le han la debida atención. Y, así, determinar las pautas que enmarcan un tema de total actualidad como lo es el ejercicio del poder sancionador de la administración.

II. *IUS PUNIENDI* DEL ESTADO

El *ius puniendi* del Estado ha sido definido como el poder que ostentan las autoridades, no solo 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 esta, que no solo 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 este, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal¹.

A lo que luego ha 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 estatales².

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 también en las de otras que ostentan facultades sancionadoras, caso de las administrativas⁴ que «cumple diferentes finalidades de

1 C-160/1998.

2 C-853/2005.

3 C-530/2003; C-818/2005.

4 C-616-2002.

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 esta, que no solo 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 este, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal⁶.

Entonces, en el poder sancionador se congregan, junto al derecho penal, otras modalidades del ejercicio sancionador caso del: contravencional o policivo⁷, disciplinario⁸, correccional o correctivo⁹, y a las que la Corte Constitucional ha agregado otra manifestación: el derecho de punición por indignidad política o *impeachment*¹⁰.

De todas formas y a pesar de la variedad de manifestaciones en que la actividad sancionadora, puede admitirse que este *ius puniendi* responde a un poder único del Estado para ejercer la potestad sancionadora¹¹. Aun cuando el poder sancionador penal haya nacido con posterioridad al poder sancionador administrativo¹². Así, la potestad que ostenta el Estado para imponer sanciones por la infracción del ordenamiento legal es una, pero ella se expresa de formas diversas¹³.

Esta univocidad del poder sancionador del Estado ha sido reconocida por la Corte Constitucional, en distintas ocasiones, en este sentido sostiene que:

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 ordenes, «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-666/2008.

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

10 C-214/1994; C-948/2002.

11 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.

12 C-506/2002.

13 C-597/1996.

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 jurídico¹⁴.

La Corte ha anotado, igualmente, que todas las modalidades del poder sancionador del Estado 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 penal¹⁵.

III. 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, MP 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 la sentencia C-214/1994, al disponer 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.

14 C-818/2005; C-359/2009.

15 C-506/2002.

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 aquella 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*)¹⁶.

Sin embargo, no se puede continuar esta exposición sin antes anotar cómo tanto las providencias de las altas cortes se basaron en las tesis de los dogmáticos y constitucionalistas españoles. Entre los primeros, nos referimos a Alejandro Nieto, Ángeles del Teso¹⁷, Rebollo Puig, Carretero, Gómez del Mercado, Cano Mata, Calvo Charro, quienes 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 a los segundos consideramos la postura que han defendido el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo de España, según la cual los principios del derecho penal, dado su mayor desarrollo y madurez doctrinal¹⁸, se aplican también 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 tiene lugar de manera automática, sino por el contrario teniendo siempre en cuenta el ámbito en que nos encontramos, para matizar su aplicación.

Volviendo de nuevo a nuestro ámbito, observamos como los argumentos esgrimidos por las cortes colombianas son muy cercanos a los expuestos en España. Así, en las sentencias C-506/2002; C-818-2005, y otras tantas que se dejaron

16 C-214/1994.

17 C-506/2002.

18 En este sentido, el Tribunal Constitucional, desde sus primeras decisiones precisamente en pronunciamientos que estaban relacionados con el principio *non bis in idem*, 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/Fernández 2004: 168). 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 2005: 651; García de Enterría/Fernández 2004: 168).

para un posterior estudio, se invocan los argumentos defendidos por Alejandro Nieto en su obra *Derecho Administrativo Sancionador*¹⁹. En este sentido, se pronuncia la Corte Constitucional en 1998, diciendo que:

[...] el poder coactivo de la administración, en el ámbito de estas infracciones, tiene características muy particulares, que impiden su asimilación con el 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 Constitución²⁰.

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, criterio que conduce a admitir que el aparato judicial, representado en este caso por la jurisdicción pena, tenga en exclusiva la potestad de sancionar a las personas. Ya que otras autoridades, caso las administrativas, también son competentes para ejercer una potestad sancionadora en el ejercicio de sus funciones. De este modo, afirma que:

[...] 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 penal²¹.

Esta situación, como es puesta de manifiesto por el propio intérprete constitucional, obedece al incremento de las funciones de la administración debido al rol que debe cumplir el Estado contemporáneo. Como lo expresa la Corte:

19 Nieto, p. 149-199.

20 C-160/1998.

21 C-818-2005; C- 506/2002.

[...] 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 garantías²².

Así las cosas, de acuerdo con las exigencias del Estado social de derecho ocasionó un incremento apreciable de las facultades administrativas tendientes a cumplir con los nuevos cometidos señalados al Estado mismo²³:

[...] 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 ella²⁴. [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.²⁵.

De esta manera, la transformación consecuente del Estado acarreó:

[...] 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 gestión²⁶.

IV. ¿QUÉ IMPLICA LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN?

Tal cual sucede en la norma fundamental española²⁷, en la Constitución colombiana no existe una referencia directa y expresa sobre el poder sancionador

22 C-506/2002.

23 C-125/2003.

24 C-506/2002.

25 C-506/2002.

26 C-125/2003.

27 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

de la administración. Sin embargo, leyendo más detenidamente ambos textos constitucionales observamos como en uno y en otro caso el constituyente fue lo suficientemente previsivo y fijo base constitucional al poder sancionador de la administración: el artículo 45, inciso 3 de la Constitución española²⁸ y el artículo 29 de la Constitución colombiana.

Mediante esta última disposición se extienden las garantías del derecho penal al derecho en general²⁹ 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.

Esta disposición ha sido reconocido como fundamento de la potestad sancionadora del Estado por el propio intérprete constitucional, cuando en la sentencia C-506/2002 sostiene que:

Administrativas. Esta afirmación es de muy fácil comprobación, pues basta echar un vistazo a las diversas previsiones de la C.E. para notar que el legislador constituyente se detiene, con especial ahínco, en determinar las directrices que marcan las actuaciones de los órganos judiciales.

28 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 número 27.

29 T-145/1993. «El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (del Código Penal 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.

[...] 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 potestad³⁰.

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 Administración³¹.

Pero 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 afirmando que:

[...] 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 Administración³².

Entonces este poder de que dispone la autoridad administrativa³³, otorgado por el propio legislador constitucional, para sancionar³⁴ se fundamenta en el poder inherente que posee el Estado³⁵ («poder sancionador que se ha reconocido a la administración, tiene como fundamento el jus puniendi que ostenta el Estado»³⁶) y que es indispensable para el adecuado cumplimiento de sus funciones³⁷.

30 C-506/2002; C-616/2002.

31 C-506/2002.

32 C-506/2002.

33 C-948/2002. «así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora».

34 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».

35 C-160/1998.

36 C-160/1998.

37 C-818/2005.

De este modo, el hecho que la Administración tenga poder para sancionar tiene por finalidad³⁸:

[...] 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 administrados³⁹.

Esta potestad de la administración para sancionar tiene su reflejo en dos órdenes en particular: por un lado en el derecho disciplinario⁴⁰, en donde se impone una sanción disciplinaria y, por otro, en el derecho administrativo mismo, donde se prevé una sanción correctiva⁴¹:

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.)⁴².

Con lo que se afirma que el poder sancionador de la administración se traduce en las sanciones que pueden ser impuestas a las personas que se encuentran vinculadas directamente con la Administración⁴³, en el caso del derecho disciplinario; sino

38 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).

39 C-10/2003; C-406/2004.

40 Sin ánimo de agotar todas las providencias que sostienen esta afirmación: T; C-438/1992, C-214/1994; T-1039/2006, C-819/200, C-1193/2008. 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 estos 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».

41 C-597/1996; C-818/2005.

42 C-214/1994; C-597/1996.

43 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.

también en los eventos en que no media relación alguna⁴⁴: cuando se impone una sanción correctiva⁴⁵.

En el primer caso y en lo relacionado con el concepto mismo de derecho disciplinario, la Corte se ha referido a este 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 previniendo 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 aplicarlas⁴⁶.

Al mismo tiempo, afirma que está 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 pertenezcan⁴⁷.

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 públicos⁴⁸ [...] 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

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

45 No se puede dejar de mencionar como 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 interprete 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».

46 C-818-2005.

47 C-417/1993.

48 C-818-2005.

artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad)⁴⁹.

Aunque nada impide que se pueda sancionar disciplinariamente a particulares que cumplen funciones públicas⁵⁰, profesionales que tienen determinados deberes especiales⁵¹. En sendos casos, producto de 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»⁵².

En el segundo caso, la faceta correctiva, la facultad sancionadora de la administración tiene una relación bastante estrecha con el poder de policía⁵³ que

49 C-818/2005; T-1039/2006.

50 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 este ha sido previsto para la sanción de las conductas desplegadas por los servidores públicos, aquellos 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 totto, 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».

51 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».

52 C-818/2005.

53 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 este 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 esta 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

ostenta aquella para mantener el orden público⁵⁴ y lo que este lleva implícito las condiciones: de salubridad, tranquilidad y seguridad que se deben dar en el seno de una comunidad. Así:

[...] las 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 público⁵⁵.

Este poder correctivo de la administración 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 servicios⁵⁶.

De tal forma, a la Administración le es posible ejercer el *ius puniendi*⁵⁷ de que es titular con el fin de «realizar los valores del orden jurídico institucional»⁵⁸, a lo que le ha agregado la misma Corte «para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal»⁵⁹, y en definitiva para la propia protección de su organización y funcionamiento.

de coacción que permitan sancionar el incumplimiento de los mandatos impuestos por las normas jurídicas a sus destinatarios».

54 C-10/2003.

55 C-506/2002.

56 C-853/2005.

57 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 administrativa».

58 C-597/1996.

59 C-160/1998.

Dentro de estas sanciones están aquellas que se aplican, entre otras, en la esfera del derecho: tributario⁶⁰, régimen de cambios⁶¹, bursátil⁶², aeronáutico⁶³, financiera, bancaria⁶⁴ y tránsito⁶⁵.

De otra parte, este poder de la administración se traduce en la imposición de sanciones «para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un

60 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 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 solo los principios generales que gobiernan el recto ejercicio de la función pública, es de 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».

61 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».

62 C-406/2004.

63 C-853/2005.

64 C-475/2004.

65 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 hayan daños la administración solo 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».

complemento de la potestad de mando»⁶⁶. Tal como lo ha señalado la Corte en el caso concreto de la actividad bancaria, bursátil y financiera:

[...] en esa medida la atribución de funciones de policía administrativa a la Superintendencia Financiera es una expresión del control reforzado estatal 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 institucionales⁶⁷.

Así como respecto al poder del 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 contrabando⁶⁸.

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

66 C-214/1994.

67 C-806/2006.

68 C-616/2002; C-506/2002.

propósito de asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes⁶⁹.

De modo más sintético sostuvo en la sentencia C- 827/2001 que en:

[...] 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 sosteniendo que 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 aquella cumplir con las finalidades que le son propias⁷⁰.

De este modo, tal como lo destaca la propia Corte, no existe duda alguna de que la potestad sancionadora de la administración es titular de un poder para ejercitar la actividad sancionadora, porque:

[...] que 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 sancionatorias⁷¹.

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 Estado⁷², 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 sancionador⁷³.

69 C-818/2005; C-506/2002.

70 C-214/1994; C-616-2002.

71 C-125/2003.

72 C-690/1996.

73 C-853/2005.

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 ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado⁷⁴.

La Corte ha diferenciado tres momentos de la sanción; los dos primeros relacionados con su creación. Las que guardan una especial relevancia en la aplicación del principio de legalidad y concierne, por un lado, al momento en que el legislador define la sanción en la respectiva disposición normativa y, por otro, la imposición de la sanción, cuando se sanciona a través de un acto administrativo. La tercera y última etapa comprende la ejecución o materialización de la sanción administrativa⁷⁵.

Dentro de las modalidades que adopta la legislación para imponer las sanciones tenemos la multa que se convierte en 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 se pronuncia al respecto sosteniendo que: «así mismo dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar [...] la instauración de la multa como sanción prototípica»⁷⁶.

El decomiso y el cierre de establecimientos⁷⁷ son otras herramientas que dispone la administración para lograr la efectividad del ordenamiento legal⁷⁸. Y aunque cada una de ellas esté muy próxima, ya que sendas instituciones pueden ser impuestas en un mismo acto administrativo, ello no obsta que tanto una como otra se trate de sanciones diversas⁷⁹.

74 C-564/2000.

75 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».

76 C-827/2001; 948/2002.

77 C-616/2002.

78 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».

79 C-616/2002. «En este orden de ideas, la Corte considera que como quiera 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».

Además, dada la naturaleza del poder de la administración para sancionar, se destaca como se interdice que las autoridades administrativas tengan algún tipo de potestad para privar la libertad⁸⁰.

V. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO PENAL Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El *ius puniendi* del Estado es uno solo, pero tiene alcances diversos de acuerdo al sector en que se aplique. El punto común es que su extensión diversa está de acuerdo con el sector en que nos encontremos debido a la naturaleza y los intereses⁸¹ propios de cada orden⁸². 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 diferenciales⁸³, resultado de la divergencia cualitativa⁸⁴ de sendos órdenes⁸⁵.

Lo apunta de manera más enfática afirmando que:

[...] 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 comunidad⁸⁶.

Para analizar las divergencias entre uno y otro sector se debe partir necesariamente de la naturaleza propia⁸⁷ de sendos órdenes, para comenzar a definir

80 C-827/2001; 948/2002.

81 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».

82 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. 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».

83 C-948/2002.

84 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.

85 C-160/1998; C-616-2002.

86 C-818/2005; T-1039/2006.

87 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

las diferencias y particularidades⁸⁸ 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»⁸⁹ y de protección⁹⁰ en la persona del delincuente⁹¹; la potestad sancionadora de la administración «se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento»⁹². Lo que se traduce en que la potestad de esta para sancionar es «una potestad doméstica, [...] con efecto solo quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento, y no contra los ciudadanos en abstracto»⁹³. Y para lograr este fin la administración debe perseguir la consecución de los principios constitucionales contemplados en la norma fundamental, artículo 209⁹⁴, que gobiernan la función pública⁹⁵.

Este poder de la administración para sancionar se activa en el caso en que las condiciones de orden público se alteren, claro esta, siempre que se violen las prohibiciones administrativas que intenten preservar el mantenimiento de las condiciones necesarias para mantener el control de la comunidad⁹⁶.

En este orden de ideas, la finalidad del derecho administrativo sancionador consiste en garantizar el mantenimiento del orden jurídico mediante la

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 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».

88 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».

89 T-145/1993; C-616/2002.

90 C-720/2006.

91 C-214/1994.

92 T-145/1993.

93 C-214/1994.

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

95 C-506/2002.

96 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».

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 administrados⁹⁷ [...] y se convierte en un medio necesario] para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones⁹⁸.

A esta distinción la Corte agrega un dato clave para diferenciar lo relacionado con las respuestas⁹⁹ de uno y otro orden relacionados con los conceptos de: pena o castigo propio del derecho penal, y la sanción administrativa. En cuanto al objetivo o propósito de la sanción administrativa¹⁰⁰ 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 solo 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 públicas¹⁰¹.

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 individuos¹⁰². «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 la Constitución, frente a las cuales las órdenes de protección pueden limitarse a la simple exigencia de una acción u omisión de determinados actos¹⁰³.

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

98 C-616/2002.

99 C-406/2004.

100 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».

101 C-818/2005.

102 C-285/1997.

103 C-818/2005

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 comunidad¹⁰⁴, mientras que el derecho administrativo¹⁰⁵ 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 sociedad¹⁰⁶. Como lo releva 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 solo 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 solo no afectan la libertad física, pues se 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 especial¹⁰⁷.

A lo que ha agregado la Corte, al analizar la necesidad de particularizar los principios del derecho penal al administrativo, que el derecho administrativo sancionador tiene un espectro mucho más amplio que el derecho penal, lo que se

104 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».

105 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).

106 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».

107 C-948/2002; C-853/2005.

refleja en «la mayor intervención de las sanciones administrativas sobre las penales en el ordenamiento jurídico»¹⁰⁸.

VI. 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, cuales 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 sea posible¹⁰⁹, que tienen vigencia en el derecho penal. Y ello con el objeto de evitar la discrecionalidad¹¹⁰, y en ciertos casos evitar la posible arbitrariedad¹¹¹, de las autoridades administrativas, a la hora de imponer sanciones administrativas¹¹².

Como se comentó, la Carta Fundamental contempla, en el artículo 29, no solo 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 de 1991 extiende los principios del derecho penal administrativo e incluso amplía el radio de acción de estas máximas al derecho administrativo¹¹³.

108 C-818/2005.

109 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».

110 C-316/2008.

111 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 proceso debido, 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».

112 C-1008/2008.

113 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 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 idem», todos los cuales son desarrollo del debido proceso».

Así, la disposición en mención se refiere a los postulados de: irretroactividad, legalidad, presunción de inocencia, debido proceso¹¹⁴, proceso público, *non bis in idem*, 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 idem*¹¹⁵.

Sin embargo, estos principios no rigen en exclusiva en el derecho administrativo sancionador, la Corte se ha referido a otros como: la analogía *in malam partem*, la imparcialidad y la 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 contradicción¹¹⁶.

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-616/2002¹¹⁷. En esta providencia se realiza un estudio interesante sobre ciertos ordenamientos que tienen leyes generales sobre la actividad sancionadora de la administración (portuguesa, italiana, alemana, francesa) para sustentar sus decisiones, sin que con ello se desconozca que es la legislación, doctrina y decisiones de los tribunales españoles los 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

114 C-1088/2008.

115 C-948/2002.

116 T-145/1993.

117 C-616/2002.

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 administrativas¹¹⁸.

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 aquella 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 penal¹¹⁹.

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 tiene 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 adelantan¹²⁰.

Esta ampliación 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; 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 correspondiente¹²¹.

118 C-160/1998.

119 C-690/1996.

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

121 C-160/1998.

En cuanto al 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 ánimo de exhaustividad, el interés se centra en determinar las excepciones de la exigencia de la responsabilidad subjetiva propia del derecho penal¹²². Siendo el régimen de cambios el campo en donde se excluye la culpa de la actividad sancionadora de la Administración¹²³. 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 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 culpabilidad¹²⁴.

En lo que respecta al principio de legalidad¹²⁵ afirma que:

[...] 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 Administración¹²⁶.

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.

VII. CONCLUSIONES

El *ius puniendi* del Estado es uno solo, pero se manifiesta de manera diversa, tales como el derecho penal y el derecho administrativo.

122 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.

123 C-506/2002.

124 C-506/2002.

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

126 C-818/2005.

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 esta 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 la Constitución de 1991, artículo 29.

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.

Paralelamente a la inclusión de la potestad sancionadora de la administración en el artículo 29 de la norma fundamental, esta disposición prevé que el ejercicio punitivo está presidido por unos principios que presiden su actividad.