

**SISTEMA INQUISITIVO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
SANCIONATORIO Y DEBIDO PROCESO EN COLOMBIA**



Presentado por:

**MAGDA LORENA GIRALDO PARRA
PABLO ANDRÉS JIMÉNEZ OCAMPO**

Asesor Metodológico

Dra. CAROLINA RODRÍGUEZ BEJARANO

**UNIVERSIDAD LIBRE, SECCIONAL PEREIRA
FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL
COHORTE 3**

PEREIRA

2022

SISTEMA INQUISITIVO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Y DEBIDO PROCESO EN COLOMBIA

Por: MAGDA LORENA GIRALDO PARRA¹

PABLO ANDRÉS JIMÉNEZ OCAMPO²

RESUMEN

El derecho administrativo sancionador se remonta a épocas del colonialismo en Colombia, siendo un proceso que ha ido mutando y adaptándose a cada uno de los momentos políticos que se han suscitado en el territorio nacional, pero siempre enmarcado bajo ese poder policivo del ejecutivo, poder que actualmente encuentra sus limitaciones en la Constitución de 1991, concretamente en el respeto a los derechos fundamentales de los investigados, como es al debido proceso.

Sin embargo, en esta investigación se pretende denotar el tipo de sistema al que están supeditados los procesos administrativos sancionatorios de índole disciplinaria, ambiental y sanitaria, pues, contrario a lo que sucede en el derecho penal, a los sancionados por la rama ejecutiva se les investiga y sanciona a través de un sistema acusatorio, es decir, un área determinada y definida de una entidad estatal es la encargada de investigar, y a su vez es la que impone las sanciones; sobre este aspecto es que versa nuestra investigación, ya que a través del análisis jurisprudencial, es que se revisará la protección de los derechos fundamentales de los investigados en un proceso administrativo sancionatorio.

¹ Abogada egresada de la Universidad La Gran Colombia, Seccional Armenia, con Especialización en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional, Cohorte 3 de la Universidad Libre, Seccional Pereira. Contacto: mgiraldoparra1@gmail.com

² Abogado egresado de la universidad La Gran Colombia, Seccional Armenia, con Especializaciones en Derecho Administrativo y Contratación Estatal de la Universidad del Rosario. Contacto: pabloj86@hotmail.com

Palabras clave

Derecho administrativo sancionador, debido proceso, sistema acusatorio, *ius puniendi*, derecho policivo.

ABSTRACT

The sanctioning administrative law dates back to times of colonialism in Colombia, and has been a process that has been mutating and adapting to each of the political moments that have arisen in the national territory, but it has always been framed under that police power. of the executive; power that currently finds its limitations in the Constitution of 1991, specifically in respect for the fundamental rights of those investigated, such as due process.

However, in this investigation it is intended to denote the type of system to which administrative sanctioning processes of a disciplinary, environmental and sanitary nature are subject, because contrary to what happens in criminal law, those sanctioned by the executive branch are investigated. and sanctions through an accusatory system, that is, a determined and defined area of a state entity is in charge of investigating and, in turn, is the one that imposes the sanctions; It is on this aspect that our research deals, since through the jurisprudential analysis, the protection of the fundamental rights of those investigated in an administrative sanctioning process will be reviewed.

Keywords

Sanctioning administrative law, due process, accusatory system, *ius puniendi*, police law

INTRODUCCIÓN

En Colombia existe una tridivisión de poderes conformada por la rama legislativa, ejecutiva y rama judicial, donde cada una tiene sus competencias delimitadas y es autónoma en sus decisiones; sin embargo, existen asuntos en los cuales pueden mezclarse funciones de un poder en otro, este es el caso del poder punitivo o *ius puniendi* del Estado, dentro del cual en algunas actuaciones la rama ejecutiva ejerce labores propias de un juez.

Las actuaciones concretas a las que se hace referencia se reflejan en los procesos administrativos que adelantan las entidades estatales, conforme al poder coercitivo de estas, ya sea a través de procesos sancionatorios, disciplinarios, ambientales, coactivo, entre otros.

Respecto al poder sancionador, debe indicarse que no es una concepción nueva en el ordenamiento jurídico colombiano, por el contrario, es una figura que se remonta a épocas de la Colonia Española, aunque vale decir que para ese momento el poderío de la administración era casi incipiente, por no decir nulo.

Las posiciones doctrinarias en cuanto al origen del poder sancionatorio de las entidades estatales en cualquiera de sus ámbitos (disciplinario, ambiental, sanitario, etc.) ha sido pacífico, pues la mayoría de autores coinciden en que el origen del mismo es el derecho penal, a través de lo que se denominó “poder de policía”.

El poder de policía, tal como lo menciona Laverde (2018), se dio en primera instancia a través de un estado policivo, es decir que al ejecutivo se le fueron otorgando funciones una vez se evidenció que no todas las conductas que cometían los administrados podían catalogarse como punibles, pues

constituían asuntos menores en los cuales no valía la pena desgastar la justicia en asuntos de moralidad, seguridad y salubridad públicas.

Ahora bien, dichas funciones de poder de policía implicaban que las personas fueran sometidas a un sistema inquisitivo, en el que una misma persona o funcionario era quien se encarga de investigar, acusar y juzgar, teniendo un poder absoluto dentro del proceso.

Por lo anterior, dentro del presente trabajo se valorarán las garantías a los derechos constitucionales como el debido proceso en el marco de un proceso administrativo sancionatorio, ello si se tiene en cuenta que dentro de las acciones que ejercen las entidades territoriales (Procuraduría, Corporaciones Autónomas, Superintendencias, Oficinas de Control Interno, etc.) el sistema que prima es el inquisitivo, ya que es el mismo funcionario quien inicia la investigación, ejerce la acción sancionatoria ante sí mismo, y decide si absuelve o condena al investigado.

Para este tipo de valoraciones se hará un análisis de la jurisprudencia que se ha proferido con relación al debido proceso y principio de imparcialidad en los procesos administrativos sancionatorios por la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional. Dicho análisis deberá realizarse a través de la historia, como quiera que el poder policivo del Estado, tal como se ha indicado, se remonta a épocas anteriores a la constitución de Colombia como República.

1. HISTORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN COLOMBIA

La historia del derecho administrativo sancionatorio se remonta a épocas en las cuales Colombia no se encontraba conformada en República, sino que,

por el contrario, pertenecía a la Colonia Española, aunque vale decir que para ese momento el poder sancionatorio de la administración era casi incipiente.

Sin embargo, el poder sancionatorio de la administración, desplegado en forma de acciones de inspección, vigilancia y control, tal como lo menciona Laverde (2018), se dio en primera instancia a través de un estado policivo, es decir, en el cual al ejecutivo se le otorgaron facultades para investigar a los gobernados que cometían faltas menores y que no podían clasificarse como punibles. Entre este tipo de conductas se observaban asuntos de moralidad, seguridad y salubridad públicas.

Como puede advertirse, la función administrativa sancionatoria en aquella época resultaba restringida, y casi que por completo era ejecutada por la rama judicial a través de sus jueces.

Vale la pena mencionar que, antes que entrara en vigencia la Constitución de 1886, las sanciones propiamente dichas solo eran impuestas por los jueces en materia penal, es decir, una reprobación a una conducta solo era vista desde una óptica punitiva criminal, y no desde el aspecto contencioso administrativo.

Para hablar de las sanciones contenciosas administrativas, sucedieron situaciones puntuales en la historia mundial para que la jurisdicción contenciosa se forjara un puesto en la rama judicial, tal y como es concebida hoy en día.

Si bien es cierto fue Francia el precursor del derecho administrativo de la manera como es concebido actualmente en Colombia, debe indicarse que antes que Francia instaurara dicha jurisdicción, en Colombia las provincias granadinas de Cundinamarca, Antioquia y Cartagena de Indias instauraron

una figura de jueces *ad hoc* para conocer de las decisiones y ejecutorias del poder ejecutivo. Es decir, en Francia el poder de justicia administrativa empezó a regir en 1872, y en Colombia para 1811 y 1812 ya se ejercía.

Hasta este punto se tiene en la historia del derecho administrativo sancionador en Colombia un Estado policivo incipiente, y una jurisdicción contenciosa administrativa un poco *sui generis*, pues no tiene claro sus deberes frente al Estado, como quiera que los asuntos se determinaban conforme a los deseos de cada funcionario en la administración.

Fue solo hasta la década de los 20's y 30's del siglo XX que en Colombia se le otorgaron claras competencias sancionatorias al ejecutivo en materias administrativas, políticas y económicas. Las primeras medidas que se tomaron para cumplir con la facultad de inspección y control desde la administración pueden observarse en el sector bancario, ejemplo de ello son las Leyes 25 de 1923, 45 de 1923 y 58 de 1931.

Para la época de los 50's y 60's la figura del Estado policivo fue cambiando, y en contravía de este se instauró un Estado intervencionista y controlador que manipulaba todas aquellas actividades en las cuales se podía generar sanciones, esto es, manejaba el sector financiero y comercial, por ende, resultaba casi imposible que el Estado como tal se sancionara (autosanción) por sus propias conductas.

Sin embargo, para la década de los 70's este Estado intervencionista comenzó a debilitarse debido a los grandes cambios económicos surgidos a nivel mundial, esto es, crisis del Medio Oriente (alza en los precios del petróleo), Guerra Fría (elevado gasto público), entre otros, que ocasionaron que los líderes y economistas mundiales se replantearan la figura de un "Estado intervencionista-bienestar", y por el contrario propusieran un Estado regulador.

El Estado regulador al que se le abrió paso dio como resultado que en materia administrativa sancionatoria el ejecutivo asumiera su rol regulatorio, basado en la expedición de normas más que la inspección y sanción propiamente dicha de las actividades financieras, económicas, políticas y sociales, puesto que con las ideas de “libre comercio globalizado” lo imperante fue la privatización de las empresas, pues solo con la implementación de esta figura las actividades inherentes al Estado podían ser desarrolladas eficientemente.

En este sentido, y basados en un ideal de Estado regulador en materia contenciosa administrativa, se tiene que con la expedición de la Constitución de 1991 la regulación a través de las actividades estatales se reforzó, pues se acentuó la facultad de producción normativa en materias como los servicios públicos, libertad de mercados, financiera, bursátil y aseguradora, ello con el fin de corregir las fallas del mercado, alcanzar los fines del Estado, materializar los principios sociales, garantizar la libre competencia, la prestación eficiente de los servicios públicos, y maximizar el bienestar de los usuarios.

Pero además del aumento en la producción normativa, esto también implica una ampliación en el espectro sancionatorio del Estado, ya que le permite al nivel ejecutivo imponer sanciones administrativas a quienes infrinjan las materias reguladas por el legislador.

Puede decirse que un Estado regulador lleva implícito un sistema intimidatorio para los ciudadanos, ello en razón a que requiere de este tipo de herramientas para proteger esquemas represivos, pero que a la vez intenta salvaguardar los derechos y bienes jurídicos de sus administrados. Aquí es importante indicar que la amenaza y el castigo en temas administrativos sancionatorios debe ser un binomio inseparable, pues solo así funcionan y prestan el servicio al Estado y a la ciudadanía que se espera,

puesto que la sanción debe verse como algo palpable y posible de suceder ante el no cumplimiento de una norma, tal como se perciben las sanciones en el derecho penal.

En conclusión, como puede observarse, con el tiempo en Colombia se pasó del Estado policivo y casi inactivo en materia administrativa sancionatoria, a un Estado regulador desde su rama ejecutiva, acciones regulatorias que las ejerce el presidente, los gobernadores, e incluso los alcaldes de todo el territorio nacional.

1.1. PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES REFERENTES AL DEBIDO PROCESO Y EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD DEL SISTEMA INQUISITIVO QUE OPERA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN COLOMBIA

Para el estudio de los pronunciamientos jurisprudenciales se realizó buscando a través de la relatoría de la Corte Constitucional, usando palabras en el buscador como “sistema inquisitivo”, “proceso sancionatorio”, *ius puniendi*”, “debido proceso” y “derecho sancionador”, lo que arrojó como resultado una gran cantidad de providencias judiciales, entre ellas sentencias y autos, por lo tanto se depuraron una a una haciendo lectura de cada uno de los resúmenes que se registran en la parte inicial de cada sentencia o auto.

Respecto a la división del *ius puniendi* estatal planteada por la Corte Suprema (1983), se tiene que actualmente se sigue utilizando, claro está con algunas modificaciones. Sin embargo, para esta ponencia solo se hará alusión a las especies correccional y disciplinaria, esto porque, a juicio propio, es donde se despliega la acción sancionadora propia de la actividad “policiva” estatal, y es aquí donde deberá identificarse si en cada una de las actuaciones de las diferentes entidades estatales se respeta derechos y principios como el debido proceso e imparcialida

1.1.1. Sentencias de la Corte Constitucional

Como uno de los primeros pronunciamientos de la H. Corte Constitucional (1992) relacionados con el derecho al debido proceso se encuentra la Sentencia de tutela 011 que, si bien es cierto es una providencia inter partes, existe un acápite dentro de la misma que analiza profundamente el debido proceso en las actuaciones administrativas.

En este acápite resalta la Corte que en Colombia, por ser un Estado de derecho, todas sus competencias se encuentran regladas, y en tal sentido el poder del Estado se controla y limita, y en esa misma proporción se protegen los derechos del individuo.

Al respecto manifiesta la Corte Constitucional (1992): *“Todo proceso consiste en el desarrollo de particulares relaciones jurídicas entre el órgano sancionador y el procesado o demandado, para buscar la efectividad del derecho material y las garantías debidas a las personas que en él intervienen”* (Sentencia T-011), y además resalta el Máximo Tribunal Constitucional que el derecho al debido proceso es “el mayor celo en el respeto de la forma de los procesos sancionatorios”.

Así mismo destaca que la protección del debido proceso, si bien es cierto se ha desarrollado con mayor ímpetu en el derecho penal, los pronunciamientos de respeto y restricción al mismo deben extenderse al derecho administrativo, es decir, sin importar si la decisión es judicial o administrativa, principio que debe ser garantizado en cualquier estadio.

En este orden de ideas, establece este cuerpo colegiado lo siguiente:

Toda infracción merecedora de reproche punitivo tiene una misma naturaleza, como idénticas son las consecuencias, no obstante

que provengan de una autoridad administrativa o jurisdiccional o que tengan origen en las diferencias formales de los trámites rituales. De consiguiente, los principios que rigen todo procedimiento deben necesariamente hacerse extensivos a todas las disciplinas sancionatorias en las que no ha existido un desarrollo doctrinal adecuado sobre esta materia (Corte Constitucional 1992, Sentencia T-011).

En la providencia, se parte de la base que el procedimiento administrativo sancionatorio con el que cuenta el Estado debe ser equiparado al procedimiento judicial propio de un proceso penal, en el sentido que los derechos del judicializado se le deben respetar al investigado en la vía administrativa, resaltando que el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución de 1991 es de vital importancia en el proceso sancionatorio.

Así mismo, resalta pronunciamientos de la doctrina en los que se indica que los principios del derecho penal deben ser aplicados con ciertos matices al derecho sancionador, teniendo en cuenta que tanto la justicia como el poder correctivo estatal son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

Por otra parte, es interesante que dentro de esta sentencia, propia de una acción constitucional, se hace un llamado al respeto del debido proceso en cualquiera de las instituciones e instancias del poder ejecutivo, ordenando la interpretación sistemática con los demás derechos y principios de la Constitución de 1991, como lo es el principio de legalidad, pues es clara al indicar que este debe aplicarse en materia de sanciones en doble vía, es decir, en el entendido que el servidor público debe cumplir sus funciones asignadas, y dichas funciones deben desarrollarse o ejecutarse como lo determina el ordenamiento jurídico.

Puede evidenciarse que desde los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional el debido proceso, dentro de los procesos administrativos sancionatorios, ha sido ampliamente debatido y resaltado en cuanto a su garantía y protección en las decisiones propias del ejecutivo.

Con relación al respeto al debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas, la Corte Constitucional (1994), en Sentencia C-214, ha manifestado que este derecho fundamental fue instituido para proteger a las personas contra los abusos y desviaciones de las autoridades, originadas no solo de las actuaciones procesales, sino en las decisiones que adopten y puedan afectar injustamente los derechos e intereses legítimos de aquellas.

Ahora bien, respecto al derecho al debido proceso enfatiza la providencia que, si bien es cierto el postulado que se encuentra en el artículo 29 de la Constitución de 1991 siempre se ha resaltado para los procesos penales, no es menos cierto que las acciones sancionatorias y coercitivas que ejerce el Estado deben desplegarse de tal forma que garanticen este derecho al investigado, pues la génesis del mismo no es otra que garantizar la convivencia del conglomerado social.

Este tipo de garantías se instauran al investigado dentro de cualquier proceso sancionatorio sin importar su índole, es decir, disciplinario, tributario, mercantil, sanitario, ambiental, etc., ya que la defensa del infractor es ante las mismísimas autoridades estatales, y son estas quienes se encargarán de investigar y sancionar, por ende, con la indemnidad de un debido proceso, se quiere no solo proteger al investigado ante las eventuales conductas abusivas del Estado, sino también garantizar su presunción de inocencia dentro del procedimiento.

Frente al poder estatal, la sentencia menciona que el desdoblamiento de las atribuciones, facultades o competencias obedecen a los medios e

instrumentos para que el Estado pueda cumplir sus cometidos, es por ello que el poder de la potestad administrativa sancionadora de la administración se encuentra representado en la **sanción**, que es la forma de reproche a las conductas antijurídicas de los administrados, en determinadas materias, claro está.

Dentro de la sentencia, como uno de los apartes a resaltar, es que la Corte Constitucional manifiesta y destaca que el derecho al debido proceso se debe garantizar en el procedimiento administrativo, tal cual como en los procesos adelantados por la potestad punitiva del Estado. Sin embargo, dentro de la providencia no se menciona el sistema inquisitivo propio de las sanciones administrativas del Estado, esto por cuanto, a la fecha de expedición de la sentencia, en el ámbito penal este era también su sistema imperante.

En este orden de ideas, puede advertirse que casi desde la creación de la Corte Constitucional se ha enfatizado que, pese a las diferencias y propósitos entre el derecho penal y el derecho administrativo, presentado como la acción sancionatoria del Estado, los derechos fundamentales, en especial al del debido proceso, son derechos que deben ser respetados en los procesos administrativos sancionatorios, pues solo a través del respeto de los mismos se puede certificar al investigado que los actos administrativos fruto de las investigaciones se producen conforme a derecho.

De igual manera, dentro de la Sentencia C-491 (Corte Constitucional, 1996), se realiza un pronunciamiento dentro de una acción de constitucionalidad netamente penal, no obstante, el Tribunal realiza ciertas equiparaciones en el procedimiento penal y administrativo, advirtiendo que:

(...) uno de los factores principales para garantizar el debido proceso dentro de un sumario administrativo, es que las autoridades administrativas se sujeten estrictamente a las formas propias de cada juicio, es decir, que las normas que deben operar para resolver un asunto, deben encontrarse definidas previamente por la ley, ello con el fin que el investigado no sea sorprendido por nuevas disposiciones, ni sea tratado de manera diferente a aquélla en que lo son quienes se encuentran en sus mismas circunstancias.

Dicha conducta, en palabras de la Corte, preserva el valor de la seguridad jurídica, y se hacen valer los postulados de la justicia y de la igualdad ante la ley, sin que quiera decir que los postulados en la norma son perpetuos, sino que, por el contrario, lo que se pretende es que se observe la normatividad existente y expedida para determinado asunto, cuando se encuentren procesos en curso.

La Corte Constitucional, al desarrollar sus consideraciones en la providencia en estudio, iguala el procedimiento penal a un procedimiento administrativo, lógicamente dentro de las proporciones de lo que se castiga o sanciona en cada uno.

Es de resaltar que la Corte, siguiendo la línea de importancia del debido proceso, trae a colación un nuevo principio que debe ser respetado dentro del proceso sancionatorio junto con el derecho al debido proceso, y es el de la seguridad jurídica, pues hace hincapié en que este debe ser preservado y asegurado al investigado, incluso antes del inicio del proceso, en el sentido que quien podrá ser sancionado debe conocer previamente las normas y el proceso que dará lugar a la sanción, de probarse que infringió un acto administrativo.

Quiere decir lo anterior que en el procedimiento administrativo deberán aplicarse las normas determinadas previamente por la ley para cada caso concreto, y es solo así como se garantiza el respeto y aplicación del debido proceso dentro del mismo.

Por su parte, en Sentencia C-506 la Corte Constitucional (2002) debate asuntos tributarios, pero dentro de la misma se tocan puntos importantes y trascendentales de lo que debe entenderse por procedimiento administrativo sancionatorio, y se establecen las reglas de navegación en cuanto a derechos y principios que se deben tener en cuenta en los procedimientos administrativos sancionatorios producto de la facultad sancionadora de la rama ejecutiva.

De la misma forma, dentro de esta providencia se hace análisis de la facultad sancionatoria del Estado, indicando que siempre es diferente de la facultad sancionatoria en materia penal del Estado.

Sobre este aspecto la Sentencia menciona un asunto novedoso, relacionado con la irrupción en el principio de la tridivisión de poderes, en el entendido que el derecho administrativo sancionador es una nueva rama del derecho, pues la actividad que anteriormente estaba en cabeza únicamente de la rama judicial-justicia ordinaria-penal, esta ante el aumento de las infracciones propias de un Estado moderno, se trasladó a la rama ejecutiva a través del derecho administrativo.

Otro punto a resaltar dentro de la providencia es que se reitera la diferencia entre la función de policía del Estado, propia de la facultad sancionadora, y el poder de policía, pues la primera supone el ejercicio de facultades asignadas al ejecutivo por el legislador, con miras a garantizar el orden público en sus diversas facetas.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional (2002), en providencia C-616, reitera la importancia del respeto al debido proceso en un proceso administrativo sancionador, e indica que las garantías del debido proceso en un proceso administrativo no tienen el mismo alcance que en los procesos penales, pero establece, en la Sentencia T-145, 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, 1999).

Básicamente dentro de esta providencia se realiza un recuento de los pronunciamientos que ha proferido la Corte Constitucional en materia administrativa sancionatoria, resaltando la importancia del debido proceso dentro del procedimiento sancionatorio, equiparándolo con el respeto al mismo en los procesos penales, pero marcándole ciertos matices, ello en razón a los fines que se persiguen en las materias penal y administrativa.

Enfatiza el Tribunal que es importante comprender que la potestad administrativa sancionadora es un medio por el cual logra alcanzar los objetivos diseñados para cumplir con sus funciones, sin olvidarse que las mismas están enmarcadas en garantizar la organización y funcionamiento de las actividades sociales del Estado, mientras que el derecho penal tiene una función no solo preventiva, sino también correctiva y resocializadora, es

decir, mientras que el derecho penal busca un bien común, la potestad sancionatoria busca la protección de un bien concreto.

Por otra parte, en Sentencia SU-1010 de 2008, con relación a la “facultad sancionadora de la Administración Pública”, indica que se diferencia de las demás especies del derecho sancionador, particularmente por las siguientes características:

- a) La actividad sancionatoria de la Administración *“persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta (...)”* (Corte Constitucional 2002, Sentencia C-506).
- b) La sanción administrativa constituye la *“respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración (...)”* (Corte Constitucional 2002, Sentencia C-506).
- c) Dicha potestad se ejerce:
 - (...) a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que, no obstante, ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente (Corte Constitucional, 1996, Sentencia C-597).
- d) En relación con la sanción aplicable, *“dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las*

sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido” (Corte Constitucional, 2001, Sentencia C-827).

- e) Finalmente, *“la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo” (Corte Constitucional, 2001, Sentencia C-827).*

En esta sentencia de unificación la Corte Constitucional reitera los planteamientos esgrimidos en las sentencias C-214 de 1994 y C-506 de 2002, en el entendido que las funciones administrativas del Estado han aumentado en el Estado moderno, se han diversificado, además que con ello se busca la satisfacción de las necesidades de la sociedad, y en la garantía y efectividad de los derechos ciudadanos.

Así mismo, se indica en la Sentencia que no solo en el proceso administrativo sancionatorio debe respetarse el debido proceso, sino que existen distintas normas en la Constitución de 1991 que deben respetarse y sobre las cuales debe fundarse la potestad sancionatoria, como los artículos 2º, 67, 150 (núm. 8), 189 (núms. 21, 22, 24 y 26), 265, 370, 334 y 372.

Con el propósito que se comprenda ampliamente la potestad sancionatoria del Estado, la Corte Constitucional (2010), en Sentencia C-595, parte por explicar los criterios que se deben tener en cuenta en un proceso dentro del cual opere la facultad de *ius puniendi* estatal, pero solo desde la óptica administrativa y no desde la penal, pues clarifica que los mismos son diversos desde su naturaleza, indicando lo siguiente:

La forma organizativa de Estado social de derecho acogida en Colombia a partir de la Constitución de 1991, implicó un cambio trascendental en la concepción del papel del Estado

contemporáneo. El tránsito del Estado liberal de derecho fundado, entre otros, en el postulado *laissez faire-laissez passer*, al Estado social de derecho (artículo 1º Superior), ha conllevado a la asunción de una función activa y protagónica del Estado actual como “promotor de toda la dinámica social”.

El cumplimiento de unos fines esenciales y sociales del Estado, como la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (Preámbulo y artículos. 2º y 365), entre otros factores, ha ocasionado un incremento considerable de las funciones de la Administración, que a la vez ha conducido a la ampliación de los poderes sancionatorios del Ejecutivo. El derecho administrativo sancionador reconoce que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines (artículo 113 Superior).

De esta manera, la represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la Jurisdicción Penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales en el Estado moderno que, como se señaló, ha incrementado sus funciones.

Dentro de la Sentencia los fundamentos, lineamientos y manejo que se le debe dar dentro de un Estado social de derecho a la facultad sancionadora del Estado se desarrolla en dos numerales. Se reitera en la misma que el origen del derecho administrativo sancionador es concomitante con la dinámica social que reclama mayor actividad de la rama ejecutiva del Estado.

Igualmente, dentro del proveído se remitió a otros pronunciamientos para indicar los factores sobre los cuales se diferencia el derecho administrativo sancionador de los demás derechos sancionadores, para lo cual transcribe posiciones contempladas en las Sentencias C-506 (Corte Constitucional, 2002), C-597 (Corte Constitucional, 1996) y C-827 (Corte Constitucional, 2001), así:

“(i) La actividad sancionatoria de la Administración “persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta”.^[1]

(ii) La sanción administrativa constituye la “respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración”.^[2]

(iii) Dicha potestad se ejerce “a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente.”^[3]

(iv) En relación con la sanción aplicable “dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido.”^[4]

(v) Y finalmente “la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.^[5]

Adicional a lo anterior, en esta sentencia es importante que la Corte reitera su posición de años anteriores en otras providencias, en las que insiste que la naturaleza de la potestad sancionatoria administrativa no es solo garantizar la administración y funcionamiento de la administración, sino que tiene una “cierta *finalidad preventiva* al proponer un cuadro sancionador como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones normativas” (Corte Constitucional 2003 y 1996).

Por otra parte, dentro de la sentencia se clasifican los tipos de sanciones que existen dentro del proceso administrativo sancionatorio:

- a) Las sanciones disciplinarias impuestas generalmente a servidores públicos.
- b) Las sanciones correctivas impuestas a particulares.
- c) Las sanciones propias de su función de policía, ej.: sanciones de tránsito, ambientales, tributarias, comerciales, etc.

Con relación a las actuaciones de la administración al momento de iniciar e imponer multas dentro del proceso administrativo, recalca la importancia de garantizar el debido proceso dentro del mismo, procedimiento dentro del cual se “*impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas*” (Corte Constitucional, 1992).

Para resaltar como aporte novedoso de la providencia, en ella se exponen unos pronunciamientos doctrinales que enlistan los principios más significativos en el derecho sancionatorio, y para ello transcribe lo manifestado por Ossa Arbeláez (2009) en su libro *Derecho Administrativo Sancionador*, así:

i) el principio de legalidad, ii) el principio de tipicidad, iii) el debido proceso, iv) el derecho de defensa, v) el derecho a no declarar contra sí mismo, vi) el principio de presunción de inocencia, vii) el principio *in dubio pro reo*, viii) el principio de la prohibición de las sanciones de plano, ix) el principio de contradicción, x) principio de imparcialidad, xi) el principio de razonabilidad, xii) el principio de la prohibición de la analogía, xiii) el principio *nulla poena-sine lege*, xiv) principio del *non bis in ídem*, xv) el principio de no retroactividad de la ley, xvi) el principio de favorabilidad, xvii) el principio del caso fortuito o de la fuerza mayor, xviii) el principio *solve et repete*, xix) el principio de prohibición de imponer sanciones privativas de la libertad, xx) el principio prohibitivo de la *reformatio in pejus*, xxi) el principio de culpabilidad, xxii) el principio de la personalidad de las sanciones o dimensión personalísima de la sanción, xxiii) el principio de proporcionalidad, y xxiv) el principio de oportunidad (pp. 141-143).

En Sentencia C-428 (Corte Constitucional, 2019) se le agrega un ingrediente al proceso administrativo sancionador que en las anteriores providencias no había establecido la Corte, y es relacionado con el principio de legalidad.

Respecto de este principio se puede resaltar lo siguiente:

En suma, el principio de legalidad como principio rector del ejercicio del poder estatal para restringir derechos se deriva de los

artículos 6°, 29 y 122 de la Constitución e implica que los servidores públicos solo pueden hacer lo prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en el ordenamiento jurídico. De este modo, (i) se protege la dignidad humana, al reconocer la capacidad de las personas para ajustar su conducta a las prescripciones de las normas; (ii) se evita la arbitrariedad, tan ajena a la noción de Estado de derecho; (iii) se asegura la igualdad en la aplicación de las normas y, por esta vía, se refuerza la legitimidad del Estado; y (iv) se fortalece la idea de que en un Estado de derecho el principio general es la libertad.

Así mismo, dentro de la providencia se le da la estructura de regla a las normas que facultan al ejecutivo para restringir derechos, y que por ende tienen consecuencias jurídicas.

En tal sentido, en la sentencia no solo se menciona el respeto al debido proceso, sino que se desarrolla profundamente la aplicación del principio de legalidad, en el entendido que dentro de los procesos administrativos sancionatorios este debe ser preciso y claro *“en cuanto al supuesto de hecho y también en cuanto a la consecuencia jurídica”*.

Resalta dentro de la providencia la obligación de los servidores públicos que adelantan los procesos administrativos sancionatorios, entendiéndose que siempre:

(i) se protege la dignidad humana, al reconocer la capacidad de las personas para ajustar su conducta a las prescripciones de las normas; (ii) se evita la arbitrariedad, tan ajena a la noción de Estado de derecho; (iii) se asegura la igualdad en la aplicación de las normas y, por esta vía, se refuerza la legitimidad del Estado; y

(iv) se fortalece la idea de que en un Estado de derecho el principio general es la libertad.

CONCLUSIONES

Se puede concluir del análisis de las sentencias de la Corte Constitucional que desde los inicios del máximo Tribunal se ha entendido que los procesos administrativos sancionatorios pueden equipararse al proceso penal propio de la rama judicial, en el entendido que dentro de las sanciones que impone el poder ejecutivo a los ciudadanos se limitan ciertos derechos, que si bien es cierto no son la libertad y la vida, sí restringen sus facultades y libertades. No obstante, ese proceso de restricción no puede estar dado al libre arbitrio de la rama ejecutiva, por el contrario, está reglamentado tanto en las leyes como en la jurisprudencia y doctrina, ya que en el desarrollo del mismo se le tienen que respetar los derechos al investigado.

Como el principal de los derechos que se le deben respetar al investigado en un proceso administrativo sancionatorio está el derecho al **debido proceso**, identificado en la Constitución de 1991 y desarrollado ampliamente en la jurisprudencia de la Corte, entendiendo el mismo como un derecho que debe ser modulado en la aplicación del proceso administrativo sancionatorio, pues no puede aplicarse con todo el rigor en materia penal, ya que los fines en materia penal y administrativa son completamente distintos, y en ese orden de ideas la sanción de una y otra especialidad son lógicamente disímiles, pues mientras la primera busca la prevención y resocialización del infractor, la segunda con la sanción busca el cumplimiento propio de sus fines como poder ejecutivo representado en materia sanitaria, ambiental, tributaria, comercial, entre otros.

Sin embargo, tras el análisis de providencias proferidas por la Corte Constitucional, desde su creación hasta la actualidad relacionadas con el

respeto y protección del derecho al debido proceso y al principio de imparcialidad en las decisiones que se toman en los procesos administrativos sancionatorios dictados por el poder ejecutivo en cualquiera de sus órdenes, se encuentra que en ninguna entidad estatal en Colombia, de cualquier tipo de naturaleza, ya sea ambiental, sanitaria, disciplinaria, superintendencias, etc., existe una independencia entre el área que investiga y la que sanciona a una persona, sea natural o jurídica, enmarcándose este tipo de derecho policivo estatal en un sistema inquisitivo que lo convierte en el antagonista del *ius puniendi* penal, el cual funciona actualmente bajo un sistema acusatorio, es decir, cuenta con un organismo que investiga y acusa que es la Fiscalía General de la Nación, y otro que sanciona que es el poder judicial-rama judicial.

Ahora bien, es cierto que esta separación no existe en el ámbito del *ius puniendi* administrativo, lo cual no quiere decir que con esta unanimidad en las áreas investigativa, acusatoria y sancionatoria de las entidades estatales para los procesos sancionatorios se vulneren siempre derechos constitucionales de los ciudadanos o conglomerado de ciudadanos, como el debido proceso o el principio de imparcialidad, pues está claro que esa facultad policiva del ejecutivo esta normada, reglada y puede ser controlada por las demás ramas del Estado.

En este sentido, se tiene que cuando existen decisiones de la administración con las que un investigado considere que se le vulneran sus derechos, este siempre tendrá la posibilidad de acudir a la rama judicial para que ejerza el control sobre el acto administrativo o actos administrativos.

Este tipo de control de la rama judicial en los actos administrativos proferidos por la administración pueden darse a través de los mecanismos de control ordinarios de la jurisdicción coactiva, desarrollados en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo),

esto es, nulidad, o nulidad y restablecimiento del derecho, ya que estas son las acciones con las que cuenta un ciudadano cuando considera que sus intereses o sus derechos fueron violentados por la administración, entonces puede solicitar que se declare la nulidad del acto administrativo, y adicional que se le restablezcan sus derechos por la expedición del acto.

Adicional a las acciones ordinarias atrás desarrolladas, se tiene que en Colombia existe una acción excepcional creada por la Constitución de 1991 desarrollada en el artículo 86, y Decreto 2591 de 1991, esto es, la acción de tutela, mecanismo que solo puede ser esgrimido cuando se está ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, no obstante, esta acción no puede ser utilizada como mecanismo principal, sino que es excepcional, y solo debe ser usada cuando no se dispone de otro mecanismo de defensa.

Así las cosas, se tiene que es deber de las entidades estatales dar cumplimiento estricto a los postulados constitucionales y legales que exigen el respeto a derechos como el debido proceso, y principios como la imparcialidad dentro de los procesos sancionatorios que ellas adelantan, pues pese a que la entidad es quien ejerce una posición dominante, tiene la obligación de dosificar sus fuerzas a lo largo del proceso, en el entendido que, a la mínima vulneración de sus garantías dentro del sumario, el investigado podrá hacer uso de los mecanismos judiciales, ya que las decisiones que profieren las entidades a través de actos administrativos siempre están sujetas a control por parte de un juez, ya sea de la jurisdicción contenciosa o un juez constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

CORTE CONSTITUCIONAL (1992, julio 1º). Sentencia T-438. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL (1992, mayo 22). Sentencia T-011. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL (1994, abril 28). Sentencia C-294. M.P.: Anronio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL (1996, septiembre 26). Sentencia C-491. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.

CORTE CONSTITUCIONAL (2002, agosto 6). Sentencia C-616. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

CORTE CONSTITUCIONAL (2002, julio 3). Sentencia C-502. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL (2002, octubre 16). Sentencia SU-1010. M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

CORTE CONSTITUCIONAL (2010, julio 27). Sentencia C-595. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

CORTE CONSTITUCIONAL (2019, septiembre 17). Sentencia C-428. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.

LAVERDE, J. (2018). *Manual de procedimiento administrativo sancionatorio*. Bogotá: Legis.

LAVERDE, J. (2020). *La sanción administrativa*. Bogotá: Legis.

MEJÍA P., O. (2008). Reseña histórica del derecho administrativo sancionador. *Novum Jus*. 2 (1), 259-284.

MONTAÑA P., E. y RINCÓN C., J. (2018). *Claroscuro de los regímenes de responsabilidad en el derecho administrativo sancionatorio colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

RAMÍREZ-TORRADO, M.L. & ANÍBAL-BENDEK, H.V. (2015). Sanción administrativa en Colombia. *Vniversitas*. N° 131. 107-148 (2015). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.saec>
doi:10.11144/Javeriana.vj131.saec

SIERRA A., M. (2019). *El procedimiento administrativo sancionatorio general en Colombia*. Tesis de grado. Universidad Jorge Tadeo Lozano.