

La potestad sancionadora del Estado en revisión multinivel. aportes y límites jurisprudenciales

*Juan Carlos Carreño Pico*¹

Resumen: La revisión multinivel del derecho, permite una comprensión holística de análisis e integra prerrogativas que ingresan al derecho doméstico por vía de bloque de constitucionalidad. Para lo cual, desde el presente artículo se propone una revisión integral de la potestad sancionadora del Estado, en sede administrativa y judicial, señalando los límites principales que cada una de estas tiene, en el marco de derechos como la libertad y el debido proceso legal.

Palabras claves: Debido proceso legal, derecho multinivel, potestad sancionadora, potestad administrativa, potestad judicial.

Abstract: The multilevel review of law allows a holistic understanding of analysis and integrates prerogatives that enter domestic law through the constitutional block. For which, this article proposes a comprehensive review of the State's sanctioning power, in administrative and judicial headquarters, indicating the main limits that each of these has, within the framework of rights such as freedom and due process of law.

Keywords: Due legal process, multilevel law, sanctioning power, administrative power, judicial power.

¹ Abogado. Estudiante especialización Universidad Libre Seccional Socorro

Prefacio

Los contenidos que se proponen a través del presente artículo, permiten hacer una caracterización completa de revisión multinivel acerca de elementos importantes como el debido proceso legal, así como la potestad sancionadora que está liderada por el Estado.

Por tanto, realizar una identificación dinámica de componentes jurisprudenciales desde lo que ha propuesto la Corte interamericana de Derechos Humanos en relación al debido proceso legal, así como la Corte Constitucional, permite identificar elementos que no se pueden prescindir para construir herramientas coherentes y sólidas que permitan su concreción.

Elementos que concretan las prerrogativas sancionadoras y delimitan el campo de acción, los cuales aportan a la cimentación de disposiciones jurídicas que apelan hacia la protección integral de la tutela judicial efectiva.

Tabla de contenido

Introducción	4
1.0 La Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus apreciaciones con categoría multinivel. Una revisión al debido proceso legal	5
2.0 La jurisprudencia constitucional y el debido proceso legal.....	11
3.0 Entre potestades y aportes jurisprudenciales. Una revisión holística del derecho sancionador en sede administrativa y judicial	18
Conclusiones.....	25
Referentes bibliográficos	27

Introducción

Los elementos que hacen parte del análisis integral de la potestad sancionadora del Estado, en revisión administrativa y judicial, permiten conocer los límites y autoridad que se tiene al respecto de fines esenciales del Estado Social de Derecho y se relacionan muy bien con el debido proceso legal.

Por tanto, como pregunta principal que lideró el presente estudio, se determinó lo siguiente: ¿Cuáles son los límites de la potestad sancionadora que tiene la autoridad administrativa en el marco del debido proceso desde una revisión multinivel? Cuestionamiento que queda en evidencia desde el análisis integral que sobre la potestad sancionadora se tiene, la cual no puede extralimitarse porque se correría el riesgo de transgredir derechos contenidos en la tutela judicial efectiva.

Por tanto, desde el presente artículo se presentan tres subdivisiones que permiten realizar una comprensión holística de estos derechos e interrogantes referidos, siendo estos: La Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus apreciaciones con categoría multinivel. Una revisión al debido proceso legal; La jurisprudencia constitucional y el debido proceso legal; Entre potestades y aportes jurisprudenciales. Una revisión máxima del derecho sancionador en sede administrativa y judicial. Construcción que permitan hacer una inspección completa y compleja sobre las decisiones de los altos tribunales, las cuales permiten construir una apuesta importante para la ciencia jurídica.

Como metodología de investigación, se realiza una investigación de corte descriptivo, donde a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana y Corte

Constitucional, se identifican características importantes de la potestad sancionadora del Estado. Por tanto, las fichas bibliográficas, como instrumentos empleados, permitieron identificar factores imprescindibles en cada una de las decisiones de estos Tribunales.

Es así, como se concreta este estudio de investigación, el cual permite caracterizar los fallos y proponer una descripción de antecedentes que sobre el debido proceso legal y la potestad sancionadora administrativa y judicial se tiene en el ordenamiento jurídico colombiano.

1.0 La Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus apreciaciones con categoría multinivel. Una revisión al debido proceso legal

Desde un panorama multinivel, se han concretado lineamientos imprescindibles que permiten especificar postulados teóricos y prácticos que se relacionan con la expresión “hacer justicia”. Interpretaciones que van aportando a la construcción de variables, definiciones y contribuciones válidas para que la autoridad competente aplique las disposiciones jurídicas y emita una decisión acorde al derecho.

Bajo este mismo eje, en el marco de los procedimientos que la ley establece, se han consolidado unas prerrogativas a seguir. Ritualidad que advierte de la manifestación oportuna de un proceso que se arme de todas las garantías próximas, para obtener una decisión justa, alineada con el derecho doméstico y, en suma, con los planteamientos internacionales establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por tanto, desde el vínculo de aplicación que tiene el Sistema Regional de protección a derechos humanos, en el derecho interno colombiano, a través de

figuras como el bloque de constitucionalidad strictu sensu, así como por el control de convencionalidad, se hace necesario identificar de manera preliminar cómo desde la jurisprudencia de este Tribunal, se ha enfatizado en la protección de prerrogativas que amparen el debido proceso, el plazo razonable, así como la implementación de herramientas que permitan el acceso a derechos y principios fundamentales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde sus pronunciamientos ha señalado que “el Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras Sentencia de 29 de julio, 1988) debido a que está obligado a proporcionar todo tipo de garantías que fortalezcan el ejercicio pleno de todos los derechos contemplados en los diferentes instrumentos internacionales, además, arguye que esta no queda reducida en la mera enunciación a través de disposiciones normativas “sino que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras Sentencia de 29 de julio, 1988).

Elementos que, desde 1988 empieza el máximo Tribunal que protege derechos humanos a nivel de América, a profundizar desde características especiales, así como lo señala:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones

a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras Sentencia de 29 de julio, 1988).

Como lo establece la Corte, se deberán eliminar de iure y de facto, los obstáculos que impidan una efectivización plena y no aparente, de estas disposiciones internacionales. Para lo cual, se adhiere a esta comprensión multinivel de lineamientos que garantizan el debido proceso, la figura del plazo razonable. El cual, de forma concreta “cuenta con tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales“(Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, 1997) el cual, a su vez, se encuentra estrechamente aprehendido al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual señala la importancia de concretar un “recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes“ (Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, 1997). Por tanto, la razonabilidad del plazo se encuentra imbricada en el debido proceso, elementos que unifican las garantías y permiten el acceso a una administración de justicia capaz de efectivizar la tutela judicial efectiva desde una revisión amplia y sin dilaciones innecesarias. Estos componentes exigen todo un aparato jurisdiccional que valide los procedimientos y permita la protección de los derechos humanos. “El derecho a la tutela judicial efectiva exige entonces a

los jueces que dirijan el proceso de modo a evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos, conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos“ (Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre, 2003).

Hasta aquí, como ha quedado en evidencia, la Corte ha manifestado la importancia de la existencia de acciones específicas para garantizar un debido proceso a las personas. Las cuales, no deberán quedar reducidas a su contemplación positiva o ficticia de la ley; le corresponderá ser efectivizadas desde la potestad de las autoridades competentes. Quienes a través de diversos procedimientos darán garantía amplia a la tutela judicial efectiva, así como a juicios justos.

La Corte refiere:

La Justicia, para ser tal, debe ser oportuna y lograr el efecto útil que se desea o se espera con su accionar y, particularmente tratándose de un caso de graves violaciones de derechos humanos, debe primar un principio de efectividad en la investigación de los hechos y determinación y en su caso sanción de los responsables (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso García Prieto y otro Vs. El Salvador. Sentencia 20 de noviembre, 2007)

Es por ello, que los procedimientos y quienes los concretan, permiten generar actuaciones específicas que aclaren el panorama nublado de transgresión a derechos, y brinden, bajo postulados de legalidad, igualdad, motivación, plazo razonable, entre otros, la oportunidad de una defensa y

hallazgos probatorios concretos para disminuir la incertidumbre a la hora de fallar.

Complementa la Corte,

Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de derechos humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Garibaldi Vs. Brazil. 23 septiembre, 2009)

Es así como, para el caso de que no se brinden todas estas prerrogativas que engranan al debido proceso legal, y se dé paso a la impunidad, manifiesta la Corte que puede afirmarse que el Estado “ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción (Corte Interamericana de Derechos Humanos” Caso Gomes Lund y otros Vs. Brazil. Sentencia 24 de noviembre, 2010). Por tanto, se estría ante una figura estatal que desconoce las necesidades de los habitantes de su territorio, así como los elementos que debe brindar para el restablecimiento a derechos, desde una esfera integral. No obstante, también enfatiza en el poder del juez, para lograr estos fines de la justicia, en el marco de un procedimiento acorde a la tutela judicial efectiva. “Esta Corte considera que el juez, como director del proceso, debe velar por que se cumplan a cabalidad las reglas del debido proceso de las partes y el incumplimiento de éste podría acarrear la aplicación de reglas de nulidad” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mejía Idoro Vs. Ecuador. Sentencia 5 de julio, 2011).

Adiciona, que

en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Sentencia 1 de julio, 2011)

Es decir, no queda reducida la aplicación de un debido proceso legal a lo que disponga la ley o el juez. Cada uno de los elementos que a través de este se contemplan, deberán quedar aprehendidos en un marco amplio y movilizador de garantías que concretan la tutela judicial efectiva.

Finalmente, desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en aplicación del instrumento principal que le da creación a este Tribunal, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sido desde los artículos 8 y 25 que la Corte interpreta y aplica las prerrogativas indispensables para que no se cercenen los derechos de las personas, cuando acuden ante alguna autoridad competente para resolver un caso en específico. Por tanto, señala:

A la luz de las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados Parte tienen el deber de adoptar providencias de toda índole para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz, en los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención y, una vez ratificada la Convención Americana corresponde al Estado, de conformidad con el artículo 2 de la misma, adoptar todas las medidas para

dejar sin efecto las disposiciones legales que pudieran contravenirla, como son las que impiden la investigación de graves violaciones a derechos humanos puesto que conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, además que impiden a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad de los hechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs. Uruguay. Sentencia 24 de febrero, 2011)

Es así como desde la revisión multinivel, el debido proceso legal debe ser construido desde planteamientos internacionales y relacionado con el derecho doméstico; una apuesta que empieza a delimitar estados de amparo, así como facultades de actuación. Y que, para el caso en concreto, se profundiza sobre un debido proceso legal a esfera internacional, el cual se vincula de manera directa a la potestad sancionadora con la que cuenta el juez y la autoridad administrativa en Colombia. Parámetros que deberán ser interpretados e integrados a la luz del bloque de constitucionalidad.

2.0 La jurisprudencia constitucional y el debido proceso legal

Desde la importante labor que realiza la Corte Constitucional en Colombia, se han construido a través de las sentencias, diferentes aportes que han permitido la transición de epistemologías propias que revisten un componente dinámico y garantista con el avance de los años. Es decir, el proceso evolutivo que ha liderado este Tribunal, ha construido diferentes pautas de aplicación de derechos, vinculación de instrumentos internacionales, así como eliminado de la estructura jurídica doméstica aquellas disposiciones que definitivamente

lesionan bienes jurídicos tutelados. Por tanto, a través de su jurisprudencia, se ha dado estructura sólida al debido proceso legal, finalidades, conceptos, elementos y características que se mencionarán desde una revisión integral y propia.

Se parte entonces del año 1994, donde a partir de su jurisprudencia, la Corte, señala la importancia de este derecho desde una revisión holística per sé, contemplándolo como “una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados (Corte Constitucional Colombiana. T-458 de 1994, 1994). Garantías que como bien se observa, devienen de componentes integradores e interpretativos que facilitan una óptima aplicabilidad a casos concretos, donde se proteja de forma integral este derecho.

Por tanto, arguye el alto Tribunal que, estos límites que propone el debido proceso legal, constituyen una restricción a los poderes estatales y “establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley” (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia No. T-467/95, 1995).

Para lo cual, desde elementos concretos propuestos por la Constitución Política de Colombia, específicamente el artículo 29 superior, se han desarrollado estas prerrogativas que hacen parte del entramado constitucional. Derechos que, salvaguardados, permiten que autoridades administrativas como judiciales, respeten las garantías que al interior de cualquier procedimiento se

tienen, con el fin de permitir una dinámica procesal amplia, garantista y sin dilaciones injustificadas, las cuales permitan brindar seguridad jurídica.

En este sentido, la discrecionalidad para la determinación de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de la Corte Constitucional T-323 de 1999, 1999)

En suma, las prerrogativas que complementan el debido proceso legal, delimitan las actuaciones que deben y no realizar las autoridades administrativas y judiciales, una propuesta que apunta hacia la protección integral de derechos fundamentales y humanos, los cuales, así como se logró evidenciar, también han sido desarrollados por la Corte Interamericana y deben ingresar al derecho interno desde el bloque de constitucionalidad.

La Corte Constitucional, en sentencia del 2001, sintetiza la importancia de establecer elementos que evoquen hacia la necesidad de racionalizar la actuación pública y privada que le aportan a la estructura sólida del debido proceso, así:

(i) la definición de los elementos básicos que estructuran cualquier relación jurídica, señalando tanto los supuestos relevantes para reconocer una conducta como jurídicamente significativa, como los efectos (consecuencias o sanciones) que se siguen de su incumplimiento, (ii) la identificación de la autoridad que es el tercero imparcial competente para adoptar las decisiones relativas a los desacuerdos que surjan en la relación jurídica, (iii) la existencia de medios jurídicos (acciones o recursos) que se puedan emplear en los casos en los que quienes hacen parte de una determinada relación jurídica estiman necesario la intervención de un tercero (la autoridad competente) para resolver las posibles diferencias que se originan en dicha relación jurídica, (iv) el conocimiento por parte de todos los interesados, tanto de los elementos que estructuran la relación jurídica que se establece y sus efectos concretos, como de los remedios jurídicos de los que gozan las partes para proteger sus intereses, y, finalmente, (v) el efectivo ejercicio de las herramientas jurídicas con las que el interesado puede adelantar su defensa ante las autoridades o terceros(Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-945/01, 2001)

La positivización del derecho, a través de la ley que termina siendo un documento ficticio, no tiene propósitos de ejecutoriedad hasta que, a través de diferentes procedimientos se le da vida, se cruza la línea de la mera enunciación de la ley, para concretar las prerrogativas que permiten promover garantías óptimas para restablecer derechos que han sido trasgredidos. Por tanto, no solo es suficiente con la exposición normativa, se deben crear todas las herramientas que permitan consolidar una propuesta de acceso a la administración de justicia,

así como a las instancias administrativas, que permita resguardar principios, valores, reglas que están aprehendidas en el debido proceso legal. Es por ello, que a través de este cúmulo de propuestas que amparan derechos, la Corte Constitucional ha señalado que “el debido proceso es un derecho fundamental” (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-980 de 2010, 2010). Al ser asignada la categoría de fundamental, advierte de la protección amplia y rigurosa que debe prestarse para que no exista ninguna actuación que lo lesione. Así las cosas, “las garantías que integran el debido proceso, y entre ellas el derecho de defensa, son de estricto cumplimiento en todo tipo de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, pues constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico” (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-012/13, 2013).

Por ello, desde el preámbulo, se insta al Estado para promover cada una de estas propuestas de garantía absoluta, para que cualquier procedimiento este permeado de intereses generales, un funcionamiento acorde de las instancias que al interior de este se encuentran, así como el diálogo que entre diversas autoridades de orden nacional e internacional debe existir, para concretar una protección multinivel. “El derecho al debido proceso, constituye uno de los pilares de nuestro Estado Social, en la medida en que opera no sólo como una garantía para las libertades ciudadanas, sino como un contrapeso al poder del Estado” (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-496/15, 2015).

Como aporte complementario a la interpretación del debido proceso legal en el marco de la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana, se hace énfasis en la distinción entre proceso administrativo y proceso judicial, permitiendo concretar, además, los intereses propuestos de esta investigación.

Elementos que permiten diferenciar estas dos grandes esferas en el derecho colombiano, pero que, a su vez, edifican una absoluta búsqueda de la justicia. por tanto, la Corte, señala algunos presupuestos concretos para definir el proceso administrativo, comprendidos así:

(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrado.

Existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: "(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso." (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-010/17, 2017)

Un debido proceso legal que debe permear todas las esferas posibles al interior de actuaciones judiciales y administrativas, debido a que desconocerlas, se estaría infringiendo derechos fundamentales y humanos. Este derecho, deberá observar “las formas propias de cada juicio” (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-295/18, 2018) para que, a través de estas, se concluya en la máxima garantía de libertades, derechos y principios que aportan a la estructura jurídica colombiana, en revisión multinivel.

Para el año 2019, la Corte señala en concreto los derechos que están aprehendidos al debido proceso legal, listándolos así:

(i) a la jurisdicción, que a su vez conlleva las garantías a un acceso igualitario de los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley; y (iii) el derecho a la defensa.(Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-163/19, 2019)

Como corolario de lo expuesto hasta el momento, existe, por parte de la Corte Constitucional, como guardiana de la supremacía constitucional, una protección holística al debido proceso legal, garantía multinivel que deviene desde el derecho internacional y repercute en la construcción interpretativa y argumentativa del juez o autoridad administrativa, para que se proporcionen las mejores herramientas a la población, y se defienda la salvaguardia integral a este derecho fundamental como humano.

Es así como a través de este desarrollo jurisprudencial, se ha instado desde la Corte Constitucional a la delimitación de funciones y potestades sancionadoras, desde el ámbito administrativo, así como las judiciales, logrando diferenciar las mismas y concretando la salvaguarda al debido proceso legal. Aspectos que han quedado en los pronunciamientos de este Tribunal y serán desarrollados de forma concreta a continuación.

3.0 Entre potestades y aportes jurisprudenciales. Una revisión holística del derecho sancionador en sede administrativa y judicial

Los aportes que sobre el tema en concreto ha realizado la Corte Constitucional, plantea interrogantes y sospechas importantes, las cuales se relacionan con la pregunta inicial propuesta sobre ¿Cuáles son los límites de la potestad sancionadora que tiene la autoridad administrativa en el marco del debido proceso desde una revisión multinivel? Elementos que se han sintetizados a través de lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación al aporte del debido proceso legal en materia amplia, ha concertado. Garantías que no pueden quedar reducidas en la mera enunciación normativa, añade el Tribunal. Así como los aportes que la Corte Constitucional realiza, que se relacionan con la protección a este derecho fundamental que se menciona desde el preámbulo de la Constitución Política.

Ahora bien, para profundizar en la propuesta de este artículo, se hará una relación dinámica de jurisprudencias sobre la potestad sancionadora administrativa, en el marco del derecho al debido proceso legal.

La potestad administrativa sancionadora de la administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas. 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.).

La naturaleza jurídica de dicha potestad es indudablemente administrativa, y naturalmente difiere de la que le asigna la ley al juez para imponer la pena, con motivo de un ilícito penal. La potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el 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 contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia No. C-214/94, 1994)

Elementos que de manera preliminar empieza a desarrollar para concretar una distinción entre un potestad judicial y administrativa, las cuales deben prever la postulación del derecho al debido proceso legal. Por tanto, la potestad administrativa desde la revisión sancionadora es, en palabras de la Corte “un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el 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 contribuye a la realización de sus cometidos“ (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-194/98, 1998).

Esta potestad, permite realizar determinadas actuaciones, las cuales estarán determinadas de forma expresa por la ley, siempre y cuando la facultad de sancionar, desde el orden administrativo, no lesione la autoridad del juez y su potestad para imponer medidas y sanciones en materia penal. “Únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos“ (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-189/99, 1999). Así las cosas, desde la jurisprudencia de la Corte se logra determinar que, las autoridades administrativas no podrán imponer penas privativas de la libertad. Uno de los grandes límites a la potestad sancionadora que de manera exclusiva se le atribuye al juez en materia penal.

Es así como para el año 2002 el Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia delimita los aspectos en concreto sobre la potestad sancionadora administrativa, así como la potestad punitiva penal, a partir de las cuales se concretan facultades expresas que no podrán ser extralimitadas, pues de lo contrario se estaría incurriendo en graves lesiones a los bienes jurídicos tutelados. Determina el Tribunal:

La potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege "el orden social colectivo, y

su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente", mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones.

La Corte también ha resaltado que, en materia sancionatoria administrativa, las garantías del debido proceso no tienen el mismo alcance que en el ámbito penal. Por ello, reiteró que "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, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías – quedando a salvo su núcleo esencial– en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-616/02, 2002)

Estas dos potestades que se han construido a partir del derecho interno, hacen parte de las expresiones punitivas a cargo del Estado, y que permiten la imposición de sanciones desde características previas y exclusivas de naturaleza diferente asignadas por el legislador. "Pues sólo el legislador ordinario o extraordinario se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer las

conductas objeto de reproche penal y fijar las penas restrictivas de la libertad, o las sanciones de índole administrativo y disciplinario, así como establecer los procedimientos penales o administrativos que han de seguirse para su imposición" (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-1081/02, 2002).

Es por ello que se hace bastante imprescindible diferenciar los campos de acción de cada una de estas potestades, para no incurrir en una trasgresión a derechos fundamental y/o humanos, los cuales lesionarían bienes jurídicos tutelados. Por tanto, desde el derecho administrativo sancionador, se busca una manifestación concreta de poder jurídico que permita fortalecer la vida en sociedad, desde sus postulados de prevención; "la potestad administrativa sancionadora de la administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas" (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-530/03, 2003). Elementos que no se pueden desconocer, pues de ser así, habría una extralimitación en las funciones que puede perturbar la sana convivencia y derechos de las personas. "Es claro que la propia Carta Política (art. 116) faculta a la ley para que de manera excepcional atribuya función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, pero tales funciones son para materias precisas" (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-115/04, 2004).

Por ello, dentro de los estamentos propuestos por el legislador, se ha buscado concretar elementos importantes para ejercer esta autoridad o potestad administrativa, la cual no puede llegar a afectar o extralimitar derechos y facultades ya establecidas. Para esto, se ha concretado un debido proceso

administrativo, que cuente con unos criterios en específicos y permita construir las herramientas del Estado para garantizar derechos.

A la luz de las regulaciones de la Carta Fundamental (artículos 29 y 209), el debido proceso administrativo impone la publicidad como principio rector de las actuaciones administrativas (artículo 209 C.P. y 3º C.C.A.), de tal manera que la Administración resulta obligada a poner en conocimiento de sus destinatarios, todos aquellos actos que supongan una afectación directa de su situación jurídica. En estos términos, la Carta Política exige que, cuando se trata de definir o derivar la responsabilidad de las personas que pueden ser sujetos de una sanción, la actuación correspondiente se surta respetando el principio de la publicidad. Es decir, las autoridades administrativas resultan obligadas a dar a conocer sus actuaciones mediante las “comunicaciones o notificaciones”, que para el efecto plasme el ordenamiento jurídico (artículo 3º C.C.A) (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-616/06, 2006)

Con la finalidad de cumplir las pautas de este debido proceso administrativo diferencia las garantías y establece prerrogativas mínimas para que no exista violación alguna; “tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa“ (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-089/11, 2011)

Bajo ninguna circunstancia las autoridades administrativas o judiciales pueden adoptar comportamientos que impliquen privar absolutamente a las personas -que pueden ser condenadas en un proceso judicial o sancionadas en un procedimiento administrativo- de la posibilidad (i) de intervenir en el procedimiento antes de la imposición de la condena o sanción, (ii) de pronunciarse respecto de los medios de prueba en los que se fundan las pretensiones de condena o de sanción, (iii) de solicitar y aportar pruebas que puedan ser relevantes para oponerse a la pretensión o a la sanción, (iv) de formular los argumentos de orden fáctico o jurídico que consideren relevantes y (v) de cuestionar las decisiones que sean adoptadas en el curso del proceso correspondiente. Se encuentra también garantizado, resalta la Corte, (vi) un derecho a no intervenir, a guardar silencio o a esperar que sea el Estado quien pruebe la responsabilidad (Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-633/14, 2014)

Como se ha expuesto, la Corte ha realizado una importante delimitación teórica normativa que se relaciona con las funciones o potestades sancionadores, tanto en materia administrativa como punitiva. El camino que ha trazado lo realiza en virtud a la concreción de derechos, garantías y libertades, los cuales no pueden quedar expuestos por la actuación ilegítima y extralimitada de funciones. Por ello, restringe en todo caso la posibilidad que desde la potestad sancionadora administrativa se realiza o imponga una medida privativa de la libertad, dejando esta competencia de manera exclusiva al juez. Quien, a través de su sentencia, motivará las condiciones precisas para imponer esa función sancionadora punitiva.

Desde una revisión concreta y multinivel, no se pueden prescindir de elementos que desde la misma jurisprudencia se han ofrecido, para desarrollar el derecho doméstico y garantizar día a día la posibilidad por efectivizar una tutela judicial más próxima a las realidades y contextos actuales.

Conclusiones

Como se ha expuesto, desde la construcción holística del derecho es importante realizar una revisión del todo, a partir de la propuesta del derecho internacional, la cual indudablemente a través del bloque de constitucionalidad tiene entrada directa en el ordenamiento jurídico colombiano.

Es por ello que, a través de estas propuestas referenciadas de la Corte Interamericana, se ha realizado un desarrollo integral del debido proceso legal, el cual no queda consagrado de manera excluida en la enunciación positiva, sino que el Estado deberá erradicar de iure y facto cualquier obstáculo que impida su concreción completa.

Por tanto, Colombia está presta a integrar dentro de su estructura jurídica, las disposiciones que a bien decida la Corte Interamericana, para lograr un funcionamiento completo del aparato jurisdiccional y administrativo interno.

Ahora bien, por parte de la potestad sancionadora del Estado enfocada en materia administrativa, existen unos límites concretos, que no pueden llegar a irrumpir la potestad judicial. Esta primera queda aprehendida en el marco de un debido proceso administrativo, el cual no podrá llegar a imponer medidas privativas de la libertad, pues estaría afectando derechos fundamentales y

humanos, así como ya se ha presentado, en lo que respecta al debido proceso legal.

Para lo cual, los límites que se establecen desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional, presentan la posibilidad de detener el autoritarismo que pueda presentar al interior de la administración, en la solución de algún caso en específico.

Como corolario de lo expuesto, se deben respetar y consagrar las garantías máximas en relación al debido proceso legal y que, las potestades comprendidas no sean extralimitadas, ya que se está priorizando un respeto por derechos como la libertad, en el marco de la tutela judicial efectiva.

Referentes bibliográficos

- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-980 de 2010. (2010).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-633/14. (2014).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-633-14.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia de la Corte Constitucional T-323 de 1999. (1999). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-323-99.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-012/13. (2013).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-012-13.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-089/11. (2011).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-089-11.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-163/19. (2019).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-163-19.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-189/99. (1999).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-189-99.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-194/98. (1998).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-194-98.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-496/15. (2015).
https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-496-15.htm#_ftnref35
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-530/03. (2003).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-530-03.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-616/02. (2002).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-616-02.htm>

- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-1081/02. (2002).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1081-02.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia No. C-214/94. (1994).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia No. T-467/95. (1995).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-467-95.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-010/17. (2017).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-010-17.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-115/04. (2004).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-115-04.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-295/18. (2018).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-295-18.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-616/06. (2006).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-616-06.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-945/01. (2001).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-945-01.htm>
- Corte Constitucional Colombiana. T-458 de 1994. (1994).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/T-458-94.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Sentencia 1 de julio. (2011).
http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso García Prieto y otro Vs. El Salvador. Sentencia 20 de noviembre. (2007).
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_168_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Garibaldi Vs. Brazil. 23
septiembre. (2009).

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman Vs. Uruguay.
Sentencia 24 de febrero. (2011).

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y otros Vs.
Brazil. Sentencia 24 de noviembre. (2010).

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Mejía Idoro Vs. Ecuador.
Sentencia 5 de julio. (2011).

http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_228_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Myrna Mack Chang Vs.
Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre. (2003).

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador.
(1997). http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs.
Honduras Sentencia de 29 de julio. (1988).

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf