

SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA*

ADMINISTRATIVE PENALTY IN COLOMBIA

María Lourdes Ramírez-Torrado**

Hernando V. Aníbal-Bendek***

Fecha de recepción: 30 de enero de 2015

Fecha de aceptación: 8 de julio de 2015

Disponible en línea: 30 de noviembre de 2015

Para citar este artículo/To cite this article

Ramírez-Torrado, María Lourdes & Aníbal-Bendek, Hernando V., *Sancción administrativa en Colombia*, 131 *Vniversitas*, 107-148 (2015). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.saec>

doi:10.11144/Javeriana.vj131.saec

* Este trabajo es un resultado final de investigación y hace parte del proyecto La actividad sancionadora de la administración en Colombia.

** Doctora en derecho administrativo, Universidad Carlos III (Madrid, España). Magíster en derechos fundamentales, Universidad de Lovaina (Lovaina, Bélgica). Abogada, Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Profesora investigadora de la división de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Coordinadora académica de la maestría en derecho. Contacto: torradom@uninorte.edu.co

*** Magíster en Derecho, Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Especialista en Derecho Penal, Universidad del Norte. Abogado, Universidad del Norte. Asesor del área de derecho penal del consultorio jurídico de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Contacto: hanibal@uninorte.edu.co



RESUMEN

Los resultados de investigación que se presentan en estas páginas, hacen parte del proyecto *La actividad sancionadora de la administración en Colombia*, estudio que tiene por objetivo principal analizar el eje central del poder sancionador de la administración: la sanción administrativa. Para el abordaje de este tema, partimos de una revisión doctrinal y legal del *ius puniendi* del Estado; luego, nos centramos en el concepto de sanción y sus elementos, para revisar en último lugar, las reglas extraídas básicamente de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ha ocupado de la cuestión. De esto se concluye que la sanción administrativa es el pilar de este campo de intervención de la administración, que se ha desarrollado a partir de las respuestas del juez constitucional, y no por la iniciativa del legislador o de la comunidad científica nacional sobre el particular.

Palabras clave

Derecho administrativo sancionador; sanción administrativa; derechos fundamentales; Derecho administrativo

ABSTRACT

The results of the research shown in these pages are part of the project La Actividad Sancionadora de la Administración en Colombia, a study that mainly aims to analyze the central concept of the penalizing power of administration: the administrative penalty. To address this topic, we start with a doctrine and legal review of the *ius puniendi* of the State. After this, we focus on the concept of penalty and its elements; lastly, we review the rules extracted basically from the case law of the Constitutional Court, who has taken care of the matter. From this we conclude that the administrative penalty is the cornerstone of the field related to the intervention on administration. It has been developed based on the responses of the constitutional judge, and not by the initiative of the lawmaker or the national scientific community on this particular topic.

Keywords:

administrative penalizing law; administrative penalty; fundamental rights; administrative law

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.- I. LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO.- II. SANCIÓN ADMINISTRATIVA.- *A. Tipos de sanciones.*- III. ALCANCE DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DESARROLLO DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL.- *A. Autonomía del legislador para definir la naturaleza de la respuesta punitiva y el tipo de sanción administrativa.*- *B. Las medidas que tienen consecuencias negativas para el administrado que no tienen la naturaleza de sanción.*- *C. De las inhabilidades permanentes o inhabilidades consecuenciales.*- *D. Las sanciones moratorias.*- *E. De la sanción administrativa del decomiso.*- *F. Imposibilidad de imponer sanciones que priven de la libertad.*- *G. Del tiempo que pueden estar publicadas las sanciones en registro o banco de datos.*- *H. De las sanciones que se calculan en porcentaje, salarios mínimos o las tasas de cambio.*- *I. Exigencia de que las sanciones y procesos se encuentren en las leyes.*- *J. Las remisiones se podrán realizar a normas privadas, como en los estatutos sociales.*- *K. De las sanciones previstas en contratos.*- *L. Las sanciones deben ser consecuencias de un proceso.*- *M. ¿Quién es el encargado de imponer una sanción disciplinaria?*- *N. Sanciones administrativas y los procesos contencioso administrativos.*- *Ñ. La caducidad en el caso de las sanciones administrativas.*- CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El sentido y alcance de la sanción administrativa, como los de cualquier otra figura jurídica, dependen del escenario al que se enfrente. Así, en el modelo liberal¹, esta institución era escasamente usada, pues se utilizaba para sancionar a las personas que alteraban el orden público, cuyo mantenimiento era el objetivo principal de este modelo estatal. Sin embargo, esta forma de Estado sucumbió, por las limitaciones de sus cimientos, lo que obligó a aquel a dar un giro trascendental, con la adopción de medidas positivas y la realización de actividades, impensables otrora, como la prestación de servicios públicos, la planeación, la ordenación y la regulación. Este vuelco de las finalidades del Estado también se reflejó en la ampliación del concepto de *orden público* (sinónimo hasta entonces de *seguridad*), e involucró otros elementos necesarios para lograr la sana convivencia en la sociedad.

Junto a estos cambios, la administración fue revestida de poderes para realizar su gestión de una mejor manera, como la inspección, la vigilancia y la titularidad de la potestad sancionadora a un extenso número de autoridades administrativas². Este trayecto que la potestad sancionadora de la administración y su elemento central —la sanción— han venido recorriendo se cruza con la institución de los derechos humanos, que ha obligado a replantear, en muchos aspectos, el ejercicio del derecho, y sobre todo la acción del poder punitivo del Estado: el *ius puniendi*.

Así las cosas, el incremento de las acciones y poderes de la administración, y la necesidad de que sus actuaciones se adecúen al respeto de los derechos humanos han tenido impacto directo en la

1 Al respecto, FERNANDO GARRIDO-FALLA, *Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas*, 28 *Revista de Administración Pública*, 11-50, 11-15 (1959). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112386.pdf>

2 Tal como lo describe Tomás Cano-Campos: “la imposición de sanciones por parte de la Administración, expresión de la denominada potestad sancionadora, ha terminado por ser considerada como una las principales formas de actuación de nuestras administraciones públicas. En efecto, como lo ha señalado el profesor Lorenzo Martín-Retortillo, de una simple constatación de la realidad puede fácilmente concluirse que allí donde hay sectores en que la administración va a tener un mínimo protagonismo, allí aparecen, como secuela inevitable, como instrumento al parecer imprescindible, las sanciones administrativas (...) y se considera normal que hoy la Administración pública, entre las potestades y prerrogativas que deben encauzar su actuación ostente la potestad sancionadora”. TOMÁS CANO-CAMPOS, *El régimen jurídico-administrativo del tráfico, bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones*, 594 (Civitas, Madrid, 1999).

actividad sancionadora de la administración. Esta actividad está presente en la vida de los administrados, demanda la atención de la doctrina y del legislador para su construcción, y la precisión de sus figuras y principios, que se edifican sobre su cimiento más emblemático: la sanción administrativa.

De este modo, en estas páginas estudiamos esta figura, arrancando por el concepto general del cual se desprende: el *ius puniendi* del Estado. Luego, nos centramos en el concepto mismo y sus elementos y, por último, analizamos las reglas extraídas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que aborda la cuestión, dada la ausencia de normativa que la regule. De esto se concluye que la sanción administrativa es el pilar de este campo de intervención de la administración, que se ha desarrollado a partir de las necesidades que se plantean, y no tanto por una iniciativa legislativa o científica sobre el particular.

I. LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO

El *ius puniendi* del Estado ha sido definido como el poder que ostentan las autoridades, no solo penales, sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal³. Entonces, en el poder sancionador se congregan, junto al derecho penal, otras modalidades del ejercicio sancionador, como el contravencional o policivo⁴, disciplinario, correccional o correctivo⁵, y al que la Corte

3 Vale la pena hacer referencia a lo que ocurre en el derecho comparado, pues este ofrece diversas soluciones que van desde la solución tradicional “respetuosa con el principio de división de poderes entendido como reserva del monopolio represivo a los jueces hasta países en que mantienen la tradición jurídica de un cierto poder sancionador de la administración, pasando por aquellos que han evolucionado de la primera a la segunda posición, a través de leyes despenalizadoras que al tiempo han procedido a una codificación de las reglas y principios aplicables a esta nueva actividad administrativa”. JOSÉ RAMÓN PARADA-VÁZQUEZ, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común: estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, 381 (Marcial Pons, Madrid, 1993).

4 Corte Constitucional, sentencia T-490-92, 13 de agosto de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes-Muñoz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-490-92.htm>

5 Corte Constitucional, sentencia C-818-05, 9 de agosto de 2005, magistrado ponente Rodrigo Escobar-Gil. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-818-05.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-853-05, 17 de agosto de 2005, magistrado ponente Jaime Córdoba-Triviño. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-853-05.htm>. Corte Constitucional, sentencia T-1039-06, 5 de diciembre de 2006, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra-Porto. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-1039-06.htm>

Constitucional le ha agregado otra manifestación más: el derecho de punición por indignidad política o *impeachment*⁶.

De todas formas, y a pesar de la variedad de manifestaciones en que la actividad sancionadora puede traducirse, este *ius puniendi* responde a un poder único del Estado para ejercer la potestad sancionadora⁷, aun cuando un poder haya nacido con antelación al otro, refiriéndonos al derecho penal y al administrativo, respectivamente⁸.

En la Constitución colombiana no hay una referencia directa y expresa sobre el poder sancionador de la administración. Sin embargo, este se ha derivado principalmente del artículo 29 de la CN⁹, sobre el debido proceso, aun cuando otros artículos a lo largo del

6 Corte Constitucional, sentencia C-214-94, 28 de abril de 1994, magistrado ponente Antonio Barrera-Carbonell. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-948-02, 6 de noviembre de 2002, magistrado ponente Álvaro Tafur-Galvis. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-948-02.htm>

7 Vale la pena mencionar la postura de Alejandro Nieto-García sobre el carácter único del *ius puniendi*. “La tesis de la potestad punitiva única del Estado y de sus dos manifestaciones es sumamente ingeniosa, resuelve con suavidad los rechazos ideológicos que inevitablemente provoca la mera potestad sancionadora de la Administración y, sobre todo, resulta de gran utilidad en cuanto que sirve para proporcionar al Derecho Administrativo Sancionador un aparato conceptual y práctico del que hasta ahora carecía. Méritos y ventajas que no autorizan, sin embargo, a desconocer sus aspectos negativos: desde el punto de vista teórico, la tesis es muy frágil (a cuyo efecto basta pensar en la existencia de potestades sancionadoras residenciadas en estructuras supraestatales y en otras no territoriales e incluso no administrativas); mientras que desde el punto de vista operativo, se viene utilizando de forma incongruente en cuanto que se subordina el ejercicio de la potestad administrativa a las autoridades judiciales) y se le nutre jurídicamente de los principios del derecho penal, y no de los del derecho público estatal como sería lo lógico, si se fuera coherente con el presupuesto de partida. Parece necesario, por tanto, introducir en la postura dominante no pocas correcciones: unas de carácter sistemático-operativo (como la vinculación directa del derecho administrativo sancionador al derecho público estatal) y otras de carácter conceptual, centradas en la recuperación de la fibra administrativa del derecho administrativo, enfatizando particularmente el hecho de que la potestad sancionadora es un anejo de la potestad o competencia material que actúa de matriz”. ALEJANDRO NIETO-GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, 86 (Tecnos, Madrid, 2005).

8 Corte Constitucional, sentencia C-506-02, 3 de julio de 2002, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy-Cabra. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>

9 Constitución Política, 4 de julio de 1991. Disponible en: <http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>. En el caso español, sucede de forma similar, en la medida en que la Constitución de 1978 eleva al máximo rango normativo la “división del *ius puniendi* del estado en dos ámbitos, y por lo tanto, el reconocimiento de una potestad sancionadora del Gobierno y de las administraciones públicas sometida a los mismos principios constitucionales que el ordenamiento penal, en su artículo 25 y el artículo 24 en cuanto a los principios del procedimiento administrativo sancionador”. ANTONIO DOMÍNGUEZ-VILA, *Constitución y derecho sancionador administrativo*, 213 (Marcial Pons, Madrid, 1997). España, Constitución española, 311 *Boletín Oficial del Estado*, BOE, 29 de diciembre de 1978. Texto original y texto consolidado disponibles en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

texto constitucional hacen referencias directas a los poderes punitivos de ciertos órganos, como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Consejo Superior de la Judicatura, o indirectas, como en los artículos: “150.8, 189.21, 22, 24, 26, 209, 334, 365, 366 y 370”¹⁰. Como lo expresa Miguel Sánchez-Morón: “todos los ordenamientos jurídicos contemporáneos reconocen también una potestad sancionadora más o menos extensa a favor de la Administración. En su ausencia, muchas infracciones quedarían sin reprimir, lo que mermaría considerablemente la eficiencia de la actuación administrativa y también del Estado de Derecho, pues una obligación legal cuyo incumplimiento carece de consecuencias jurídicas desfavorables para el infractor acaba por perder su valor”¹¹.

Este poder de la administración se origina básicamente en el incremento de las funciones del Estado, ya que se pasa de un modelo no intervencionista a uno intervencionista: Estado Social de Derecho, en el que es necesario que la administración esté revestida de una serie de poderes para alcanzar los fines que persigue en su nuevo rol. Y al mismo tiempo, regula, mediante la amenaza de una sanción o de la entrega de un subsidio, las conductas de los individuos¹².

El poder sancionador de la administración se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria¹³ para reprimir las acciones u omisiones previstas en las infracciones¹⁴. En el caso de las sanciones disciplinarias, la finalidad principal “es la de salvaguardar la obediencia, la disciplina, la rectitud y la eficiencia de los servidores públicos”¹⁵. Y se manifiesta en “la potestad de los entes públicos de imponer sanciones a sus propios funcionarios,

10 Corte Constitucional, sentencia C-595-10, 27 de julio de 2010, magistrado ponente Jorge Iván Palacio-Palacio. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm>

11 MIGUEL SÁNCHEZ-MORÓN, *Derecho administrativo*, 652 (Tecnos, Madrid, 2006).

12 Corte Constitucional, sentencia C-639-10, 17 de agosto de 2010, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra-Porto. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-639-10.htm>

13 MARÍA LOURDES RAMÍREZ-TORRADO, *Consideraciones a la figura jurídica de las relaciones de sujeción especial en el ámbito español*, 118 *Vniversitas*, 273-292 (2009). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3581646>

14 Corte Constitucional, sentencia C-214-94, 28 de abril de 1994, magistrado ponente Antonio Barrera-Carbonell. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>

15 Corte Constitucional, sentencia C-818-05, 9 de agosto de 2005, magistrado ponente Rodrigo Escobar-Gil. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-818-05.htm>

con el propósito de preservar los principios que guían la función administrativa señalados en el artículo 209 constitucional (moralidad, eficiencia, celeridad, igualdad, economía, imparcialidad y publicidad”¹⁶. Aunque nada impide que se pueda sancionar disciplinariamente a particulares que cumplen funciones públicas o a profesionales que tienen determinados deberes especiales.

En el segundo caso —la faceta correctiva—, la facultad sancionadora de la administración tiene una relación bastante estrecha con el poder de policía que ostenta aquella para mantener el orden público¹⁷ y lo que este lleva implícito: las condiciones de salubridad, tranquilidad y seguridad que se deben dar en el seno de una comunidad. Y en muchas ocasiones, este poder sancionador se ejerce luego del ejercicio de otras actividades, como las de inspección y vigilancia¹⁸.

La perspectiva correctiva se distingue de la disciplinaria, ya que la primera procura el buen funcionamiento de la administración pública, y lo logra por medio del revestimiento de facultades, entre otras, sancionadoras para la realización de sus funciones, mientras que la perspectiva disciplinaria procura la defensa de la imagen y prestigio de la entidad¹⁹.

En cuanto a la finalidad que persigue la potestad sancionadora de la administración, autores como Fernando Garrido-Falla afirman que la potestad sancionadora tendría una finalidad represiva para cuando la obligación impuesta por la administración no se haya cumplido. Quien concluye que la potestad sancionadora de la administración tiene como fundamento común que ambas han sido establecidas para asegurar el cumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tiene ante el Estado, es decir, que derivan de su situación general de sumisión²⁰. Francisco García Gómez de

16 Corte Constitucional, sentencia C-818-05, 9 de agosto de 2005, magistrado ponente Rodrigo Escobar-Gil. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-818-05.htm>

17 Corte Constitucional, sentencia C-010-03, 23 de enero de 2003, magistrado ponente Clara Inés Vargas-Hernández. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-010-03.htm>

18 Corte Constitucional, sentencia C-102-11, 23 de febrero de 2011, magistrado ponente Mauricio González-Cuervo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-102-11.htm>

19 Corte Constitucional, sentencia C-1265-05, 5 de diciembre de 2005, magistrado ponente Clara Inés Vargas-Hernández. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1265-05.htm>

20 A partir de esa concepción, introduce una nueva distinción que permite reorganizar el

Mercado, quizás atendiendo los nuevos roles de la administración, sostiene que: “el castigo no debe entenderse de un modo puramente retributivo sino también preventivo (...) y constituye un plus sobre las demás consecuencias desfavorables de la conducta ilícita”²¹. En Colombia, para Gustavo Penagos, al referirse a la naturaleza no penal de las sanciones administrativas, y teniendo en cuenta el órgano que las impone, la actuación de la que surge y de la finalidad que persiguen, la potestad sancionadora de la administración tiene como finalidad lograr la eficacia de la administración²². A propósito de la diferencia entre el derecho penal y derecho administrativo sancionador, la Corte Constitucional remata que la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento²³. Mientras el derecho penal protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos, expiatorios, eventualmente correctivos o resocializadores en la persona del delincuente²⁴, la potestad admi-

cuadro de las sanciones administrativas, así: A). Sanciones correctivas: a). Sanciones de policía administrativa; b). Sanciones por incumplimiento de los deberes de prestación. B). Sanciones disciplinarias: Régimen de funcionarios, régimen de usuarios de establecimientos públicos, sanciones corporativas, etc. FERNANDO GARRIDO-FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, vol. 2, 193-197 (Tecnos, Madrid, 2006).

- 21 FRANCISCO GARCÍA-GÓMEZ DE MERCADO, *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable* (Comares, Granada, 2007). En el caso de la intervención del Estado en la economía y la posibilidad de imponer sanciones, Eduardo Cordero-Quinzacara afirma: “sin perjuicio de que se pueda discutir la validez de muchas de estas normas, lo cierto es que desde la perspectiva del Derecho regulatorio su justificación, en principio, se encuentra en una necesidad evidente: los consumidores no cuentan con la capacidad y los medios para determinar la calidad de los productos y servicios que se les ofrecen, y el mercado tampoco puede imponer tales condiciones. En este caso, se justifica una intervención bajo lo que se conoce como medidas de policía u ordenación, que como su nombre lo indica, tienen por objeto ordenar o disciplinar determinadas actividades por razones de orden público, ya sean estas medioambientales, de salubridad, urbanísticas, etc. En este caso, no estamos frente a medidas que sean incompatibles con el mercado, sino que este marco regulatorio forma parte de las condiciones que se exigen para operar en dicho mercado por razones de interés público”. EDUARDO CORDERO-QUINZACARA, *Sanciones administrativas y mercados regulados*, XXVI *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, 1, 119-144, 126 (2013). Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502013000100006&script=sci_arttext
- 22 GUSTAVO PENAGOS, *El acto administrativo*, 306 (Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1992).
- 23 Corte Constitucional, sentencia T-145-93, 21 de abril de 1993, magistrado ponente Eduardo Cifuentes-Muñoz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-145-93.htm>
- 24 Es pertinente reproducir lo expresado por José Garberí-Llobregat cuando analiza los criterios doctrinales de distinción con el ilícito penal, “tradicionalmente se han venido clasificando las diferencias entre ambos tipos de injusto en cualitativas y cuantitativas, mientras las últimas atienden principalmente a la gravedad del comportamiento antijurídico o a la de su sanción, las enunciadas en primer lugar tratan el interés o bien jurídico tutelado y, asimismo, algunos otros elementos estructurales de la acción infractora y su proyección en la sociedad. (...)”

nistrativa sancionatoria busca garantizar la organización y el fun-

Cualitativas: la penetración en el campo penal de los postulados iusnaturalistas trajo consigo una distinción entre las vulneraciones que en el derecho se producían dentro y fuera del campo penal. Conforme a una primera aproximación de dichos postulados, se consideraba que el ilícito penal o criminal vulneraba tanto el derecho positivo cuanto el derecho natural, en tanto que el administrativo únicamente suponía lesión a la primera de las enunciadas ramas ya que en definitiva, no era sino una creación artificial del legislador. (...) Tal tesis fue criticada desde diversos ángulos. Quizá el menos genuino lo fuera el de [Max Ernst] Mayer, quien para sostener su propia teoría, arremetía con una argumentación infundada contra los defensores de la dirección naturalista estimando que el derecho es un producto cultural y no un producto natural. (...) [Ludwig Andreas] Feuerbach fue quien por vez primera intentó realizar un diagnóstico diferencial de carácter conceptual entre lo que él denominaba delito contra el derecho y mero delito de policía. Pensaba el citado autor que los delitos eran cometidos por aquellos que lesionaban derechos estatales o privados en tanto que las contravenciones administrativas o de policía, pese a estar prohibidas por el estado, no eran en sí mismas antijurídicas, simplemente se reprimían por ser acciones dirigidas contra el propio estado. En su opinión, las contravenciones no eran sino un invento del legislador, con una marcada relatividad temporal y local, puesto que en un tiempo y lugar pueden ser reprimidas y en otro tiempo u otro lugar son conductas lícitas, inculpables y no dañosas; los delitos, en cambio, rigen en todo tiempo y lugar. (...) James Goldschmidt por su parte, fue también precursor de una diferenciación cualitativa que partía de la distinta situación en que es considerado el hombre: como individuo y como miembro social. En el derecho penal, el hombre aparece como individuo, dotado de una voluntad autónoma, y en el derecho administrativo como integrante de la sociedad al servicio de los fines del progreso social. (...) También se han ensayado criterios que separándose un tanto de la antijuridicidad han insistido sobremanera en el rasgo de la culpabilidad. E. [Eberhard] Schmidt, por ejemplo, estimaba que al daño administrativo le faltaba la referencia a la persona individual o a una persona colectiva pensada como tal. (...) En tal sentido, concluía afirmando que la culpabilidad en lo administrativo se agota en la deficiencia de la voluntad dirigida a desobedecer a la Administración, pese a conocer el mandato administrativo opuesto a ella. (...) Por último, algunos autores han incidido en la diferenciación entre ilícito penal o ilícito administrativo aludiendo a criterios tales como la lesión de derechos subjetivos por el delito, y la de intereses administrativos por la contravención de esa naturaleza: el carácter represivo inherente al derecho penal en contraposición al preventivo en el de índole administrativa; el desvalor ético característico del delito que no se da cita en la infracción administrativa; la vulneración a ordenamientos jurídicos diversos; o el que considera que mientras la represión del delito es un deber para el Estado, el castigo del injusto administrativo es únicamente un derecho del mismo. (...) Cuantitativos: como consecuencia de la insatisfacción aludida no solo se abandonaron posiciones de índole cualitativa, sino que se llegó a negar la diferencia conceptual del derecho penal criminal y el llamado derecho penal administrativo, negando también una diferencia valorativa de principio. Únicamente importa la punibilidad de los actos, la cual se determina en razón de la gravedad relativa de las acciones punibles. Por consiguiente, solo cabe realizar una diferenciación cuantitativa entre infracciones penales y contravenciones administrativas: las últimas afectan con menor gravedad a los intereses protegidos por la ley y tienen consecuencias más limitadas, puesto que sus autores solo quedan sujetos a multas de naturaleza pecuniaria. (...) este cambio de óptica, en definitiva, reclama una distinción de los ilícitos atendiendo exclusivamente a su gravedad: un comportamiento antijurídico grave será calificado como delito o falta, y uno que no comparte esa gravedad, será merecedor de su calificación como infracción administrativa". JOSÉ GARBERÍ-LLOBREGAT, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador (doctrina del Tribunal Constitucional y reforma legislativa)*, 62-66 (Trivium, Madrid, 1989).

cionamiento de las diferentes actividades²⁵ sociales²⁶. La Corte no solo reiteró este criterio, sino que lo amplió en un fallo posterior²⁷.

Esta facultad sancionadora de la administración se diferencia de la penal, pues busca que no se quiebren los deberes que tienen los administrados con la administración; la multa es la sanción más emblemática y nunca la privación de la libertad, y sus actos pueden ser revisados por la jurisdicción. Esto sin pasar por alto que el poder penal se orienta en la preservación de los bienes sociales más amplios y en la consecución de los fines de tipo: retributivo, preventivo o resocializador²⁸.

25 Frente a la diferencia entre el ilícito penal y el administrativo, vale la pena traer a colación las palabras de Rosario de Vicente-Martínez, cuando afirma: “los intentos de configurar un ilícito administrativo esencialmente distinto del penal han revelado su ineficacia. La demarcación entre delito e infracción administrativa ha de trazarse con criterios políticos criminales y en lo posible debe sustraerse al antagonismo ideológico de los grupos operativos en el marco social. Tales criterios han sido múltiplemente ensayados en la literatura. Suele reconocerse que ninguno tiene carácter definitorio, pero no hay duda de que son medios útiles y fructíferos para lograr decisiones racionales. Para un sector de la doctrina, la diferencia decisiva se establece a partir del carácter que poseen las sanciones de cada área jurídica. El derecho penal impone sanciones muy graves contra acciones que afectan gravemente al bien jurídico tutelado. Por ello, la sanción más grave que puede imponer es fundamentalmente económica: la multa administrativa. Se habla entonces de una diferencia cuantitativa. Pero desde la perspectiva económica las multas administrativas pueden parecer mucho más graves que las penales, pues en la práctica muchas veces alcanzan montos millonarios, a diferencia de las modestas multas penales. (...) Desde otro sector de la doctrina, se afirma que la diferencia fundamental es cualitativa: solo la sanción penal supone un especial reproche ético social que se refleja no solamente en las consecuencias económicas, sino también en la pérdida de la imagen o respeto del condenado frente a sus conciudadanos”. ROSARIO DE VICENTE-MARTÍNEZ, *Infracciones y sanciones en materia de consumo: guía de actuación de la administración sancionadora*, 73-74 (Tecnos, Madrid, 2000). A lo anterior, se agrega: “sin duda alguna, la constatación de la homogeneidad ontológica de las distintas vertientes del Derecho Sancionador. Todos los criterios sustanciales mencionados no han servido para trazar una línea diferencial lo suficientemente precisa como para elaborar una teoría general privativa de la infracción administrativa que no experimentará milimétricos puntos de contacto con la teoría general del delito”. JOSÉ GARBÉRÍ-LOBREGAT, *El procedimiento administrativo sancionador*, 79 (Tirant lo Blanch, Valencia, 1998).

26 Corte Constitucional, sentencia C-214-94, 28 de abril de 1994, magistrado ponente Antonio Barrera-Carbonell. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>. En este punto, la Corte se apoyó en EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE & TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, *Curso de derecho administrativo* (Editorial Civitas, Madrid, 1986).

27 Corte Constitucional, sentencia C-703-10, 6 de septiembre de 2010, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza-Martelo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-703-10.htm>

28 Corte Constitucional, sentencia C-506-02, 3 de julio de 2002, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy-Cabra. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>

II. SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Eduardo García de Enterría define la sanción administrativa como: “un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”²⁹. En términos de Fernando Garrido-Falla: “la sanción es un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido”³⁰. A su vez, José Bermejo-Vera la ha calificado como: “una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita —incluso elimina— algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos”³¹. Adolfo Carretero-Pérez y Adolfo Carretero-Sánchez se refieren a ella como: “un mal jurídico que la Administración inflige a un administrado, responsable de una conducta reprensible antecedente”³². Por su parte, para José Suay-Rincón la sanción administrativa es: “un acto de gravamen, un acto, por tanto, que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (interdicción de una determinada actividad, sanción interdictiva), bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (condena al pago de una suma de dinero: sanción pecuniaria)”³³. En opinión de Eduardo Gamero-Casado, la sanción administrativa consiste en “la privación, restricción o suspensión de determinados derechos o bienes jurídicos del sujeto responsable de la infracción, precisamente como reacción —castigo— a la comisión de la misma”³⁴. En palabras de Nicolás Enteiche-Rosales, “es un acto desfavorable, emitido por un órgano que ejerce potestades

29 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE & TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, *Curso de derecho administrativo*, II, 163 (Editorial Civitas, Madrid, 2005).

30 FERNANDO GARRIDO-FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, vol. 2, 193 (Tecnos, Madrid, 2006).

31 JOSÉ BERMEJO-VERA, *Derecho administrativo, parte especial*, 81 (Civitas, Madrid, 2005).

32 ADOLFO CARRETERO-PÉREZ & ADOLFO CARRETERO-SÁNCHEZ, *Derecho administrativo sancionador*, 172 (Editoriales de Derecho Reunidas, EDESA, Madrid, 1995).

33 JOSÉ SUAY-RINCÓN, *Sanciones administrativas*, 27 (Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989).

34 EDUARDO GAMERO-CASADO, *Manual básico de derecho administrativo*, 365 (Tecnos, Madrid, 2005). Para el caso chileno, EDUARDO CORDERO-QUINZACARA, *Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena*, 20 *Revista de Derecho, Coquimbo, Universidad Católica del Norte*, 1, 79-103 (2013). Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-97532013000100004&script=sci_arttext

públicas administrativas, y aplicado a un particular, autoridad o funcionario, mediante un debido procedimiento, con la finalidad de reprimir o castigar una contravención normativa”³⁵. En Colombia, Carlos Gómez-Pavajeau la define como el instrumento coactivo para hacer cumplir las medidas de policía³⁶. Es frecuente encontrar que se hace referencia a ella como una consecuencia o como finalidad de la potestad sancionadora de la administración. Para Jaime Ossa-Arbeláez es: “el mal que la administración inflige a un administrado por el quebranto responsable de sus normas”³⁷. En palabras de la Corte, se constituye en 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”. (...) Y se ejerce “a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que no obstante ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva”³⁸.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011³⁹, por la cual se expidió el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo que respecta a la sanción administrativa, no aportó mucho en cuanto a la definición y su reglamentación, pero sí avanzó al contemplar el procedimiento administrativo sancionatorio para los sectores que no hayan regulado la cuestión⁴⁰.

35 NICOLÁS ENTEICHE-ROSALES, *Acerca de las sanciones administrativas en Chile*, XV *Actualidad Jurídica, Revista de Derecho de la Universidad del Desarrollo*, 29, 229-238 (Ediciones Universidad del Desarrollo, Santiago de Chile, enero 2014). Disponible en: <http://www.actualidad-juridicaudd.cl/web/wp-content/uploads/2014/09/AJ29.pdf>

36 CARLOS GÓMEZ-PAVAJEAU, *Dogmática del derecho disciplinario*, 152 (Universidad Externado de Colombia Bogotá, 2002).

37 JAIME OSSA-ARBELÁEZ, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, 560 (Legis, Bogotá, 2000).

38 Corte Constitucional, sentencia C-595-10, 27 de julio de 2010, magistrado ponente Jorge Iván Palacio-Palacio. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm>

39 Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 47.956 *Diario Oficial*, 18 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

40 En el contexto colombiano, no hay una regulación dedicada organizar de forma común todo lo relacionado con el desarrollo de los principios e instituciones del derecho administrativo sancionados. Si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla referencias al procedimiento para la imposición de sanciones, muchas cosas se queda sin respuesta, lo que permite que la autoridad administrativa de turno precise su alcance en cada caso. La Corte ha venido creando una postura sólida y no desdeñable sobre algunos temas, pero en ningún caso entrega respuesta a las múltiples interpretaciones que pueden resultar del ejercicio del poder sancionador de la administración. Similares observaciones han sido realizadas en el contexto español, estado que si tiene una ley y un reglamento que busca dar algún contenido a los principios reguladores de la temática,

En las propuestas de definición de sanción administrativa, hay tres elementos comunes en todos estos intentos de conceptualizarla. Con ello nos referimos a la carga que se le impone al individuo; el gravamen que debe ser consecuencia de una conducta lesiva a un bien jurídico protegido en una infracción administrativa y el poder que ostentan las autoridades administrativas, desde un punto de vista material, para imponerla, de acuerdo con las normas y principios que rigen la actividad sancionadora⁴¹.

De este modo, la sanción es un signo de la autoridad represiva, que se acciona frente a cualquier tipo de perturbación que se ocasiona, y se traduce en el poder para reprimir a los individuos, sin hacer la distinción entre relaciones de sujeción general o especial, por las infracciones al orden jurídico-administrativo. Su objeto, según Suay-Rincón⁴², es el de “reprimir una conducta contraria a Derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del trasgresor”, y aun cuando tenga naturaleza represora, persigue una finalidad preventiva⁴³.

No toda medida desfavorable asociada con la realización de una actividad reprobada por el ordenamiento merece la calificación de sanción. El orden jurídico —como organización dispuesta a lograr una eficacia material— prevé una serie de instrumentos destinados a facilitar su realización. Algunos instrumentos de este tipo son las medidas restitutorias de la legalidad, la responsabilidad civil, las medidas provisionales, la confesión presunta, la acción de repeti-

pero como anota Alejandro Huergo-Lora: “esas garantías mínimas e irrenunciables, exigidas directamente por la CE [Constitución española], pasan a ocupar el papel de la regulación legal de las sanciones. El legislador se limita a leer y sistematizar la jurisprudencia constitucional, cuando su papel es otro. El legislador no puede contentarse con la mera proclamación de los principios y garantías, sino que tiene que desarrollarlos. Además, no tiene por qué limitarse a respetar el mínimo constitucionalmente exigido, sino que puede establecer distintos regímenes jurídicos dentro del respeto de ese mismo, como se hace, por ejemplo en Italia. En España, se ha eludido esta cuestión, lo que ha dado una insólita importancia al problema del concepto constitucional de sanción, que, en defecto de una regulación legal adecuada, define el ámbito de aplicación de las garantías de las sanciones”. ALEJANDRO HUERGO-LORA, *Las sanciones administrativas*, 133 (Iustel, Madrid, 2007).

41 MARÍA LOURDES RAMÍREZ-TORRADO, *La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español*, 27 *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, 272-292, 275 (2007). Disponible en: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/download/2663/1775>

42 JOSÉ SUAY-RINCÓN, *Sanciones administrativas*, 56 (Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989).

43 Corte Constitucional, sentencia C-597-96, 6 de noviembre de 1996, magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-597-96.htm>

ción, la privación de beneficios, los intereses moratorios, la constitución de garantías, la doble instancia, o la responsabilidad fiscal⁴⁴.

A. Tipos de sanciones

Entonces, el *ius puniendi* de la administración se desdobra en *disciplinario* y *correctivo*. El primero es ejercido preferentemente por la Procuraduría General de la Nación (regulado por medio de un Estatuto orgánico que es el Código Disciplinario Único⁴⁵, con reglas y principios propios, que se apoyan en las fuentes del derecho penal y procesal penal, de acuerdo con el principio de integración desarrollado en el artículo 21 de ese Estatuto) y por las Oficinas de Control Interno de cada entidad administrativa, con reglas y principios tutelados por el mismo estatuto disciplinario. En el Derecho Disciplinario, también podemos ubicar el Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares⁴⁶ (el cual se rige también por el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002⁴⁷ y el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares, Ley 836 de 2003), y asimismo los estatutos o normas éticas para ciertas profesiones.

44 Corte Constitucional, sentencia C-430-96, 12 de septiembre de 1996, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-430-96.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-189-98, 6 de mayo de 1998, magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-661-00, 8 de junio de 2000, magistrado ponente Álvaro Tafur-Galvis. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-661-00.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-088-02, 13 de febrero de 2002, magistrado ponente Eduardo Montealegre-Lynett. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-088-02.htm>. Corte Constitucional, sentencia T-525-97, 16 de octubre de 1997, magistrado ponente Hernando Herrera-Vergara. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/t-525-97.htm>. Corte Constitucional, sentencia T-936-05, 8 de septiembre de 2005, magistrado ponente **Álvaro Tafur-Galvis**. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-936-05.htm>

45 Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, 44.699 *Diario Oficial*, 5 de febrero de 2002. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>, <http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/CODIGODISCIPLINARIO.pdf>

46 Ley 836 de 2003, por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares, 45.251 *Diario Oficial*, 17 de julio de 2003. Disponible en: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8818, <http://www.cgfm.mil.co/documents/10184/11921/reglamento+toma+1.pdf/8914f4a0-90a4-4c81-aa3d-7be796de5f13>

47 Los destinatarios de la Ley 734 de 2002 son: a) los servidores públicos, aunque estén retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero del mismo Código, b) Los indígenas que administren recursos del Estado y c) en virtud del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que sean creadas y organizadas por el Estado o con su participación mayoritaria.

En el derecho disciplinario, las sanciones más comunes son la suspensión, la destitución o separación, la inhabilidad y la multa; excepcionalmente podemos encontrar la amonestación o reprensión escrita.

En el supuesto de la **suspensión**, al ser una sanción temporal se impone por diferentes períodos, desde no inferior a un (1) mes ni superior a doce (12) meses para el caso de los destinatarios del Código Disciplinario Único y, a su vez, para el caso de las faltas especiales de los notarios que están sujetos al régimen disciplinario de los particulares consagrado en este mismo Código⁴⁸; hasta por noventa (90) días para el caso del personal de oficiales, suboficiales y soldados, en servicio activo; de las Fuerzas Militares, destinatarios al régimen disciplinario de las Fuerzas Militares⁴⁹.

La **inhabilidad para ejercer un cargo público o funciones públicas** en principio se impone por un período determinado de diez (10) a veinte (20) años cuando es general, y no inferior a treinta (30) días ni superior a doce (12) meses, si es especial. Llama la atención que en ambos casos, si la falta disciplinaria afecta el patrimonio económico del Estado, la misma será permanente. Esta situación podría constituir una sanción perpetua. Para el caso de los particulares en su régimen disciplinario establecido por el Código Disciplinario Único, aplicable para aquellos que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales; que ejerzan funciones públicas, en lo que tienen qué ver con estas; presten servicios públicos a cargo del Estado, de los contemplados en el artículo 366 de la Constitución Política; administren recursos de este, salvo las empresas de economía mixta que se rijan por el régimen privado; la inhabilidad para ejercer empleo público, función pública, prestar servicios a cargo del Estado o contratar con el mismo, será de uno (1) a veinte (20) años⁵⁰.

En la figura de la **multa** no podrá ser inferior al valor de diez (10) ni superior al de ciento ochenta (180) días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta⁵¹; en el régimen disciplinario de los particulares oscila desde diez (10) a cien (100)

48 Artículos 60 al 65 de la Ley 734 de 2002.

49 Artículo 62 de la Ley 836 de 2003.

50 Artículo 56 de la Ley 734 de 2002.

51 Artículos 46 de ley 734 de 2002.

salarios mínimos mensuales vigentes al momentos de la comisión del hecho, no obstante, cuando la conducta disciplinable implique detrimento del patrimonio público, la multa será igual al doble del detrimento patrimonial sufrido por el Estado⁵²; en el caso de los notarios, la multa no podrá ser inferior al valor de diez (10) ni superior al de ciento ochenta (180) días del salario básico mensual establecido por el Gobierno Nacional⁵³.

Por otra parte, en la regulación de la ética profesional de algunas profesiones, en Colombia, podemos encontrar en la normatividad que regula la materia sanciones que son impuestas por particulares que ejercen funciones administrativas como Tribunales, Colegios o Consejos Profesionales, con excepción del derecho, (al ser la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, ente que disciplina a los abogados, una entidad perteneciente a la Rama Judicial del Poder Público⁵⁴), las sanciones más repetidas son

52 Artículo 56 de la ley 734 de 2002.

53 Artículo 63 de la Ley 734 de 2002.

54 Al respecto, se pueden consultar las siguientes normas: Economía: Ley 41 de 1969, por la cual se dictan normas sobre el ejercicio de la profesión de economista, 32.980 *Diario Oficial*, 29 de enero de 1970. Disponible en: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1969/ley_0041_1969.html. Decreto 1268 de 1977, por el cual se aprueba el Código de Ética Profesional para el ejercicio de la profesión de economista, 34.814 *Diario Oficial*, 28 de junio de 1977. Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-102705.html>. Ley 37 de 1990, por medio de la cual se modifica la Ley 41 de 1969, 39.568 *Diario Oficial*, 26 de octubre de 1990. Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-104543.html>. Medicina: Ley 23 de 1981, por la cual se dictan normas en materia de ética médica, 35.711 *Diario Oficial*, 27 de febrero de 1981. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103905_archivo_pdf.pdf. Administración de empresas: Ley 60 de 1981, por la cual se reconoce la profesión de administración de empresas y se dictan normas sobre su ejercicio en el país, 35.021 *Diario Oficial*, 23 de noviembre de 1981. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103930_archivo_pdf.pdf. Decreto 2718 de 1984, por el cual se reglamenta la Ley 60 de 1981 sobre el ejercicio de la profesión de administración de empresas, 36.801 *Diario Oficial*, 30 de noviembre de 1984. Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-103691.html>. Acuerdo 003 de 1987, por el cual se dicta el Código de Ética Profesional para los administradores de empresas. Disponible en: http://www.escuelaing.edu.co/uploads/descargables/3340_codigo_de_etica_administracion_de_empresas.pdf. Odontología: Ley 35 de 1989, sobre ética del odontólogo colombiano, 38.733 *Diario Oficial*, 9 de marzo de 1989. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-104683_archivo_pdf.pdf. Contaduría pública: Ley 43 de 1990, por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de contador público y se dictan otras disposiciones, 39.602 *Diario Oficial*, 13 de diciembre de 1990. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-104547_archivo_pdf.pdf. Arquitectura: Ley 435 de 1998, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones, 43.241 *Diario Oficial*, 19 de febrero de 1998. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0435_1998.html. Veterinaria y

la amonestación privada, la censura pública y la suspensión de la matrícula profesional y/o del ejercicio de la profesión hasta por cinco (5) años y en dos casos hasta por tres (3) años, en lo que respecta a la bacteriología y la terapia respiratoria y para la administración policial, no puede ser mayor a un (1) año.

En el caso de la multa se encuentra solo en tres casos. Esta podrá ser sucesiva y hasta por cincuenta (50) veces el salario mínimo legal diario vigente en el país para la economía⁵⁵; hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cada una para la

zootecnia: Ley 576 de 2000, por la cual se expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia, y zootecnia, 43.897 *Diario Oficial*, 17 de febrero de 2000. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-105017_archivo_pdf.pdf. Optometría: Ley 650 de 2001, por la cual se expide el Código de Ética Profesional de Optometría, 44.394 *Diario Oficial*, 20 de abril de 2001. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-105024_archivo_pdf.pdf. Ingeniería y profesiones auxiliares: Ley 842 de 2003, por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones, 45.340 *Diario Oficial*, 14 de octubre de 2003. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-105031_archivo_pdf.pdf. Enfermería: Ley 911 de 2004, por la cual se dictan disposiciones en materia de responsabilidad deontológica para el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia se establece el régimen disciplinario correspondiente y se dictan otras disposiciones, 45.693 *Diario Oficial*, 6 de octubre de 2004. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-105034_archivo_pdf.pdf. Terapia ocupacional: Ley 949 de 2005, por la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de terapia ocupacional en Colombia, y se establece el Código de Ética Profesional y el Régimen Disciplinario correspondiente, 45.853 *Diario Oficial*, 17 de marzo de 2005. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0949_2005.html. Psicología: Ley 1090 de 2006, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el Código Deontológico y Bioético y otras disposiciones, 46.383 *Diario Oficial*, 6 de septiembre de 2006. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1090_2006.html. Derecho: Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el código disciplinario del abogado, 46.519 *Diario Oficial*, 22 de enero de 2007. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22962>. Bacteriología: Ley 1193 de 2008, por la cual se modifica parcialmente la Ley 841 del 7 de octubre de 2003 y se dictan otras disposiciones, 46.984 *Diario Oficial*, 9 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1193_2008.html. Terapia respiratoria: Ley 1240 de 2008, por la cual se dictan disposiciones en materia de responsabilidad deontológica para el ejercicio profesional de la terapia respiratoria en Colombia, 47.066 *Diario Oficial*, 30 de julio de 2008. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1240_2008.html. Administrador policial: Ley 1249 de 2008, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de administrador policial y se dictan otras disposiciones, 47.186 *Diario Oficial*, 27 de noviembre de 2008. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1249_2008.html. Archivística: Ley 1409 de 2010, por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones, 47.817 *Diario Oficial*, 30 de agosto de 2010. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1409_2010.html

55 Artículo 20 de la Ley 37 de 1990.

contaduría pública⁵⁶ y sucesiva hasta cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente, para la administración de empresas⁵⁷.

De lo anterior, se puede afirmar que entre las profesiones analizadas, tres casos específicos que tienen por objeto la administración o manejo de dinero, recurren a una sanción pecuniaria como la multa con un impacto altamente oneroso; este hecho no se presenta en las catorce profesiones restantes ya que en sus códigos éticos no se establece la multa como sanción por violación de los mismos.

Otra sanción que se puede encontrar es **la cancelación de la matrícula y/o de la tarjeta profesional** en los casos de economía⁵⁸, contaduría⁵⁹, arquitectura⁶⁰, optometría⁶¹, ingeniería y profesiones auxiliares⁶², bacteriología⁶³, administración policial⁶⁴ y archivística⁶⁵. En algunos supuestos, se da la posibilidad de solicitar la rehabilitación, en el caso de los abogados y en otros, se omite esta situación.

En el derecho correctivo, la sanción dirigida a los particulares usuarios de la administración⁶⁶, la sanción más común y la que con mayor frecuencia se impone es la multa. Y ella podría explicarse, pues “se posibilita una graduación casi matemática entre el daño causado y su reparación. Y si a ello se añade el que, a diferencia de la privación de libertad o del cierre de una empresa, se permite que el infractor —sin perjuicio de cumplir su deuda con la sociedad— siga desempeñando su actividad habitual se comprende que nadie discuta la implementación de este tipo de sanción. Si bien no debe tampoco olvidarse, que aunque se hable menos de ello, hay otra razón que, sin duda, ha contribuido también, a que la multa se haya acreditado como tipo ideal de sanción: el que constituye un medio de allegar ingresos para el poder público”⁶⁷.

56 Artículo 23 de la Ley 43 de 1990.

57 Artículo 27 del Decreto 2718 de 1984.

58 Artículo 20 de la Ley 37 de 1990.

59 Artículo 23 de la Ley 43 de 1990.

60 Artículo 24 de la Ley 435 de 1998.

61 Artículo 53 de la Ley 650 de 2001.

62 Artículo 47 de la Ley 842 de 2003.

63 Artículo 29 de la Ley 1193 de 2008.

64 Artículo 13 de la Ley 1249 de 2008.

65 Artículo 27 de la Ley 1409 de 2010.

66 Corte Constitucional, sentencia C-564-00, 17 de mayo de 2000, magistrado ponente Alfredo Beltrán-Sierra. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-564-00.htm>

67 JESÚS GONZÁLEZ-PÉREZ & FRANCISCO GONZÁLEZ-NAVARRO, *Comentarios a la ley de régimen*

Además de la multa, el legislador también estableció otras sanciones para las diferentes áreas del derecho objeto de análisis (regulación urbanística, de tránsito terrestre o circulación vial, regulación del ejercicio del comercio, regulación ambiental y de protección al consumidor⁶⁸), como decomiso, interdicción de derechos, destrucción de las cosas, demoliciones, suspensiones de obra y cierres de establecimientos⁶⁹, entre otras.

La diferencia entre las sanciones depende de la materia específica y radica en el monto, la cuantía, la periodicidad y el tiempo.

jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 1889 (Civitas, Madrid, 1997).

- 68 Al respecto, es posible consultar: artículo 2 de la Ley 820 de 2003, por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones, 45.244 *Diario Oficial*, 10 de julio de 2003. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8738>. Artículo 122 de la Ley 1383 de 2010, por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones, 47.653 *Diario Oficial*, 16 de marzo de 2010. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1383_2010.html. Artículo 4 de la Ley 232 de 1995, por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales, 42.162 *Diario Oficial*, 26 de diciembre de 1995. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=316>. Artículo 41 de la Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, 47.417 *Diario Oficial*, 21 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36879>. Artículos 61 y 62 de la Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones, 48.220 *Diario Oficial*, 12 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1480_2011.html, respectivamente.
- 69 En relación con este tipo de sanción, vale la pena mencionar el comentario del profesor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer: “se había reflexionado acerca del carácter problemático de esta sanción, sobre todo en relación con aquellas instalaciones que tienen un cierto número de trabajadores, dadas las consecuencias laborales, tan determinantes. En cambio, creo que puede resultar muy efectiva a propósito de instalaciones menores, de tipo familiar o similar. El elemento decisivo será siempre el de la duración del cierre, o, incluso, el de si se trata de una medida transitoria o bien de un cierre definitivo”. LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas*, 126 *Revista de Administración Pública*, 133-188, 159 (1991). Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17103.pdf

III. ALCANCE DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DESARROLLO DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

A. Autonomía del legislador para definir la naturaleza de la respuesta punitiva y el tipo de sanción administrativa

En este sentido, el legislador tiene total libertad para decidir no solo el tipo de sanción a imponer, sino su naturaleza. Así, en el juicio de valor que está llamado a realizar el Congreso deberá decidir si el bien jurídico que busca proteger debe merecer la protección del derecho penal y/o del derecho administrativo. En el evento de que se decida activar los dos ordenamientos (administrativo y penal), es viable que cada uno de ellos imponga sanciones iguales. Esto último es muy frecuente que ocurra con la multa o con la suspensión de licencias⁷⁰.

B. Las medidas que tienen consecuencias negativas para el administrado que no tienen la naturaleza de sanción

Como se expresó en líneas anteriores, no todas las medidas que tengan efectos negativos son sanciones. En materia ambiental, son comunes las medidas que buscan que se reintegre o al menos que se recuperen las cosas al momento anterior de la comisión de la infracción, dada la importancia que este bien jurídico cobra para la sociedad y las futuras generaciones⁷¹. Estas medidas tienen una naturaleza técnica y es la autoridad ambiental la que debe, en cada caso, definir la solución que se debe adoptar, debiendo esta medida ser siempre proporcional a los hechos, so pena de los controles administrativos y judiciales a que haya lugar⁷².

70 Corte Constitucional, sentencia C-712-09, 7 de octubre de 2009, magistrado ponente Juan Carlos Henao-Pérez. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-712-09.htm>

71 Corte Constitucional, sentencia C-401-10, 26 de mayo de 2010, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza-Martelo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-401-10.htm>

72 Corte Constitucional, sentencia C-632-11, 24 de agosto de 2011, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza-Martelo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/>

En el caso de las multas coercitivas que buscan forzar al individuo a que cumpla cierta obligación, en criterio de Francisco López-Nieto y Mallo⁷³, no son sanciones y no se oponen, por tanto, al ejercicio del poder sancionador, sino que se desarrollan en el ejercicio de los poderes administrativos de ejecución⁷⁴. En este sentido, la Corte Constitucional ha afirmado que esta “medida incentiva el pago de las multas adeudadas y conlleva a que las sanciones impuestas tengan una consecuencia real para aquellas personas que incurrieron en comportamientos sancionados por la normatividad de tránsito”⁷⁵.

De otra parte, las medidas cautelares tienen por finalidad garantizar que los derechos se ejerzan, “impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva”⁷⁶, pues de otra manera quedarían sin la protección. Siendo su naturaleza preventiva, se pueden declarar en cualquier momento del proceso, con efectos inmediatos, sin que contra ellas procedan recursos⁷⁷.

C. De las inhabilidades permanentes o inhabilidades consecuenciales

Este tema ha sido puesto bajo la lupa de la Corte Constitucional, en el caso concreto de las sanciones perpetuas que se pueden imponer por reincidir en la conducta, en el campo de la ley para las medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993⁷⁸.

relatoria/2011/c-632-11.htm

73 FRANCISCO LÓPEZ-NIETO Y MALLO, *Las sanciones municipales*, 776 (El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2002).

74 JESÚS GONZÁLEZ-PÉREZ & PEDRO GONZÁLEZ-SALINAS, *Procedimiento administrativo local*, tomo I (El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1993).

75 Corte Constitucional, sentencia C-017-04, 20 de enero de 2004, magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-017-04.htm>

76 Corte Constitucional, sentencia T-788-13, 12 de noviembre de 2013, magistrado ponente Luis Guillermo Guerrero-Pérez. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-788-13.htm>

77 Corte Constitucional, sentencia SU447-11, 26 de mayo de 2011, magistrado ponente Mauricio González-Cuervo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/su447-11.htm>

78 Corte Constitucional, sentencia C-1016-12, 28 de noviembre de 2012, magistrado ponente Jorge Iván Palacio-Palacio. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-1016-12.htm>. Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Admi-

A juicio del intérprete constitucional, luego de realizar la diferencia de los distintos tipos de inhabilidades⁷⁹, en nada se viola el principio de la prohibición de sanciones perpetuas cuando la persona ha reincidido pues en su interpretación, aquella ha tenido el tiempo para desvirtuar la sanción y no lo hizo. No obstante, esta posición se centra en la oportunidad o no que ha tenido el administrado para desvirtuar la respuesta punitiva y no el efecto de permanencia en el tiempo que realmente tiene la sanción⁸⁰.

Contrástese el caso acabado de describir con la postura adoptada por esta misma institución, cuando establece que no se quiebra el principio que prohíbe las sanciones permanentes, en el supuesto de la exclusión del ejercicio de la profesión a los abogados, ya que la sanción es determinada; y las providencias que encuentran que se quebranta el principio de interdicción de sanciones perpetuas en el caso en que se elimina indefinidamente la posibilidad de acceder a las actividades económicas lícitas⁸¹. En su entender, la exclusión del ejercicio de la profesión se permite pues tiene una limitación temporal, además de que el abogado excluido del ejercicio de la profesión, puede acudir a la figura de la rehabilitación que es un derecho que tiene y no una decisión discrecional de la autoridad disciplinaria⁸².

nistración Pública, 41.094 *Diario Oficial*, 28 de octubre de 1993. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>

79 La Corte ha señalado que hay diversos tipos de inhabilidades: las inhabilidades requisito y las inhabilidades sanción. La inhabilidad-sanción, “en este caso, a la sanción principal (pérdida de investidura, prisión, destitución, arresto o multa, por citar algunos ejemplos), le sobreviene la inhabilidad que el legislador haya previsto (inelegibilidad permanente, prohibición para ejercer una profesión, inhabilidad para ocupar cargos públicos, por ejemplo), siendo la sanción y la inhabilidad consecuencias directas de una conducta socialmente reprochable y jurídicamente punible”. En el supuesto de la inhabilidad requisito: “tiene carácter autónomo en cuanto no está vinculada ni depende de un proceso sancionatorio previo. Esta medida se presenta, por ejemplo, cuando el constituyente o el legislador establecen la edad mínima para ser elegido senador, representante a la cámara, contralor general de la República (...), pero no significa haber sido sancionado”. Corte Constitucional, sentencia C-1016-12, 28 de noviembre de 2012, magistrado ponente Jorge Iván Palacio-Palacio. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-1016-12.htm>. En el mismo sentido: Corte Constitucional, sentencia C-780-01, 25 de julio de 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba-Triviño. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-780-01.htm>

80 Corte Constitucional, sentencia C-1016-12, 28 de noviembre de 2012, magistrado ponente Jorge Iván Palacio-Palacio. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-1016-12.htm>

81 Corte Constitucional, sentencia SU157-99, 10 de marzo de 1999, magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU157-99.htm>

82 Corte Constitucional, sentencia C-290-08, 2 de abril de 2008, magistrado ponente Jaime

D. Las sanciones moratorias

Son aquellas respuestas de la administración a los administrados que no cumplen sus obligaciones en tiempo y que, por anticipado, contemplan las consecuencias moratorias por el incumplimiento, de acuerdo a las tasas establecidas en la ley. A juicio de la Corte, la naturaleza de la medida es acertada, pues resarce no solo la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, sino también los perjuicios causados, con lo cual evita un proceso para determinar su monto⁸³.

E. De la sanción administrativa del decomiso

Este tipo de sanción es empleado en diversas normativas sectoriales, como la ambiental, la aduanera y la tributaria. Y puede tener diferentes modalidades; una es el decomiso permanente y otra, el provisional. Este último permite retener temporalmente un bien que, de no ser reclamado en los tiempos previstos, podrá ser objeto de declaración de abandono. En el supuesto del decomiso definitivo, la autoridad administrativa priva de la propiedad del bien a su titular sin indemnización alguna, por estar vinculado con la infracción objeto de sanción o ser el resultado de su comisión⁸⁴.

En este tipo de sanción se ha discutido principalmente la posibilidad que tiene una autoridad administrativa de privar de la propiedad a los administrados, vía decomiso definitivo; y asimismo se ha analizado el decomiso en relación con la extinción de dominio.

En el primer caso, la Corte Constitucional ha aceptado, la mayoría de las veces, que el decomiso es viable como sanción administrativa. No obstante, esta posición se ha quebrado cuando, en providencia⁸⁵, interpretó que la privación de la propiedad era una función que solo les correspondía a las autoridades penales, dado

Córdoba-Triviño. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-290-08.htm>

83 Corte Constitucional, sentencia C-231-03, 18 de marzo de 2003, magistrado ponente Eduardo Montealegre-Lynett. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-231-03.htm>

84 Corte Constitucional, sentencia C-329-00, 22 de marzo de 2000, magistrado ponente Antonio Barrera-Carbonell. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-329-00.htm>

85 Corte Constitucional, sentencia C-674-99, 9 de septiembre de 1999, magistrados ponentes Alejandro Martínez-Caballero, Álvaro Tafur-Galvis. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-674-99.htm>

el mandato constitucional contemplado en el artículo 34⁸⁶. A lo anterior, la Corte acepta, en la misma decisión, la viabilidad del decomiso temporal como sanción administrativa.

En lo que corresponde a la distinción entre la extinción de dominio y el decomiso⁸⁷, la Corte ha sentado los criterios diferenciadores de una y otra figura, entendiéndose que la extinción de dominio puede solamente ser impuesta por las autoridades penales, mientras que el decomiso lo será por autoridades administrativas, por tal motivo, la decisión que adopte esta medida podría ser revisada por la justicia contenciosa administrativa. En cuanto a la finalidad, la extinción de dominio cuestiona el modo como fueron adquiridos

86 “Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social”. Constitución Política, 4 de julio de 1991. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

87 En el caso español, al analizar la figura del decomiso en el contexto de consumo, Manuel Rebollo-Puig diferencia el decomiso de otras figuras; en su entendido “el decomiso solo pretende causar un mal de contenido económico al infractor, retribuir su antijurídico proceder con este perjuicio. No en cambio evitar los peligros que puedan todavía derivar de los productos o los que pueda producir ese mismo sujeto en el futuro. Que no es esto lo perseguido sino solo causar aquel perjuicio patrimonial, queda patente con el artículo 15.2 de la ley de la Generalidad de Cataluña 1/1990, de 8 de enero, que reproduce lo que anteriormente ya establecía el artículo 10.3 del RD 1945/1983, de 22 de junio: en el caso de que el comiso no sea posible, podrá sustituirse por el pago, a cargo del infractor, de importe del valor de dicha mercancía. Tal sustitución por su equivalente económico, que en realidad es la conversión de una obligación en especie en otra por su valor pecuniario, solo es comprensible al ser el mal patrimonial lo único perseguido. (...). Junto a la sanción de comiso y la medida provisional que solo persigue asegurar su eficacia, la legislación de consumo ha previsto otra medida administrativa aparentemente similar, pero de significación jurídica por completo distinta. Así, en la misma LCU se prevé para la administración la obligación de retirar o suspender, mediante procedimientos eficaces, cualquier producto o servicio que se ajuste a las condiciones y requisitos exigidos o que, por cualquier otra causa, suponga un riesgo previsible para la salud o seguridad de las personas. Es esta última una de las medidas administrativas... para salvaguardar la salud y seguridad de las personas, a que se refiere el artículo 32.2 in fine LCU y la misma retirada del mercado precautoria o definitiva de productos y servicios de que habla el artículo 37 LCU para aclarar que no tendrá carácter de sanción”. MANUEL REBOLLO-PUIG, *Comentarios a la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios*, 1022 (Civitas, Madrid, 1992). España, Ley 1/1990, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de 8 de enero, sobre la disciplina del mercado y de defensa de los consumidores y de los usuarios, 41 *Boletín Oficial del Estado*, BOE, 16 de febrero de 1990. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1990-3988. España, Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, 168 *Boletín Oficial del Estado*, BOE, 15 de julio de 1983. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-19755>. España, Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, LCU, 176 *Boletín Oficial del Estado*, BOE, 24 de julio de 1984. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1984-16737

los bienes, mientras que el objetivo del decomiso es evaluar el uso y destino de los recursos⁸⁸.

F. Imposibilidad de imponer sanciones que priven de la libertad

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, al respecto, ha sido uniforme en cuanto ha sostenido que la sanción administrativa nunca podrá interferir la libertad física de sus destinatarios. La sanción podrá consistir en una imposición de gravamen o carga patrimonial pecuniaria del destinatario; este puede ser una persona natural o una persona jurídica; restricción de algún derecho subjetivo, pero nunca bajo ninguna circunstancia recaer en la restricción de libertad, debido a la reserva de ley que en la Constitución protege ese derecho⁸⁹.

G. Del tiempo que pueden estar publicadas las sanciones en registro o banco de datos

A diferencia del caso de las inhabilidades permanentes, la Corte Constitucional ha tenido otra postura cuando se trata de la limitación del tiempo de publicación de la sanción. Para ello, se han basado en la teoría del perdón, no solo a los administrados que aparecen en los bancos de datos, por deudas financieras, sino las

88 Corte Constitucional, sentencia C-364-12, 16 de mayo de 2012, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas-Silva. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-364-12.htm>

89 Corte Constitucional, sentencia C-175-93, 6 de mayo de 1993, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-175-93.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-024-94, 27 de enero de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-212-94, 28 de abril de 1994, magistrado ponente José Gregorio Hernández-Galindo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-212-94.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-189-99, 24 de marzo de 1999, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-189-99.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-329-00, 22 de marzo de 2000, magistrado ponente Antonio Barrera-Carbonell. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-329-00.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-506-02, 3 de julio de 2002, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy-Cabra. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-530-03, 3 de julio de 2003, magistrado ponente Eduardo Montealegre-Lynett. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-530-03.htm>. Corte Constitucional, sentencia C-703-10, 6 de septiembre de 2010, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza-Martelo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-703-10.htm>

sanciones (a los empleados públicos, particulares que cumplen funciones públicas o contratistas) publicadas en los registros que para los efectos lleva la Procuraduría o en su momento, el Departamento Administrativo de Seguridad.

En este caso, los registros de las sanciones impuestas han sido analizados a la luz del derecho al *habeas data* y se ha afirmado que la información personal negativa está sometida al principio de caducidad y, por ende, el acceso a ella, vía base de datos, está limitado en el tiempo. En caso contrario, se sometería al administrado a los efectos negativos de este registro⁹⁰.

Sin embargo, no resultan claros los argumentos para defender implícitamente, en este caso, la prohibición de sanciones perpetuas y en el caso de las inhabilidades permanentes, defender su no restricción en el tiempo. A simple vista, resulta, al menos, igual de gravoso aparecer sancionado en un registro público, que no permitirle al administrado trabajar con el Estado, de forma indefinida, estando solo limitada la posibilidad a una sanción permanente en el primer caso⁹¹.

H. De las sanciones que se calculan en porcentaje, salarios mínimos o las tasas de cambio

En algunas ocasiones, se ha planteado la constitucionalidad o no de las sanciones cuando estas se calculan en un porcentaje de una operación, salarios mínimos o las tasas de cambio frente al cual se ha determinado la exequibilidad de las sanciones, mientras no se altera la certidumbre del alcance de la respuesta punitiva. Sin embargo, la Corte Constitucional se ha detenido a analizar cuál es el momento en que se debe realizar la conversión en pesos. Será acaso el de la tasa de cambio del día de la comisión de la infracción o el de día efectivo de la imposición de la sanción. Frente al tema, la Corte ha sido clara, al establecer que el tiempo para establecer la conversión debe ser el de la comisión de la infracción administrativa,

90 Corte Constitucional, sentencia SU458-12, 21 de junio de 2012, magistrado ponente Adriana María Guillén-Arango. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/su458-12.htm>

91 Corte Constitucional, sentencia C-1066-02, 3 de diciembre de 2002, magistrado ponente Jaime Araújo-Rentería. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-1066-02.htm>

pues no habría certeza de cuál sería el salario mínimo mensual o la tasa de cambio vigentes para la fecha en que se formule el pliego de cargos⁹².

I. Exigencia que las sanciones y procesos se encuentren en las leyes

De esta demanda, se deriva igualmente que los tipos administrativos como sus correlativas sanciones y procedimientos estén previstos en la ley, no siendo función de las autoridades administrativas y tampoco de las judiciales contemplar el apartado sancionador. La Corte Constitucional ha exhortado al Congreso, para que legisle sobre el particular⁹³.

J. Las remisiones se podrán realizar a normas privadas, como en los estatutos sociales

Una excepción al principio de reserva de ley (que exige que en una ley se contengan los tipos de las sanciones, procedimientos, autoridades y supuestos de hecho, y que prohíbe directamente las remisiones en blanco) es el de las infracciones contenidas en los estatutos en el sector financiero.

En este caso, la Corte Constitucional ha admitido que se justifica la remisión en blanco, en la medida en que primero se trata de una actividad que maneja recursos del público, y, asimismo, se trata de personas que están bajo una relación de sujeción especial, por lo que conocían los estatutos sociales que regían la relación. Además del hecho de que estos últimos distan de ser una mera expresión de la voluntad privada, ya que han sido previamente aprobados por la Superintendencia Financiera⁹⁴.

92 Corte Constitucional, sentencia C-475-04, 18 de mayo de 2004, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy-Cabra. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-475-04.htm>

93 Corte Constitucional, sentencia C-442-09, 8 de julio de 2009, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra-Porto. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-442-09.htm>

94 Corte Constitucional, sentencia C-860-06, 18 de octubre de 2006, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra-Porto. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-860-06.htm>

K. De las sanciones previstas en contratos

En este supuesto, la Corte Constitucional ha adoptado una postura del Consejo de Estado, en la que interpreta conjuntamente dos instituciones; por un lado, el *ius puniendi*, en concreto el principio de legalidad, en el ejercicio de la actividad sancionadora, y por otro lado, la autonomía de la voluntad. Y exige únicamente que la ley contenga la autorización para sancionar.

En la hipótesis, se presenta una mayor delegación de la potestad sancionadora, pues en el caso de las relaciones de sujeción especial suele admitirse una mayor relajación de los principios, se exige que sea una ley la que contenga los supuestos mínimos de la actividad sancionadora⁹⁵. Aquí se debe considerar la real autonomía e igualdad de las partes, para la redacción del apartado sancionador.

L. Las sanciones deben ser consecuencias de un proceso

Como lo ha expresado la Corte, aun cuando es posible plantearse la imposición de sanciones de plano, producto de acoger los principios de eficacia y celeridad que presiden las actuaciones administrativas, estas mismas están obligadas a respetar la prevalencia de los derechos fundamentales, entre ellos, la presunción de inocencia. Entonces, aun cuando la norma no prevea un procedimiento, este se deberá realizar siguiendo las disposiciones que para el efecto contiene el Código Contencioso Administrativo. “Un acto sancionatorio, desprovisto de un proceso previo, es un acto arbitrario, contrario al Estado de derecho, previsto en la Constitución”⁹⁶.

A lo que ha añadido la misma Corte, en la providencia C-851-13: “se requiere una investigación previa, se debe surtir un proceso en el que las partes presentan pruebas y alegan de conclusión, y una vez proferida la decisión, que consiste en una resolución motivada,

95 Corte Constitucional, sentencia C-726-09, 14 de octubre de 2009, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt-Chaljub. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-726-09.htm>

96 Corte Constitucional, sentencia C-005-98, 22 de enero de 1998, magistrado ponente Jorge Arango-Mejía. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-005-98.htm>

las sociedades podrán interponer los recursos previstos en la ley contra los actos administrativos”⁹⁷.

M. ¿Quién es el encargado de imponer una sanción disciplinaria?

En esta ocasión, la Corte ha resuelto quién era la persona encargada de imponer las sanciones, en materia disciplinaria: es el nominador del sancionado o es la Procuraduría. Pues a diferencia de lo que ocurría antes de la Constitución de 1991, cuando el ente de control solo podía solicitar, hoy tiene competencia prevalente para “suspender o destituir, según el caso y previo el adelantamiento del proceso disciplinario correspondiente, a cualquier servidor estatal”⁹⁸.

N. Sanciones administrativas y los procesos contencioso administrativos

La viabilidad de que las decisiones administrativas que terminan con la imposición de una sanción administrativa puedan ser conocidas por las instancias judiciales pertinentes, se justifica no como una tercera instancia, sino por la oportunidad de verificar la legalidad del acto. En últimas, para determinar la validez jurídica de la decisión administrativa.

Para el caso de la prueba, no es que el proceso ante la jurisdicción sea una prolongación del trámite administrativo, y se valore de nuevo la prueba, sino que el proceso judicial se convierte en el espacio para comprobar que aquella se ha ajustado a las garantías constitucionales, y se puede excluir cuando es manifiestamente ilícita o producida con violación al debido proceso o de las garantías fundamentales⁹⁹.

97 Corte Constitucional, sentencia C-851-13, 27 de noviembre de 2013, magistrado ponente Mauricio González-Cuervo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-851-13.htm>

98 Corte Constitucional, sentencia C-057-98, 4 de marzo de 1998, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-057-98.htm>

99 Corte Constitucional, sentencia C-401-13, 3 de julio de 2013, magistrado ponente Mauricio González-Cuervo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-401-13.htm>

Ñ. La caducidad en el caso de las sanciones administrativas

La potestad sancionatoria no puede quedar indefinidamente abierta y si el Estado no ejerce el derecho que tiene de adelantar y fallar la investigación en el tiempo fijado por el legislador, ya sea por desinterés, desidia o negligencia, no puede el administrado sufrir las consecuencias que de tales hechos se derivan.

Lo anterior, pues existe la obligación de adelantar las investigaciones, sin dilaciones injustificadas, que se aplica a toda clase de actuaciones y, por consiguiente, la justicia impartida con prontitud y eficacia no solo debe operar en los procesos penales —criminales—, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc.¹⁰⁰

Ahora bien, en cuanto hace referencia al régimen legal de la potestad sancionatoria de la Administración, de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la regla general aplicable es la contenida en el artículo 52 del CPACA, de conformidad con el cual: “...Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado...”¹⁰¹.

100 Corte Constitucional, sentencia C-244-96, 30 de mayo de 1996, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-244-96.htm>.
Corte Constitucional, sentencia C-641-02, 13 de agosto de 2002, magistrado ponente Rodrigo Escobar-Gil. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-641-02.htm>

101 Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 47.956 *Diario Oficial*, 18 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

CONCLUSIONES

La sanción administrativa como institución jurídica deriva del *ius puniendi* del Estado, en materia administrativa; busca el adecuado funcionamiento de la administración pública, y la defensa de la imagen y el prestigio de la entidad. Tiene sus elementos propios que la distinguen y caracterizan del *ius puniendi* judicial del Estado, pues está sometida a las reglas y principios de un área que ha tomado fuerza las últimas décadas: el derecho administrativo sancionador. En Colombia, la Corte Constitucional, en reiteradas jurisprudencias sobre control constitucional y de acción de tutela, ha venido definiendo los rasgos de esta institución y se ha centrado mucho más en el estudio de los principios que regulan la actividad que en el concepto, alcance, diferencias de esta figura jurídica, que es nuclear de la actividad sancionadora del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- BERMEJO-VERA, JOSÉ, *Derecho administrativo, parte especial* (Civitas, Madrid, 2005).
- CANO-CAMPOS, TOMÁS, *El régimen jurídico-administrativo del tráfico, bases históricas y constitucionales, técnicas de intervención y sanciones* (Civitas, Madrid, 1999).
- CARRETERO-PÉREZ, ADOLFO & CARRETERO-SÁNCHEZ, ADOLFO, *Derecho administrativo sancionador* (Editoriales de Derecho Reunidas, EDESA, Madrid, 1995).
- DOMÍNGUEZ-VILA, ANTONIO, *Constitución y derecho sancionador administrativo* (Marcial Pons, Madrid, 1997).
- GAMERO-CASADO, EDUARDO, *Manual básico de derecho administrativo* (Tecnos, Madrid, 2005).
- GARBERÍ-LLOBREGAT, JOSÉ, *El procedimiento administrativo sancionador* (Tirant lo Blanch, Valencia, 1998).
- GARBERÍ-LLOBREGAT, JOSÉ, *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador (doctrina del Tribunal Constitucional y reforma legislativa)* (Trivium, Madrid, 1989).
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, EDUARDO & FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de derecho administrativo* (Editorial Civitas, Madrid, 1986).
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, EDUARDO & FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN, *Curso de derecho administrativo* (Editorial Civitas, Madrid, 2005).
- GARCÍA-GÓMEZ DE MERCADO, FRANCISCO, *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable* (Comares, Granada, 2007).
- GARRIDO-FALLA, FERNANDO, *Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas*, 28 *Revista de Administración Pública*, 11-50 (1959). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112386.pdf>
- GARRIDO-FALLA, FERNANDO, *Tratado de derecho administrativo*, vol. 2 (Tecnos, Madrid, 2006).
- GÓMEZ-PAVAJEAU, CARLOS, *Dogmática del derecho disciplinario* (Universidad Externado de Colombia Bogotá, 2002).
- GONZÁLEZ-PÉREZ, JESÚS & GONZÁLEZ-NAVARRO, FRANCISCO, *Comentarios a la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común. Ley 30/1992, de 26 de noviembre* (Civitas, Madrid, 1997).
- GONZÁLEZ-PÉREZ, JESÚS & GONZÁLEZ-SALINAS, PEDRO, *Procedimiento administrativo local*, tomo I (El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1993).
- HUERGO-LORA, ALEJANDRO, *Las sanciones administrativas* (Iustel, Madrid, 2007).
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, FRANCISCO, *Las sanciones municipales* (El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2002).
- NIETO-GARCÍA, ALEJANDRO, *Derecho administrativo sancionador* (Tecnos, Madrid, 2005).

- OSSA-ARBELÁEZ, JAIME, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía* (Legis, Bogotá, 2000).
- PARADA-VÁZQUEZ, JOSÉ RAMÓN, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)* (Marcial Pons, Madrid, 1993).
- PENAGOS, GUSTAVO, *El acto administrativo* (Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1992).
- REBOLLO-PUIG, MANUEL, *Comentarios a la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios* (Civitas, Madrid, 1992).
- SÁNCHEZ-MORÓN, MIGUEL, *Derecho administrativo* (Tecnos, Madrid, 2006).
- SUAY-RINCÓN, JOSÉ, *Sanciones administrativas* (Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989).
- VICENTE-MARTÍNEZ, ROSARIO DE, *Infracciones y sanciones en materia de consumo: guía de actuación de la administración sancionadora* (Tecnos, Madrid, 2000).

Revistas

- CORDERO-QUINZACARA, EDUARDO, *Concepto y naturaleza de las sanciones administrativas en la doctrina y jurisprudencia chilena*, 20 *Revista de Derecho, Coquimbo, Universidad Católica del Norte*, 1, 79-103 (2013). Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-97532013000100004&script=sci_arttext
- CORDERO-QUINZACARA, EDUARDO, *El derecho administrativo sancionador y su relación con el derecho penal*, XXV *Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile*, 2, 131-157 (2012). Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502012000200006
- CORDERO-QUINZACARA, EDUARDO, *Sanciones administrativas y mercados regulados*, XXVI *Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile*, 1, 119-144 (2013). Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502013000100006&script=sci_arttext
- ENTEICHE-ROSALES, NICOLÁS, *Acerca de las sanciones administrativas en Chile*, XV *Actualidad Jurídica, Revista de Derecho de la Universidad del Desarrollo*, 29, 229-238 (Ediciones Universidad del Desarrollo, Santiago de Chile, enero 2014). Disponible en: <http://www.actualidadjuridicaudd.cl/web/wp-content/uploads/2014/09/AJ29.pdf>
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, LORENZO, *Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas*, 126 *Revista de Administración Pública*, 133-188 (1991). Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17103.pdf
- RAMÍREZ-TORRADO, MARÍA LOURDES, *Consideraciones a la figura jurídica de las relaciones de sujeción especial en el ámbito español*, 118 *Vniversitas*, 273-292 (2009). Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3581646>
- RAMÍREZ-TORRADO, MARÍA LOURDES, *La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español*, 27

Revista de Derecho, Universidad del Norte, 272-292 (2007). Disponible en: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/download/2663/1775>

Normatividad internacional

España, Constitución española, 311 *Boletín Oficial del Estado, BOE*, 29 de diciembre de 1978. Texto original y texto consolidado disponibles en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

España, Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, LCU, 176 *Boletín Oficial del Estado, BOE*, 24 de julio de 1984. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1984-16737

España, Ley 1/1990, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de 8 de enero, sobre la disciplina del mercado y de defensa de los consumidores y de los usuarios, 41 *Boletín Oficial del Estado, BOE*, 16 de febrero de 1990. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1990-3988

España, Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, 168 *Boletín Oficial del Estado, BOE*, 15 de julio de 1983. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-19755>

Normatividad colombiana

Acuerdo 003 de 1987, por el cual se dicta el Código de Ética Profesional para los administradores de empresas. Disponible en: http://www.escuelaing.edu.co/uploads/descargables/3340_codigo_de_etica_administracion_de_empresas.pdf

Constitución Política, 4 de julio de 1991. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4125>

Decreto 1268 de 1977, por el cual se aprueba el Código de Ética Profesional para el ejercicio de la profesión de Economista, 34.814 *Diario Oficial*, 28 de junio de 1977. Disponible en: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-102705.html>

Decreto 2718 de 1984, por el cual se reglamenta la Ley 60 de 1981 sobre el ejercicio de la profesión de administración de empresas, 36.801 *Diario Oficial*, 30 de noviembre de 1984. Disponible en: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-103691.html>

Ley 41 de 1969, por la cual se dictan normas sobre el ejercicio de la profesión de economista, 32.980 *Diario Oficial*, 29 de enero de 1970. Disponible en: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/ley/1969/ley_0041_1969.html

Ley 23 de 1981, por la cual se dictan normas en materia de ética médica, 35.711 *Diario Oficial*, 27 de febrero de 1981. Disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-103905_archivo_pdf.pdf

Ley 35 de 1989, sobre ética del odontólogo colombiano, 38.733 *Diario Oficial*, 9 de marzo de 1989. Disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104683_archivo_pdf.pdf

Ley 60 de 1981, por la cual se reconoce la profesión de administración de empresas

- y se dictan normas sobre su ejercicio en el país, 35.021 *Diario Oficial*, 23 de noviembre de 1981. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103930_archivo_pdf.pdf
- Ley 37 de 1990, por medio de la cual se modifica la Ley 41 de 1969, 39.568 *Diario Oficial*, 26 de octubre de 1990. Disponible en: <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-104543.html>
- Ley 43 de 1990, por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de contador público y se dictan otras disposiciones, 39.602 *Diario Oficial*, 13 de diciembre de 1990. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-104547_archivo_pdf.pdf
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, 41.094 *Diario Oficial*, 28 de octubre de 1993. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>
- Ley 232 de 1995, por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales, 42.162 *Diario Oficial*, 26 de diciembre de 1995. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=316>
- Ley 435 de 1998, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones, 43.241 *Diario Oficial*, 19 de febrero de 1998. . Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0435_1998.html
- Ley 576 de 2000, por la cual se expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia, y zootecnia, 43.897 *Diario Oficial*, 17 de febrero de 2000. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-105017_archivo_pdf.pdf
- Ley 650 de 2001, por la cual se expide el Código de Ética Profesional de optometría, 44.394 *Diario Oficial*, 20 de abril de 2001. Disponible en: http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-105024_archivo_pdf.pdf
- Ley 734 de 2002, por la cual se expide el Código Disciplinario Único, 44.699 *Diario Oficial*, 5 de febrero de 2002. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>, <http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/CODIGODISCIPLINARIO.pdf>
- Ley 820 de 2003, por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana y se dictan otras disposiciones, 45.244 *Diario Oficial*, 10 de julio de 2003. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8738>
- Ley 836 de 2003, por la cual se expide el reglamento del Régimen Disciplinario para las Fuerzas Militares, 45.251 *Diario Oficial*, 17 de julio de 2003. Disponible en: www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8818, <http://www.cgfm.mil.co/documents/10184/11921/reglamento+toma+1.pdf/8914f4a0-90a4-4c81-aa3d-7be796de5f13>
- Ley 842 de 2003, por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería,

de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones, 45.340 *Diario Oficial*, 14 de octubre de 2003. Disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-105031_archivo_pdf.pdf

Ley 911 de 2004, por la cual se dictan disposiciones en materia de responsabilidad deontológica para el ejercicio de la profesión de enfermería en Colombia se establece el régimen disciplinario correspondiente y se dictan otras disposiciones, 45.693 *Diario Oficial*, 6 de octubre de 2004. Disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-105034_archivo_pdf.pdf

Ley 949 de 2005, por la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de terapia ocupacional en Colombia, y se establece el Código de Ética Profesional y el Régimen Disciplinario correspondiente, 45.853 *Diario Oficial*, 17 de marzo de 2005. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0949_2005.html

Ley 1090 de 2006, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de psicología, se dicta el Código Deontológico y Bioético y otras disposiciones, 46.383 *Diario Oficial*, 6 de septiembre de 2006. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1090_2006.html

Ley 1123 de 2007, por la cual se establece el código disciplinario del abogado, 46.519 *Diario Oficial*, 22 de enero de 2007. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22962>

Ley 1193 de 2008, por la cual se modifica parcialmente la Ley 841 del 7 de octubre de 2003 y se dictan otras disposiciones, 46.984 *Diario Oficial*, 9 de mayo de 2008. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1193_2008.html

Ley 1240 de 2008, por la cual se dictan disposiciones en materia de responsabilidad deontológica para el ejercicio profesional de la terapia respiratoria en Colombia, 47.066 *Diario Oficial*, 30 de julio de 2008. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1240_2008.html

Ley 1249 de 2008, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de administrador policial y se dictan otras disposiciones, 47.186 *Diario Oficial*, 27 de noviembre de 2008. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1249_2008.html

Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, 47.417 *Diario Oficial*, 21 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36879>

Ley 1383 de 2010, por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones, 47.653 *Diario Oficial*, 16 de marzo de 2010. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1383_2010.html

Ley 1409 de 2010, por la cual se reglamenta el ejercicio profesional de la archivística, se dicta el Código de Ética y otras disposiciones, 47.817 *Diario Oficial*, 30 de agosto de 2010. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1409_2010.html

Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y

de lo Contencioso Administrativo, 47.956 *Diario Oficial*, 18 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=41249>

Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones, 48.220 *Diario Oficial*, 12 de octubre de 2011. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1480_2011.html

Jurisprudencia colombiana

Corte Constitucional, sentencia C-175-93, 6 de mayo de 1993, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-175-93.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-024-94, 27 de enero de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-212-94, 28 de abril de 1994, magistrado ponente José Gregorio Hernández-Galindo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-212-94.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-214-94, 28 de abril de 1994, magistrado ponente Antonio Barrera-Carbonell. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-244-96, 30 de mayo de 1996, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-244-96.htm>

Corte constitucional, sentencia C-430-96, 12 de septiembre de 1996, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-430-96.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-597-96, 6 de noviembre de 1996, magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-597-96.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-005-98, 22 de enero de 1998, magistrado ponente Jorge Arango-Mejía. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-005-98.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-057-98, 4 de marzo de 1998, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-057-98.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-189-98, 6 de mayo de 1998, magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-189-98.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-189-99, 24 de marzo de 1999, magistrado ponente Carlos Gaviria-Díaz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-189-99.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-674-99, 9 de septiembre de 1999, magistrados ponentes

- Alejandro Martínez-Caballero, Álvaro Tafur-Galvis. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-674-99.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-329-00, 22 de marzo de 2000, magistrado ponente Antonio Barrera-Carbonell. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-329-00.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-564-00, 17 de mayo de 2000, magistrado ponente Alfredo Beltrán-Sierra. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-564-00.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-661-00, 8 de junio de 2000, magistrado ponente Álvaro Tafur-Galvis. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-661-00.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-780-01, 25 de julio de 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba-Triviño. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-780-01.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-088-02, 13 de febrero de 2002, magistrado ponente Eduardo Montealegre-Lynett. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-088-02.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-506-02, 3 de julio de 2002, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy-Cabra. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-641-02, 13 de agosto de 2002, magistrado ponente Rodrigo Escobar-Gil. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-641-02.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-948-02, 6 de noviembre de 2002, magistrado ponente Álvaro Tafur-Galvis. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-948-02.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-1066-02, 3 de diciembre de 2002, magistrado ponente Jaime Araújo-Rentería. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-1066-02.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-010-03, 23 de enero de 2003, magistrado ponente Clara Inés Vargas-Hernández. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-010-03.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-231-03, 18 de marzo de 2003, magistrado ponente Eduardo Montealegre-Lynett. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-231-03.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-530-03, 3 de julio de 2003, magistrado ponente Eduardo Montealegre-Lynett. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-530-03.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-017-04, 20 de enero de 2004, magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-017-04.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-475-04, 18 de mayo de 2004, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy-Cabra. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-475-04.htm>

co/relatoria/2004/c-475-04.htm

Corte Constitucional, sentencia C-818-05, 9 de agosto de 2005, magistrado ponente Rodrigo Escobar-Gil. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-818-05.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-853-05, 17 de agosto de 2005, magistrado ponente Jaime Córdoba-Triviño. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-853-05.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-1265-05, 5 de diciembre de 2005, magistrado ponente Clara Inés Vargas-Hernández. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-1265-05.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-860-06, 18 de octubre de 2006, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra-Porto. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-860-06.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-290-08, 2 de abril de 2008, magistrado ponente Jaime Córdoba-Triviño. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-290-08.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-442-09, 8 de julio de 2009, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra-Porto. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-442-09.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-712-09, 7 de octubre de 2009, magistrado ponente Juan Carlos Henao-Pérez. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-712-09.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-726-09, 14 de octubre de 2009, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt-Chaljub. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-726-09.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-401-10, 26 de mayo de 2010, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza-Martelo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-401-10.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-595-10, 27 de julio de 2010, magistrado ponente Jorge Iván Palacio-Palacio. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-595-10.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-639-10, 17 de agosto de 2010, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra-Porto. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-639-10.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-703-10, 6 de septiembre de 2010, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza-Martelo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-703-10.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-102-11, 23 de febrero de 2011, magistrado ponente Mauricio González-Cuervo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-102-11.htm>

Corte Constitucional, sentencia C-632-11, 24 de agosto de 2011, magistrado ponente Gabriel Eduardo Mendoza-Martelo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-632-11.htm>

- Corte Constitucional, sentencia C-364-12, 16 de mayo de 2012, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas-Silva. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-364-12.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-1016-12, 28 de noviembre de 2012, magistrado ponente Jorge Iván Palacio-Palacio. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-1016-12.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-401-13, 3 de julio de 2013, magistrado ponente Mauricio González-Cuervo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-401-13.htm>
- Corte Constitucional, sentencia C-851-13, 27 de noviembre de 2013, magistrado ponente Mauricio González-Cuervo. Disponible en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-851-13.htm>
- Corte Constitucional, sentencia SU157-99, 10 de marzo de 1999, magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU157-99.htm>
- Corte Constitucional, sentencia SU447-11, 26 de mayo de 2011, magistrado ponente Mauricio González-Cuervo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/su447-11.htm>
- Corte Constitucional, sentencia SU458-12, 21 de junio de 2012, magistrado ponente Adriana María Guillén-Arango. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/su458-12.htm>
- Corte Constitucional, sentencia T-490-92, 13 de agosto de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes-Muñoz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-490-92.htm>
- Corte Constitucional, sentencia T-145-93, 21 de abril de 1993, magistrado ponente Eduardo Cifuentes-Muñoz. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-145-93.htm>
- Corte Constitucional, sentencia T-525-97, 16 de octubre de 1997, magistrado ponente Hernando Herrera-Vergara. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/t-525-97.htm>
- Corte Constitucional, sentencia T-936-05, 8 de septiembre de 2005, magistrado ponente **Álvaro Tafur**-Galvis. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-936-05.htm>
- Corte Constitucional, sentencia T-1039-06, 5 de diciembre de 2006, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra-Porto. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-1039-06.htm>
- Corte Constitucional, sentencia T-788-13, 12 de noviembre de 2013, magistrado ponente Luis Guillermo Guerrero-Pérez. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-788-13.htm>

