

EL PRINCIPIO DE *NON BIS IN IDEM* COMO PILAR FUNDAMENTAL DEL ESTADO DE DERECHO. ASPECTOS ESENCIALES DE SU CONFIGURACIÓN

Paula Andrea Ramírez Barbosa*
Universidad Católica de Colombia

“El *non bis in idem* como principio fundamental está inmerso en la garantía constitucional de la legalidad de los delitos y de las sanciones (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), puesto que su efectividad está ligada a la previa existencia de preceptos jurídicos de rango legal que determinen con certeza los comportamientos punibles. De esta forma, dicho postulado se constituye en un límite al ejercicio desproporcionado e irrazonable de la potestad sancionadora del Estado”.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia 554 de 2001.

Resumen: En el presente artículo se analiza el alcance del principio de *non bis in idem* como pilar fundamental del Estado de derecho, límite al *ius puniendi* estatal, y garantía de observancia de los derechos fundamentales relacionados con el debido proceso. Su delimitación, análisis y estructuración se relaciona no sólo con las normas de derecho interno, sino además con disposiciones supranacionales vinculadas con los derechos humanos, que exigen su observancia en las vertientes material y procesal, y su obligatorio cumplimiento por todos los entes del Estado.

Palabras clave: *Non bis in idem*, seguridad jurídica, proporcionalidad, Estado de derecho, concurrencia sancionadora, *ius puniendi*.

Abstract: The present article analyzes the scope of the principle of *non bis in idem* as a fundamental pillar of the rule of law, *ius puniendi* limited to the State, and ensuring enforcement of fundamental rights related to due process. Its definition,

* Doctora en Derecho y Master en Estudios Políticos de la Universidad de Salamanca. Asesora jurídica del Fiscal General de la Nación (Colombia), profesora de la Universidad de Salamanca, Externado y Católica de Colombia, conferencista internacional. [paaramirez@hotmail.com].

Recibido: 28 de julio de 2008, revisado: 10 de septiembre de 2008, aprobado: 6 de octubre de 2008.

analysis and design is linked not only with the rules of law, but also supranational provisions relating to human rights, requiring their mandatory compliance by all entities of the State.

Keywords: *Non bis in idem*, legal certainty, proportionality, rule of law, punitive attendance, *ius puniendi*.

I. INTRODUCCIÓN

Es innegable la estrecha vinculación existente entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, en aquellos sectores en los que el legislador, con el objeto de reforzar la protección jurídica de concretas materias y así desplegar un mayor control social, hace concurrir infracciones y sanciones penales y administrativas. Las cuales se superponen al señalar como sanciones conductas idénticas o muy similares cuya diferenciación dogmática y fáctica resulta casi indecifrable, produciendo la llamada “desesperación de los juristas” (DE VICENTE MARTÍNEZ, 2000), y que, como bien señala GÓMEZ BENÍTEZ, hace tangible una imagen de desorden legal y descoordinación total entre los diversos sectores del ordenamiento jurídico (GÓMEZ BENÍTEZ, 2001).

Tal situación demuestra la incapacidad del ordenamiento jurídico de racionalizar los supuestos de concurrencia sancionadora, lo cual hace inevitable que un mismo hecho se encuentre conminado con varias sanciones. El legislador, de forma general, no previene la superposición de infracciones y sanciones, sino que traslada tal problema a los tribunales y a la Administración, para que sean éstos quienes lo solventen (LORENTE MUÑOZ, 2001). Sectores fronterizos proclives a este tipo de problemáticas son los delitos medioambientales, el derecho penal del trabajo, los delitos referidos al consumo de estupefacientes, las infracciones urbanísticas, la propiedad industrial –el ámbito del derecho penal socio-económico–, entre otros, en los que en ocasiones se encuentran configurados los ilícitos penales de forma dependiente del derecho administrativo al tratarse de normas penales en blanco.

En los ámbitos del conocido derecho penal accesorio o moderno derecho penal, el papel de la jurisdicción ordinaria en la persecución de los delitos se encuentra totalmente mediatizado por la

Administración –especialmente en materia medioambiental– (CORCOY BIDASOLO, 1999)¹. Para solucionar los posibles supuestos de duplicidad sancionadora en estos sectores del ordenamiento jurídico, tanto la doctrina como la jurisprudencia se han inclinado por la aplicación del principio de *non bis in idem* como principio de anclaje constitucional y rector del derecho, y del principio de prejudicialidad penal o preferencia penal en el enjuiciamiento y sanción de los hechos –que a su vez se constituye en una de las vertientes procesales del referido principio– (LORENTE MUÑOZ, 2001), con el objeto de evitar la duplicidad de consecuencias jurídicas sobre un mismo hecho.

En efecto, el principio de *non bis in idem* en su vertiente procesal y material constituye uno de los criterios fundamentales a la hora de delimitar la concurrencia sancionadora existente entre los órdenes penal y administrativo sancionador. Sin embargo, es un principio que no tiene plasmación constitucional expresa en España y cuyo reconocimiento y desarrollo ha recaído en manos de la jurisprudencia constitucional (NIETO, 1994). Situación contraria sucede en otros países como Alemania, que en su *Grundgesetz* (art. 103.3), reconoce de forma expresa el principio, aunque con ciertas connotaciones, el mencionado principio (BENLOCH PETIT, 1998, pp. 316 y 317; DE VICENTE MARTÍNEZ, 2000, p. 474, NIETO, 1994, pp. 415 y 416; DE LEÓN VILLALBA, 1998, pp. 80 y ss.). En la misma línea que el derecho alemán, el constituyente colombiano consagra de forma expresa en el artículo 29 C. N., dentro de las garantías del debido proceso, el principio de *non bis in idem* en los siguientes términos: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, y “a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”. No obstante, destacamos, a manera de aproximación, que ésta es sólo una de las vertientes del principio –procesal– que no agota el alcance del mismo.

Sin lugar a dudas, la expedición de la Constitución de 1978 en España y de la Constitución de 1991 en Colombia supuso un cambio radical en el respeto y garantía del principio de *non bis in idem*, al implantar las bases de un régimen sancionador del que se deriva la imperiosa observación y aplicación de la interdicción de la concurrencia sancionadora, aunque su injerencia en concretos ámbitos como el

¹ En sentido contrario se pronuncia MARTÍNEZ–BUJÁN (1998, p. 22).

medioambiental, el de la propiedad industrial, el propiamente disciplinario y el de la carrera administrativa ha tardado en manifestarse, a pesar de los requerimientos continuos que efectuaba la doctrina (BAJO FERNÁNDEZ, 2001, pp. 23 y ss.).

Como hacíamos referencia en líneas anteriores, en lo que respecta al caso español, este principio no se encuentra consagrado de manera expresa en la Constitución española de 1978; sin embargo, el Tribunal Constitucional ha sido tajante al señalar que éste se halla íntimamente vinculado con los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones, contemplados principalmente en el artículo 25 C. E. (STC 2/1981, 16-12-1996 y STC 2/1981, 154/1990 y 234/1991)². Y con el artículo 102 C. E. al encontrarse recogido en los Textos Internacionales sobre Derechos Humanos (STS 2.^a 6 de mayo de 1987), como también con el artículo 9.3 C. E. (principio de seguridad jurídica), como lo ha considerado la STS 2.^a, 26 de febrero de 1993, y finalmente, con el artículo 24.2 C. E., que señala el derecho de todo ciudadano a un proceso con todas las garantías, dentro de las que se incluye el *non bis in idem*³.

² Con relación al no reconocimiento expreso del principio del *non bis in idem* en la Constitución ALONSO GARCÍA pone de manifiesto que, el Tribunal Constitucional reconoce expresamente la posibilidad de constitucionalizar ciertos principios que no se encuentren en el propio texto constitucional, a partir de la interpretación de la intencionalidad de los constituyentes, reflejada en los debates parlamentarios y en la fijación de los valores determinantes para éstos, lo que lleva a apreciar la labor del Tribunal Constitucional acentuada “en criterios de jurisprudencia de valores que de conceptos, movido, por una interpretación amplia y avanzada de la Constitución”. Lo cual supone en últimas, para el autor, la más clara tendencia al “originalismo” en contra del “literalismo”. Cfr. ALONSO GARCÍA (1985, pp. 89 y ss., 137 y ss.).

³ De manera reiterada el Tribunal Supremo rechaza la aplicación del principio del *non bis in idem*, cuando existe compatibilidad de actuaciones en el ámbito competencial propio de cada uno de ellas. “Así en la STS (2.^a) 15-2-1997 que cita la de 23-10-1996 sobre la compatibilidad de la jurisdicción penal y la contable; T. S. (2.^a) de 24-2-1992) sobre licitud de sanción impuesta por el INSS a una empresa por incumplimiento de normas sobre seguridad en el trabajo y de la condena individualizada al ingeniero; la del T. S. (2.^a) de 17-2-1992, que alude a la compatibilidad de sanciones por sus diferentes finalidades, naturaleza, objeto y competencia”. De otro lado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en sentencia de 30-7-1998 (Asunto Oliveira) concluyó que no existe violación del artículo 4.^o del Protocolo numeral 7 (relativo al principio de que nadie puede ser condenado dos veces por la misma ofensa) cuando el acto único es constitutivo de varias ofensas.

En el mismo sentido, el T. C. en resoluciones posteriores ha ido demarcando su naturaleza y contenido, igualmente derivando las consecuencias del derecho de todo ciudadano a ser castigado únicamente en las condiciones y con las garantías consagradas en la Constitución (GARCÍA BLASCO, 1986, pp. 209 a 258; ARROYO ZAPATERO, 1983, pp. 9 a 46; BLASCO PELLICER, 1997 y ORTUBAY FUENTES, 2000, pp. 286 y ss.).

El principio de *non bis in idem* se encuentra estrechamente vinculado con los principios de legalidad y tipicidad, tal como lo señaló el Tribunal Constitucional español en sentencia del 30 de enero de 1981. La doctrina española ha señalado que existía una referencia expresa al principio de *non bis in idem* en el artículo 9.3 del Anteproyecto de la Constitución, referencia que se excluyó por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas con la idea de trasladarla e incorporarla con posterioridad al actual artículo 25 C. E.; no obstante, tal incorporación no fue tomada en cuenta por el constituyente de 1978 (COBO DEL ROSAL y BOIX REIG, 1982, pp. 214 y ss.; NIETO, 1994, p. 418; TORRES FERNÁNDEZ, 2000, p. 2). Pese a ello, la intencionalidad del legislador plasmada en los debates de la referida comisión fue uno de los argumentos principales para que el Tribunal Constitucional, en la sentencia 2/1981, del 30 de enero, considerara que el principio de *non bis in idem* se encontraba constitucionalizado e incluido en el artículo 25 C. E., pronunciamiento que suponía la posibilidad de que tal principio fuera aplicado directamente por los tribunales y todos los poderes públicos, no requiriendo ninguna clase de desarrollo legislativo (GARBERI LLOBREGAT, 1997 p. 84).

Así se manifiesta el Tribunal Constitucional:

si bien no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución [...] no por ello cabe silenciar que, como entendieron los parlamentarios de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso al prescindir de él en la redacción del art. 9.º del Anteproyecto de la Constitución, va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el artículo 25 de la Constitución⁴.

⁴ Del mismo modo, resulta fundamental destacar que una de las manifestaciones de la proyección internacional del principio aparece contemplada en el artícu-

A su vez, la jurisprudencia constitucional colombiana ha destacado:

El *non bis in idem* como principio fundamental está inmerso en la garantía constitucional de la legalidad de los delitos y de las sanciones (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), puesto que su efectividad está ligada a la previa existencia de preceptos jurídicos de rango legal que determinen con certeza los comportamientos punibles. De esta forma, dicho postulado se constituye en un límite al ejercicio desproporcionado e irrazonable de la potestad sancionadora del Estado⁵.

II. APROXIMACIÓN AL PRINCIPIO DE NON BIS IN IDEM

El principio de *non bis in idem*, también conocido como *ne bis in idem*, principalmente en la doctrina italiana y alemana, significa que “nadie puede ser juzgado ni castigado dos veces por el mismo hecho”, y cuya traducción literal es “no dos veces lo mismo”⁶. Sin embargo, tal definición no agota el alcance del principio, puesto que se deja sin especificar el contenido del supuesto de hecho *-idem-* y la consecuencia que se pretende evitar *-bis-* (GARCÍA ALBERO, 1995, p. 23). En efecto, el *non bis in idem* se configura como un principio general del derecho, fundamento de una extensa gama de fenómenos normativos que adquieren diversos significados.

lo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificados por Colombia y España, que señala: “Nadie puede ser juzgado no sancionado”, y el artículo 4.1 del Protocolo Adicional al Convenio de Derechos Humanos. Como también en diferentes tratados de extradición suscritos por ambos países, y en lo que respecta al caso español, de forma específica, el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen del 19 de junio de 1990. La regulación internacional del principio de *non bis in idem* en el referido pacto, se efectúa tomando como presupuesto de operatividad el principio de identidad de infracción o de delito; no la identidad de hecho.

⁵ Véase entre otras las sentencias C-554 y C-551 de 2001.

⁶ Sobre el origen del principio del *non bis in idem* LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. *El principio: non bis in idem*, Madrid, 2004, p. 17, quien señala: “la cuestión del ‘ne’ o ‘non’ es una circunstancia surgida del cambio al estilo directo. En términos generales cabe decir que ‘ne’ es una conjunción que da inicio a una oración final negativa, por lo tanto subordinada y que suele traducir ‘para que no’ o ‘que no’. Ahora bien, si extraemos la oración subordinada del contexto y la convertimos en una oración principal, la conjunción subordinada se debe transformar en una simple negación, esto es, en ‘non’ y se traduce por ‘no’”.

El principio de *non bis in idem* ha sido definido por DEL REY GUANTER, en su monografía *Potestad sancionadora de la Administración y jurisdicción penal en el orden social*, en los siguientes términos:

... principio general del Derecho que, en base a los principios de proporcionalidad y respeto a la cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procesos o procedimientos, sea en uno o más órdenes jurídicos sancionadores, cuando se dé identidad de sujetos, hechos y fundamento –de sujetos, objeto o causa material y de acción o razón de pedir, si nos referimos a la perspectiva procesal–, y siempre que no exista una relación de supremacía especial con la Administración respecto al sujeto en cuestión.

En efecto, el principio de *non bis in idem* ha sido objeto de un estudio profundo por parte de la doctrina española desde una óptica multidisciplinaria⁷. Principalmente se ha destacado su importancia como principio básico del derecho (DEL REY GUANTER, 1981, p. 111), ya que representa la manifestación más significativa del principio de seguridad jurídica; así, el referido principio de manera concreta

... determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en plano jurídico pudiera producirse se hagan con independencia [...] pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado (stc 77/1983, del 3 de octubre).

⁷ Con relación al principio del *non bis in idem*, en general, cfr. PÉREZ MANZANO, 2002; GARCÍA ALBERO, 1995; BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., ARROYO ZAPATERO, L., GARCÍA RIVAS, N., FERRÉ OLIVÉ, J. C., SERRANO PIEDECASAS, J. R., 1999. p. 52; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. 1981, pp. 244 y ss.; SUAY RINCÓN, J. 1986, pp. 185 a 215; HUERTA TOLCIDO, S. 1993, pp. 89 a 114; ARROYO ZAPATERO, L. 1997; LEÓN VILLALBA, F. 1998; NIETO GARCÍA. 1993; NAVARRO CARDOSO, F. 2001; DEL REY GUANTER, S. 1990; BLASCO PELLICER, A. 1997; VALVERDE ASENCIO, A. 1996; SANZ GANDASEGUI, F. 1985.

Con lo cual, en el citado pronunciamiento se declaró la eficacia del principio de *non bis in idem* en el orden sancionador, salvo los eventos en que se presentase una correspondencia de preeminencia de la Administración que demostrase el ejercicio del *ius puniendi* por los tribunales y de igual manera la autoridad sancionadora de la Administración (DE VICENTE MARTÍNEZ, 2001, p. 130).

El postulado de *non bis in idem* es una regla general del derecho conforme a la cual los poderes públicos no pueden castigar más de una vez las infracciones en las que se aprecie identidad de sujeto, por un mismo hecho y por infracciones que protejan un mismo bien jurídico (BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, ARROYO ZAPATERO, GARCÍA RIVAS, FERRÉ OLIVÉ, SERRANO PIEDECASAS, 1992, p. 52), encontrándose de esta forma intrínsecamente vinculado con los principios de proporcionalidad y cosa juzgada⁸. De igual manera, se constituye en un límite a la potestad administrativa sancionadora⁹ y a la relación Estado-individuo, que, como bien anota DE LEÓN VILLALBA, debe estar regida por la seguridad del sujeto en que unos idénticos hechos no van a ser valorados doblemente (DE LEÓN VILLALBA, 1998, p. 400).

El *non bis in idem*, como un derecho fundamental de todo ciudadano¹⁰, al igual que los que se derivan de los artículos 25 C. E. y 29 C. N., tiene aplicación inmediata y directa, no requiriendo su observancia en la práctica de intermediación legislativa anterior (DE LEÓN VILLALBA, 1998, p. 528). Del mismo modo, su reconocimiento y obser-

⁸ Con relación al principio de cosa juzgada y su vinculación con el principio de *non bis in idem*, valga destacar que la jurisprudencia reiterada y uniforme del Tribunal Superior, ha considerado que la cosa juzgada es la máxima expresión de la prohibición del *non bis in idem*, por lo que cualquier vulneración de aquella configura la vulneración de éste. Cfr. ampliamente DE LEÓN VILLALBA, F. *Acumulación de sanciones penales y administrativas*, ob. cit., pp. 513 y ss.

⁹ Pese a que el Tribunal Supremo ha considerado: “conforme a la jurisprudencia de este Tribunal y del Tribunal Constitucional, en materia de derecho administrativo sancionador, éste participa de los mismos presupuestos culpabilistas del derecho penal”. Sentencia (3.^a) del 10 de mayo de 1996.

¹⁰ En este sentido, PECES-BARBA considera el principio del *non bis in idem* como una manifestación subjetiva, que se establece como un derecho fundamental, emanado de la seguridad jurídica como garantía esencial del Estado de derecho y límite al poder de su *ius puniendi*. Cfr. PECES-BARBA, G. “Curso de Derechos fundamentales (I). Teoría general”, Eudema Universidad, 1991, pp. 213 y 214.

vancia ha de vincular a los poderes públicos (art. 53.1 C. E.) (GARBERI LLOBREGAT, 1997, pp. 90 y ss.).

En definitiva, lo que se pretende evitar con el respeto del principio de *non bis in idem* es una doble sanción, un doble proceso y una sanción desproporcionada a un mismo sujeto por un mismo hecho, por lo cual se pone de manifiesto que el referido principio presenta repercusiones en el plano sustantivo y en el procedimental. Este principio es aplicable cuando resulte de la concurrencia de sanciones penales y administrativas y de la duplicidad de sanciones administrativas, ya que no resulta admisible que el Estado valore de diversa forma unos idénticos hechos (RODRÍGUEZ SAÑUDO, 1998, p. 17). Quedando fuera del ámbito de *non bis in idem* la prohibición a la duplicidad de procedimientos diversos (NAVARRO CARDOSO, 2001, p. 35).

De forma subsidiaria, otro de los fines que plantea el principio en cuestión, como viene afirmando algún sector de la doctrina, es permitir un sometimiento de la Administración a la actuación de los órganos judiciales (art. 106.1 C. E.), realidad que se constata, entre otras cosas, en el respeto al planteamiento fáctico realizado por la jurisdicción que debe observar la Administración cuando aquellos han intervenido previamente (DE LEÓN VILLALBA, 1998, p. 388).

En la misma perspectiva, cabe anotar que el desarrollo jurisprudencial del principio de *non bis in idem* ha puesto de manifiesto que la legislación penal y la competencia jurisdiccional que requiere la aplicación de aquélla despliegan preferencia sobre los procedimientos administrativos sancionadores y sobre la competencia administrativa. Por lo que, en los supuestos susceptibles de ser castigados penal y administrativamente, se exige suspender el procedimiento administrativo sancionador y postergarlo hasta la finalización del proceso penal (STS 3.º 5.º, del 18 de diciembre de 1991)¹¹. Como también en

¹¹ La STC 77 de 1998 señala de manera específica la preferencia de la jurisdicción penal y, por ende, la subordinación de la Administración a aquélla, en los siguientes términos: “la subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la autoridad judicial exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse a favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias las siguientes: a) el necesario control *a posteriori* por la autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportu-

los procesos administrativos sancionadores subsiguientes a causas judiciales, la Administración debe apreciar los hechos judicialmente acreditados. Sin embargo, tiene la posibilidad de practicar nuevas pruebas que no hayan sido tenidas en cuenta por el órgano judicial competente y que se requieran para esclarecer nuevos hechos (art. 137.2 LRJPAC).

Como consideración a lo anteriormente anotado, podemos precisar que el principio de *non bis in idem*, como principio general del derecho y garantía fundamental de todo ciudadano, debe proyectarse, de una parte, en el momento de la elaboración de las leyes, para evitar la coincidencia de prohibiciones y/o sanciones por unos mismos hechos y fundamento, y de otra, en el momento de aplicación de las mismas, restringiéndose tajantemente la dualidad de sanciones y/o procedimientos en los que concurren la identidad subjetiva, causal y de hecho. Convirtiéndose, por tanto, en un “instrumento que otorga un grado de seguridad jurídica muy importante al receptor de la norma sancionadora que conoce las consecuencias que pueden derivar de sus actuaciones, reforzando su efecto preventivo” (DE LEÓN VILLALBA, 1998, p. 529).

Así, en los eventos en que se presente una dualidad sancionadora por unos mismos hechos y fundamentos, el órgano judicial competente debe considerar los límites propios de cada uno de estos dos órdenes concurrentes. En concreto ha de tener en cuenta las diferencias existentes entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador, y que sitúan al primero de estos órdenes como la *ultima ratio* en materia sancionadora; ello al reservársele las formas de ataque más graves a los bienes jurídicos tutelados por el legislador, el carácter prioritario y preferente de la jurisdicción penal frente a la

tuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo las actuaciones o procedimientos sancionadores en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las Leyes especiales, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; y c) la necesidad de respetar la cosa juzgada”. Estableciendo de esta forma el Tribunal Constitucional las bases que rigen el principio del *non bis in idem* en el Estado de derecho español. En sentido similar, cfr. también las SSTC 159/1985 del 27 de noviembre, 94/1986 del 8 de julio, 98/1989 del 1.º de junio, 107/1989 del 8 de junio, 154/1990 del 15 de octubre, entre otras.

intervención administrativa en materia sancionadora, y la naturaleza punitiva severa del derecho penal, y al contemplar las sanciones más gravosas para los individuos; pero a su vez, al ser el que reviste mayores garantías sustanciales y procesales.

III. PLASMACIÓN LEGISLATIVA DEL PRINCIPIO

A. EN EL DERECHO ESPAÑOL

Pese a no tener plasmación expresa en la Constitución española, el principio de *non bis in idem* es de obligatorio cumplimiento en España ya que se encuentra recogido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966. En el referido pacto, se precisa que “nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la Ley y el procedimiento penal de cada país”. Dicha norma supranacional se integra en el ordenamiento interno español por la vía de los artículos 10.2 y 96.1 C. E.

Del mismo modo, en el artículo 4.1 del Protocolo 7 adicional al Convenio de Derechos Humanos se señala:

1. Nadie podrá ser perseguido o condenado penalmente por los Tribunales de un mismo Estado por una infracción por la que haya sido absuelto o condenado mediante sentencia firme conforme a la ley y al procedimiento del Estado. 2. Lo dispuesto en el párrafo anterior no obsta a la reapertura del proceso, conforme a la Ley y al procedimiento penal del Estado interesado, en caso de que hechos nuevos o revelaciones nuevas o un vicio esencial en ese procedimiento pudieran afectar a la sentencia dictada.

A los efectos de la aplicación de las garantías del proceso justo (art. 6.1 CEDH), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos incluye dentro de los conceptos de infracción y sanción penal también las de carácter administrativo, partiendo de un concepto sustantivo de la materia y no considerando relevante la denominación de la legislación en la que se encuentran (por todas, STEDH del 21 de febrero de 1984, caso Öztürk c. República Federal de Alemania); y a los efectos del artículo 4.º del Protocolo 7 CEDH equipara la persecución y castigo penal en el seno de un proceso penal con el procedimiento y la sanción adminis-

trativos (SSTEDH del 23 de octubre de 1995, caso Gradinger c. Austria; del 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria; del 30 de mayo de 2002, caso W. F. c. Austria; del 6 de junio de 2002, caso Sallen c. Austria)¹². En concreto, este Protocolo no hace parte del derecho interno español; aunque España lo firmó el 23 de noviembre de 1984 y el Consejo de Ministros, por acuerdo del 2 de agosto de 1966, remitió a las Cortes el texto con una reserva para su ratificación, aún no ha sido ratificado.

De otro lado, es importante tener en cuenta lo contenido en el Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen del 19 de junio de 1990, puesto que en sus artículos 54 a 58 consagra de forma expresa el principio en estudio (firmado por España el 30 de julio de 1993). También se encuentra contenido en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 10 de diciembre de 2000 (Consejo Europeo de Niza), aunque no reviste carácter vinculante. Tal artículo señala: “Nadie podrá ser acusado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto

¹² Cfr. sentencia Tribunal Constitucional español del 16 de enero de 2003. En este pronunciamiento el Tribunal deja manifiesta: “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos señala que ‘existen casos en los que un acto, a primera vista, parece constituir más de un ilícito, mientras que un examen más atento muestra que únicamente debe ser perseguido un ilícito porque abarca todos los ilícitos contenidos en los otros [...] Un ejemplo obvio sería un acto que constituyera dos ilícitos, uno de los cuales contuviera precisamente los mismos elementos que el otro más uno adicional. Puede haber otros casos en los que los ilícitos únicamente se solapen ligeramente. Así, cuando diferentes ilícitos basados en un acto son perseguidos de forma consecutiva, uno después de la resolución firme sobre el otro, el Tribunal debe examinar si dichos ilícitos tienen o no los mismos elementos esenciales’ (STEDH del 29 de mayo de 2001, caso Franz Fischer c. Austria, § 25; en igual sentido SSTEDH del 30 de mayo de 2002, caso W. F. c. Austria, § 25; y del 6 de junio de 2002, caso Sallen c. Austria, § 25). Por ello, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que no se había producido vulneración del artículo 4.º del Protocolo 7 en el caso Oliveira c. Suiza —STEDH de 30 de julio de 1998— por entender que existía un concurso ideal de infracciones, y ha inadmitido la demanda en el caso Ponsetti y Chesnel c. Francia —Decisión de inadmisión de 14 de septiembre de 1999— al considerar que las infracciones por las que fue sancionado el recurrente en vía administrativa y penal diferían en elementos esenciales”.

o condenado en la Unión mediante sentencia firme conforme a la Ley” (LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, 2004, p. 19).

Para suplir parcialmente la ausencia de regulación expresa del principio *non bis in idem* en la Constitución española, el artículo 133 de la Ley 30 de 1992, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los artículos 51 y 7 del Real Decreto 1398 del 4 de agosto de 1993, por el que se aprueba el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, contienen de forma explícita el mencionado principio. Las referidas normas, en defecto de otras más específicas, son de aplicación general a casi todas las actuaciones sancionadoras llevadas a cabo por las Administraciones Públicas (LORENTE MUÑOZ, 2001, p. 26). Del mismo modo, el principio se encuentra recogido en leyes sectoriales pertenecientes a ámbitos muy diversos; sin embargo, no faltan los ejemplos de repudio legislativo al principio en algunas normas postconstitucionales.

En lo que se refiere a la legislación penal, valga destacar que el Código Penal español de 1995 omite cualquier mención explícita al principio de *non bis in idem* y al problema de concurrencia de sanciones administrativas y penales sobre unos mismos hechos. Esta situación, a juicio de DE LEÓN VILLALBA, se presenta porque “el legislador, tomando como referencia la plasmación constitucional del principio reflejada suficientemente en la legislación administrativa, no haya considerado necesario incluir en el texto del Código una norma declarando el contenido y los efectos del principio *ne bis in idem*”. Descarta así el mencionado autor la posibilidad de una omisión consciente del legislador en la introducción de una norma con carácter general que, en función de la situación de supremacía que ocupa la jurisdicción –penal–, terminará con la actuación independiente que ocupan los órganos administrativos (DE LEÓN VILLALBA, 1998, p. 348).

En efecto, el Código Penal español de 1995 no plasma de manera explícita en ninguna de sus disposiciones el principio de *non bis in idem*, aunque anteriores proyectos y anteproyectos sí lo hacían. La doctrina mayoritaria suele afirmar la necesidad de plasmación expresa del principio, para de tal forma solucionar parte de los problemas que originan las relaciones entre el derecho penal y el orden administrativo sancionador, y con más concreción los supuestos en los que la sanción administrativa se impone con antelación a la sanción penal.

B. EN EL DERECHO COLOMBIANO

En lo que respecta al derecho colombiano, valga destacar que también resulta de obligatorio cumplimiento el principio de *non bis in idem* en atención al artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 4.1 del Protocolo 7 adicional al Convenio de Derechos Humanos. De igual manera, al existir una regulación constitucional del principio en el artículo 29 –debido proceso–, no se plantea duda alguna sobre su alcance y vinculación con los pilares del debido proceso. Al respecto, cabe anotar que la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre el contenido y aplicación del mismo; así por ejemplo, la sentencia C-554 de 2001 pone de manifiesto:

La prohibición de *non bis in idem* no acarrea la imposibilidad de que unos mismos hechos sean castigados por autoridades de distinto orden; tampoco que esos hechos sean apreciados desde perspectivas distintas. Pero sí conlleva que autoridades del mismo orden y mediante procedimientos diversos sancionen repetidamente la misma conducta, como quiera que se produciría una inadmisibles reiteración del *ius puniendi* del Estado, y de contera, un flagrante atentado contra la presunción de inocencia.

En el mismo sentido se señaló:

El *non bis in idem* se hace extensivo a todo el universo del derecho sancionatorio del cual forman parte las categorías del derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de punición por indignidad política (*impeachment*) y el régimen jurídico especial ético-disciplinario aplicable a ciertos servidores públicos (pérdida de investidura de los congresistas).

Reiterando la importancia de *non bis in idem* como límite de la legalidad del delito y de la sanción.

De forma diversa al caso del derecho español, el legislador colombiano plasmó en el Código Penal de 2000, en el artículo 8.º, el precitado principio en los siguientes términos:

Prohibición de doble incriminación. A nadie se le podrá imputar más de una vez la misma conducta punible, cualquiera sea la denominación jurídica que se le dé o haya dado, salvo lo establecido en los instrumentos

internacionales”. Es decir, contempla de forma expresa y de forma complementaria a la Constitución el principio de *non bis in idem*, ya que hace alusión a la vertiente material del principio. No obstante, debemos destacar que esta norma fue objeto de demandas de inexecutableidad ante la Corte Constitucional, al considerarse que su contenido atentaba contra ciertas garantías constitucionales. El alto tribunal, en sentencia C-551 de 2001, lo declaró exequible al no apreciar vulneración de la norma constitucional; del mismo modo, en la sentencia C-554 de 2001 se declaró exequible la frase “salvo lo establecido en los instrumentos internacionales.

En lo que atañe a la regulación procesal del principio y su vinculación con el principio de cosa juzgada, el Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, en el artículo 21 precisa:

La persona cuya situación jurídica haya sido definida por sentencia ejecutoriada o providencia que tenga la misma fuerza vinculante, no será sometida a nueva investigación o juzgamiento por los mismos hechos, salvo que la decisión haya sido obtenida mediante fraude o violencia, o en casos de violaciones a los derechos humanos o infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario, que se establezcan mediante decisión de una instancia internacional de supervisión y control de derechos humanos, respecto de la cual el Estado colombiano ha aceptado formalmente la competencia.

Fija de tal forma el legislador ciertos límites a la intangibilidad de la cosa juzgada, en atención a los contenidos y al alcance de los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia en el ámbito del derecho internacional humanitario, y a los vicios que pueden afectar el debido proceso, como el fraude y la violencia.

IV. FUNDAMENTACIÓN

Para establecer cuál es la fundamentación del principio de *non bis in idem*, es preciso analizar cuáles son las garantías constitucionales que lo dotan de contenido y por lo que resulta de obligatorio cumplimiento en un Estado social y democrático de derecho. Es innegable que el estudio de este principio implica vincular su alcance y utilidad con otros principios constitucionales como los de tipicidad, cosa juzgada, seguridad jurídica, culpabilidad, proporcionalidad, fragmentariedad,

entre otros. No obstante, y en lo que respecta a la fundamentación del principio en análisis, esta debe conectarse de forma directa con dos principios, de un lado, la seguridad jurídica (cosa juzgada), y de otro, el principio de culpabilidad (proporcionalidad).

En efecto, el principio de seguridad jurídica se refiere a que no es admisible en un Estado de derecho la amenaza permanente de diferentes sanciones simultáneas o sucesivas en el tiempo, por el mismo hecho, al mismo sujeto; además, tal posibilidad entraña someter al ciudadano a un trato inhumano, y su evitación se garantiza al ciudadano con la inmutabilidad de las decisiones judiciales una vez sean objeto de ejecutoria. Por su parte, el principio de proporcionalidad impide que pueda imponérsele por el mismo hecho al mismo sujeto una sanción que exceda el límite proporcional a la responsabilidad por los hechos cometidos.

Establecer y analizar la fundamentación del principio de *non bis in idem* reviste una importancia indiscutible, ya que es útil al momento de analizar los efectos del mismo, los cuales pueden variar de acuerdo al principio que sirva de base para interpretar los cimientos jurídicos que dotan de contenido el *non bis in idem*. En consecuencia, si el fundamento recae en el principio de proporcionalidad, los efectos de *non bis in idem* se concretan en la no imposición de una doble sanción, mientras que en la seguridad jurídica el principio adquiere ámbitos más amplios y se especifica ya no en la doble sanción, sino en la imposibilidad de un doble enjuiciamiento (DE LEÓN VILLALBA, 1998, p. 20).

No obstante, y llegados a este punto, surge como interrogante si la prevalencia de la jurisdicción penal respecto de las demás jurisdicciones puede dotar de contenido el alcance de *non bis in idem*. Este es un aspecto que no podemos resolver de una forma instantánea, se hace necesario efectuar un breve análisis que desarrollaremos a continuación.

A. EL PRINCIPIO DE LA PREVALENCIA DE LA JURISDICCIÓN PENAL: ¿COMO FUNDAMENTO DEL PRINCIPIO DE *NON BIS IN IDEM*?

El derecho penal es el único sector del ordenamiento jurídico que contiene en sus diversas disposiciones el catálogo de los delitos y las penas, de ahí que se determine por su carácter estigmatizante y re-

presivo al poder enjuiciar a un sujeto e imponer sanciones privativas de la libertad. El carácter fragmentario y subsidiario del derecho penal implica que previamente se hayan agotado los demás mecanismos de control social de los que dispone el ordenamiento jurídico antes de hacer uso del orden penal. De igual manera, otro de los rasgos que lo caracterizan, en virtud del principio de antijuridicidad, es el hecho de que sólo ha de intervenir cuando exista una lesión o puesta en peligro grave que afecte bienes jurídicos merecedores de protección. De lo anterior emana su carácter prevalente en sus diversas disposiciones, tanto en lo que respecta al enjuiciamiento como a la imposición de una sanción. Es decir, en los eventos donde se presente una posible concurrencia infractora o sancionadora entre el derecho penal y cualquier otro orden, debe darse prevalencia a aquel, en virtud de su naturaleza vinculante.

Como consecuencia de lo anterior, es posible señalar que en aquellos supuestos en los que la jurisdicción penal deba pronunciarse respecto de algún asunto en donde exista identidad de hechos, sujeto y fundamento, y que haya sido objeto de una decisión previa de otro orden, el juez penal en la sentencia no está obligado a considerar tal decisión administrativa. Como tampoco lo vinculan las sanciones administrativas que pudieran haberse impuesto sobre el asunto que conoce y respecto del cual ha de pronunciarse. En este orden de ideas, se evidencia que el principio de *non bis in idem* funcionaría frente a la Administración en sus relaciones con los ciudadanos, pero no frente a la jurisdicción penal en virtud de la prevalencia de ésta respecto de los demás sectores del ordenamiento jurídico.

En los eventos en que concurra la triple identidad de sujetos, hechos y fundamento, y en los que la sanción penal no tenga en cuenta la sanción administrativa previa, debe tenerse como criterio rector, para resolver estas problemáticas, el principio de *non bis in idem*, y no la prevalencia del orden penal respecto de los restantes órdenes sancionadores. El *non bis in idem* como principio general del derecho y límite a la potestad administrativa sancionadora no sólo pretende evitar la duplicidad infractora, sino además la sancionadora por unos mismos hechos y fundamento a un sujeto.

Por tanto, en los eventos de duplicidad sancionadora la opción que tiene el ciudadano que ha sido objeto de múltiple sanción en un mis-

mo orden o en órdenes distintos por unos mismos hechos, es acudir al órgano correspondiente para que, con base en la decisión previa en la que se le absuelva o sancione, dicho órgano anule la sanción administrativa impuesta con anterioridad. Esta solución, que pareciera no afectar el *non bis in idem*, tiene inconvenientes prácticos, ya que resulta contraria a la economía procesal, y en últimas representa para el ciudadano el ataque a otras garantías fundamentales, al ser objeto de un doble enjuiciamiento y de un mayor desgaste al tener que recurrir a distintos órganos del Estado para hacer valer sus intereses.

Con relación a estos aspectos el Tribunal Constitucional español en sentencia del 16 de enero de 2003 ha puesto de manifiesto:

La decisión sobre qué hechos han de ser objeto de sanción penal compete en exclusiva al poder legislativo (por todas SSTC 341/1993, del 18 de noviembre, F. J. 3; 55/1996, del 28 de marzo, F. J. 6; 161/1997, del 2 de octubre, F. J. 9). Pero, una vez que el legislador ha decidido que unos hechos merecen ser el presupuesto fáctico de una infracción penal y configura una infracción penal en torno a ellos, la norma contenida en la disposición administrativa deja de ser aplicable y sólo los órganos judiciales integrados en la jurisdicción penal son órganos constitucionalmente determinados para conocer de dicha infracción y ejercer la potestad punitiva estatal. Esta conclusión se alcanza desde el art. 25 de la Constitución en relación con el art. 117 de la misma. El art. 25 de la Constitución contiene dos límites a la potestad sancionadora de la Administración. Su párrafo tercero contiene un límite expreso que reside en la imposibilidad de que la Administración civil imponga “sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad”; y su párrafo primero contiene un límite implícito que afecta al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y consiste en que ésta sólo puede ejercerse si los hechos no son paralelamente constitutivos de infracción penal, pues en estos casos de concurrencia normativa aparente, de disposiciones penales y administrativas que tipifican infracciones, sólo la infracción penal es realmente aplicable, lo que determina que el único poder público con competencia para ejercer la potestad sancionadora sea la jurisdicción penal. Cuando el hecho reúne los elementos para ser calificado de infracción penal, la Administración no puede conocer, a efectos de su sanción, ni del hecho en su conjunto ni de fragmentos del mismo, y por ello ha de paralizar el procedimiento hasta que los órganos judiciales penales se pronuncien sobre la cuestión.

En virtud de lo anterior, queda claro que el principio de *non bis in idem* no tiene que ver con la preferencia de la jurisdicción penal respecto de los demás sectores del ordenamiento jurídico. Tal fundamentación debe buscarse en el principio de subordinación, el cual está basado en la titularidad constitucionalmente establecida del *ius puniendi* del Estado, conforme a la cual “el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”; junto a lo cual ha de señalarse la necesidad de evitar resoluciones contradictorias, conviniendo para ello que una de las jurisdicciones fije el hecho (LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, 2004, pp. 55 y ss.).

En definitiva, el principio de prevalencia de la jurisdicción penal no sirve para fundamentar la garantía de *non bis in idem*; lo que realmente implica es una consecuencia contraria al mismo, ya que provoca que se prescinda de éste y se fuerce a que sea aplicado con posterioridad por la Administración. Por tanto, tal fundamento debe buscarse en otros principios, como lo son el de culpabilidad y el de seguridad jurídica, que analizaremos a continuación.

B. EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

El principio de *non bis in idem* toma como fundamento el principio de culpabilidad, bajo el entendimiento de que nadie puede ser castigado más allá del límite de la responsabilidad de sus hechos¹³. En efecto, el principio de culpabilidad se legitima a través del respecto de la dignidad humana y el límite al *ius puniendi* del Estado. De lo anterior se colige que el *non bis in idem* es el instrumento encargado de conseguir que, en los casos de duplicidad sancionadora, la máxima del principio de culpabilidad se cumpla. Sobre este particular, CEREZO MIR ha pues-

¹³ La culpabilidad, según FERRAJOLI, no es ni un pensamiento ni un mero aspecto interno de la persona, sino un elemento del hecho (delito), esto es, una *condicio sine qua non* del mismo, fundada, más que en razones éticas o utilitaristas, en la estructura lógica de la prohibición.

to de manifiesto que “la imposición de una penal sin culpabilidad, o si la medida de la pena rebasa la medida de la culpabilidad, supone la utilización del ser humano como un mero instrumento para la consecución de fines sociales, en este caso preventivos, lo cual implica un grave atentado a su dignidad” (CEREZO MIR, 2001, p. 17). Con lo cual, en los casos en los que la suma de la sanción penal y la sanción administrativa exceda el límite de la culpabilidad, el principio en mención lo impedirá.

Resulta necesario tomar en consideración el principio de proporcionalidad como elemento del principio de culpabilidad, para de esta forma analizar la vinculación existente entre la infracción y la sanción penal y administrativa. Con ello la sanción que se imponga a un sujeto ha de ser proporcional a la gravedad del hecho cometido, para lo que habrá de tenerse en cuenta el bien jurídico afectado y la intensidad del ataque a éste. En consecuencia, al momento de imponerse una sanción se debe valorar el alcance de la responsabilidad del sujeto, es decir, la lesión o puesta en peligro que su comportamiento causó, como también el interés que la norma quería salvaguardar y que se vio infringido.

Por lo tanto, en los supuestos en los que la sanción penal sea posterior, el juez deberá tener en cuenta la sanción administrativa impuesta con anterioridad. Así, la sanción guardará proporcionalidad con la infracción cometida, y por tanto la duplicidad sancionatoria se encontraría prohibida en tanto exceda el límite de la culpabilidad. Sin olvidar que la observancia de este principio contribuiría a la economía procesal y a la mejor atención al ciudadano (LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, 2004, p. 56).

C. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

El principio de seguridad jurídica aparece no sólo en el preámbulo de la Constitución española, sino como uno de los objetivos de la misma; así, el artículo 9.3 señala que la Constitución garantiza la seguridad jurídica. Con lo cual se configura en una garantía constitucional que ha de informar todo el ordenamiento jurídico, y del que se derivan otros principios relacionados con la intangibilidad de la cosa juzgada y la propia dignidad humana. En cumplimiento de este principio se

defiende una verdad forense que puede ser diversa a la realidad, así como la defensa de una verdad inimpugnabile e indiscutible.

El principio de seguridad jurídica rige todo el Estado de derecho, e impone que la decisión del conflicto mediante la sentencia adquiera la fuerza de la denominada cosa juzgada material, y que expanda sus efectos fuera del proceso no sólo otorgando firmeza a lo declarado, sino haciéndolo vinculante para el futuro e impidiendo por consiguiente que el ciudadano se vea expuesto a un nuevo proceso por el mismo hecho.

El principio de seguridad jurídica como fundamento del principio de *non bis in idem* impide que pueda existir un doble enjuiciamiento sobre el mismo hecho respecto de la misma persona. Se trata, por tanto, de evitar el riesgo de que ocurra la doble sanción, y se anticipa la norma evitando el peligro de un nuevo juicio. De ahí que el principio actúe antes de que el proceso llegue a sentencia. En España, la Ley Criminal trata a la cosa juzgada como una excepción procesal, como “un artículo de previo pronunciamiento”, del artículo 666.2, que trunca el proceso y conduce al sobreseimiento libre (art. 675), ya que no puede someterse al ciudadano a una persecución excesiva por un mismo hecho.

CONCLUSIONES

El principio de *non bis in idem* se estructura en un pilar fundamental del Estado de derecho, límite al *ius puniendi* estatal y garantía de observancia de los derechos fundamentales relacionados con el debido proceso. Su delimitación, análisis y estructuración se relaciona no sólo con las normas de derecho interno, sino además con disposiciones supranacionales vinculadas con los derechos humanos, las cuales lo dotan de su carácter fundamental asociado al principio de legalidad.

El principio de culpabilidad y el de seguridad jurídica son los que fundamentan el principio de *non bis in idem*, como prohibición de un doble proceso y de una doble sanción. Si se analizan las fuentes supranacionales del principio contenidas en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se afirma expresamente que nadie “podrá ser juzgado o sancionado”, sin embargo es la jurisprudencia constitucional la que lo desarrolla en sus diversos

pronunciamientos, de lo que deduce del artículo 25 C. E. y el artículo 4.1 del Protocolo 7 del CEDH que nadie “podrá ser perseguido o condenado penalmente”. De lo anterior se deriva que resultan claras dos vertientes del principio de *non bis in idem*, si bien debe considerarse que las normas que contienen el citado principio van referidas al delito, es decir, resuelven los casos de pena-penal, pero no, al menos no de forma directa, los casos de sanción administrativa-sanción penal.

Por tanto, la prohibición de *non bis in idem* resulta aplicable a todo tipo de sanción y, por consiguiente, no sólo a la derivada de un proceso penal, lo cual conduce al problema de la relación entre las sanciones penales y las administrativas.

La solución se basará en el fundamento, ya que es posible defender una duplicidad de fundamentos, de manera que cuando se presenta la relación entre la Administración y la jurisdicción la fundamentación de *non bis in idem* ha de recaer sobre el principio de culpabilidad –proporcionalidad–. De otro lado, cuando la relación es entre dos órganos de la jurisdicción, el fundamento se encuentra en el principio de seguridad jurídica; este sería el caso de la sentencia de un órgano contencioso administrativo firme respecto a una sanción administrativa, o el caso de dos órganos penales, siendo aplicable la excepción de cosa juzgada.

En consecuencia, si la relación es entre la Administración y la jurisdicción, esta última, cuando actúa con posterioridad, ha de tener en cuenta la sanción administrativa e imponer la sanción penal hasta el límite de la culpabilidad. Cuando la relación es entre jurisdicciones, la segunda en actuar en el tiempo debe abstenerse de todo enjuiciamiento y ha de estarse a lo declarado judicialmente por la primera sentencia, sea de la jurisdicción que sea.

REFERENCIAS

- ARROYO ZAPATERO, L. (1983). “Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal”, *REDC*, 8.
- ARROYO ZAPATERO, L. (1997). “El *ne bis in idem* en las infracciones al orden social. La prevención de los riesgos laborales y los delitos contra los derechos de los trabajadores y la seguridad social”, en PICO LORENZO, C. (Dir.). “Las fronteras del Código Penal del 1995 y el derecho administrativo sancionador”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 11.

- BAJO FERNÁNDEZ, M. (2001). *Derecho penal económico*, Barcelona: Centro de Estudios Ramón Gárces.
- BENLLOCH PETIT, G. (1998). "El principio de *non bis in idem* en las relaciones entre Derecho penal y Derecho disciplinario", en *Revista del Poder Judicial*, 51.
- BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., ARROYO ZAPATERO, L., GARCÍA RIVAS, N., FERRÉ OLIVÉ, J., SERRANO PIEDECASAS, J. (1999). *Lecciones de derecho penal. Parte general*, Barcelona: La Ley.
- BECK, U. (1993). "De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo" (trad. HERRMANN DEL RIO), en *Revista de Occidente*, 150.
- BLANCO CORDERO, I. (2005). "El principio de *ne bis in idem* en la Unión Europea. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala 5.ª) de 10 de marzo de 2005 en el Asunto C469/03: Asunto Miraglia", La Ley.
- COBO DEL ROSAL y BOIX REIG (1982). "Garantías constitucionales del Derecho sancionador", en COBO DEL ROSAL (Dir.). *Comentarios a la legislación penal*, tomo I, Madrid: Edisa.
- CORCOY BIDASOLO, M. y GALLEGO SOLER (2000). "Infracción administrativa e infracción penal en el ámbito medioambiental. *Ne bis in idem* material y procesal (Comentario a la STC 177/1999, de 11 de octubre)", *Actualidad Penal*, 8.
- DE LEÓN VILLALBA, F. (1998). *Acumulación de sanciones penales y administrativas: sentido y alcance del principio de ne bis in idem*, Barcelona: Bosch.
- DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (2001). *Seguridad en el trabajo y derecho penal*, Barcelona: Bosch.
- DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (2004). *El principio de legalidad penal*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- DEL REY GUANTER, S. (1981). *Potestad sancionadora de la Administración y Jurisdicción penal en el orden social*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J. (1996). *El procedimiento administrativo sancionador. Comentarios al Título IX de la Ley 30 de 1992 y al Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (Real Decreto 1398/93)*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J. (1997). "Principio de *non bis in idem* y cuestiones prejudiciales", en PICO LORENZO, C. (Dir.): "Las Fronteras del Código Penal del 1995 y el Derecho Administrativo Sancionador", *Cuadernos de Derecho Judicial*, 11. Madrid: Consejo Penal del Poder Judicial.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J. (1998). *Procedimiento administrativo sancionador*, Valencia.
- GARCÍA ALBERO, R. (1995). *Non bis in idem. Material y concurso de leyes penales*, Barcelona: Cedecs.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981). "Incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración: dos importantes sentencias del T. C.", en la Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, *Reda*, 29, Madrid.
- GARCÍA MACHO, N. (1991). "Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción". *Civitas. Revista de Derecho Administrativo*, 72, pp. 515 a 528.
- GIMENO SENDRA, V. (2006). *El ministerio fiscal-director de la instrucción*, Madrid: Iustel.

- GÓMEZ BENITEZ, J. (2001). *Curso de Derecho penal de los negocios a través de casos. Reflexiones sobre el desorden legal*, Madrid: Colex.
- GÓRRIZ ROYO, E. (2004). "Sentido y alcance del *ne bis in idem* respecto a la preferencia de la jurisdicción penal, en la jurisprudencia constitucional (en especial la STC 2/2003, del 16 de enero), en *Estudios penales y criminológicos*, 24, Santiago de Compostela.
- HUERTA TOLCIDO, S. (1993). "El derecho fundamental a la legalidad penal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39, año 13.
- LÓPEZ BARAJA DE QUIROGA, J. (2004). *El principio: non bis in idem*, Madrid: Dykinson.
- MUÑOZ LORENTE, J. (2001). *La nueva configuración del principio de non bis in idem*, Madrid: La Ley.
- MICHAVILA NÚÑEZ, J. (1987). "El principio de legalidad en la potestad sancionadora de la Administración: nuevas aportaciones del T. C. (Comentario a las SSTC/2 1987, del 21 de enero y 42/1987)", en *Poder Judicial*, 6, pp. 83 a 94.
- MUÑOZ CLARES, J. (2006). *Ne bis in idem y Derecho penal. Definición, patología y contrarios*, Murcia: Diego Marín Librero.
- NAVARRO CARDOSO, F. (2001). *Infracción administrativa y delito: límites a la intervención del Derecho penal*, Madrid: Colex.
- NIETO GARCÍA, A. (1990). "El principio *non bis in idem*", *Revista Vasca de Administración Pública*, 28, pp. 157 a 172.
- PECES-BARBA, G. (1991). *Curso de Derechos fundamentales*, t. 1, Teoría general. Madrid: Editorial de la Universidad Complutense de Madrid.
- PÉREZ MANZANO, M. (2002). *La prohibición constitucional de incurrir en bis in idem*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- QUERALT JIMÉNEZ, J. J. (1993). "*Ne bis in idem*: significados constitucionales", en *Libro Homenaje a Juan del Rosal*, Madrid: Editorial de Derecho Neuridas -Elena-.
- RAMÍREZ BARBOSA, P. (2007). *El delito contra la seguridad y salud en el trabajo*. Madrid: Iustel.
- RAMÍREZ BARBOSA, P. (2006). *Los fundamentos del principio de non bis in idem en los ordenamientos jurídicos de Colombia y España*, Revista 2000-3000, septiembre. Ibagué, Colombia: Universidad de Ibagué.
- RODRÍGUEZ SAÑUDO. "Nueva regulación de infracciones y sanciones en el orden social", en *RL*, 13, 1988, p. 17.
- TORRES FERNÁNDEZ, M. (2000). "El principio de *non bis in idem* en la jurisprudencia constitucional", *La Ley 5070*, pp. 1.547 a 1.553.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. (1991). "Sanción penal-sanción administrativa: el principio de *non bis in idem* en la jurisprudencia", en *Poder judicial*, 22, pp. 113 a 136.
- VIVES ANTÓN, T. (1992). "El *ne bis in idem* procesal, en los principios del proceso penal y la presunción constitucional de inocencia", *Consejo General del Poder Judicial*.