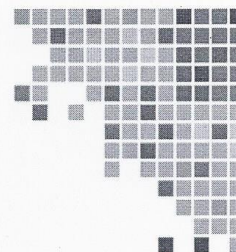




**La Santiago
transforma
tu mundo**

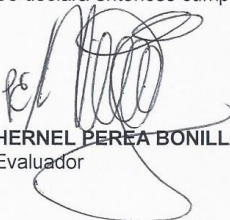


**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
ACTA DE SUSTENTACIÓN NO. 76**

En Cali, a los (02) días del mes de octubre del año 2017, en la oficina de la Dirección de los Postgrados en Derecho de la Universidad Santiago de Cali, se reunieron en calidad de evaluador, el profesor: **HERNEL PEREA BONILLA** y (los) estudiantes (s) **DEBBIE ESTEFANIA COLLANTES GARCIA CC 1107085588** con el trabajo titulado: **“ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN LA LEY 1437 DE 2011”**

Inicialmente el (los) autor (es) hizo (hicieron) una exposición de su trabajo explicando el contenido y el método investigativo; luego los jurados interrogaron ampliamente a los alumnos sobre el tema y sus respuestas fueron satisfactorias, razón por la cual le fue dada la aprobación al trabajo y declarado debidamente sustentado.

Se declara entonces cumplido con el requisito legal del Trabajo de Grado.



HERNEL PEREA BONILLA
Evaluador

Debbie Collantes
DEBBIE ESTEFANIA COLLANTES GARCIA
Examinado



VIVIANA MARCELA GONZÁLEZ MUÑOZ
Coordinadora
Especialización en Derecho Administrativo



ISO 9001: 2008
BUREAU VERITAS
Certification

N° COLONIA A / N° COLONIA B
N° COLONIA C / N° COLONIA D / N° COLONIA E
N° COLONIA F



REGISTRADO
N° 1107085588
15-03-2017

Calle 5a Carrera 62 Campus Pampalinda A.A. 4102 / Teléfono: PBX 5183000
web: www.usc.edu.co / Nit. 890.303.797-1 / Santiago de Cali - Colombia



Faint text in the top left corner, possibly a header or address.

Faint text in the top right corner, possibly a slogan or motto.



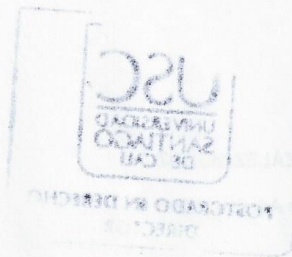
Faint text centered on the page, possibly a title or subtitle.

Handwritten signature in the center of the page.



Faint handwritten signature or text in the lower right area.

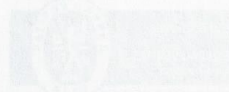
Faint text in the lower middle section, possibly a name or title.



Faint handwritten signature or text in the lower right area.

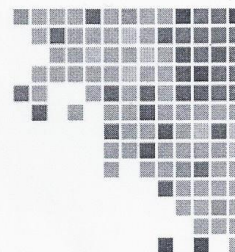


Faint text at the bottom center of the page.





La Santiago *transforma* tu mundo



NOTA DE ACEPTACIÓN

[Handwritten signature]

Evaluador Trabajo de Grado

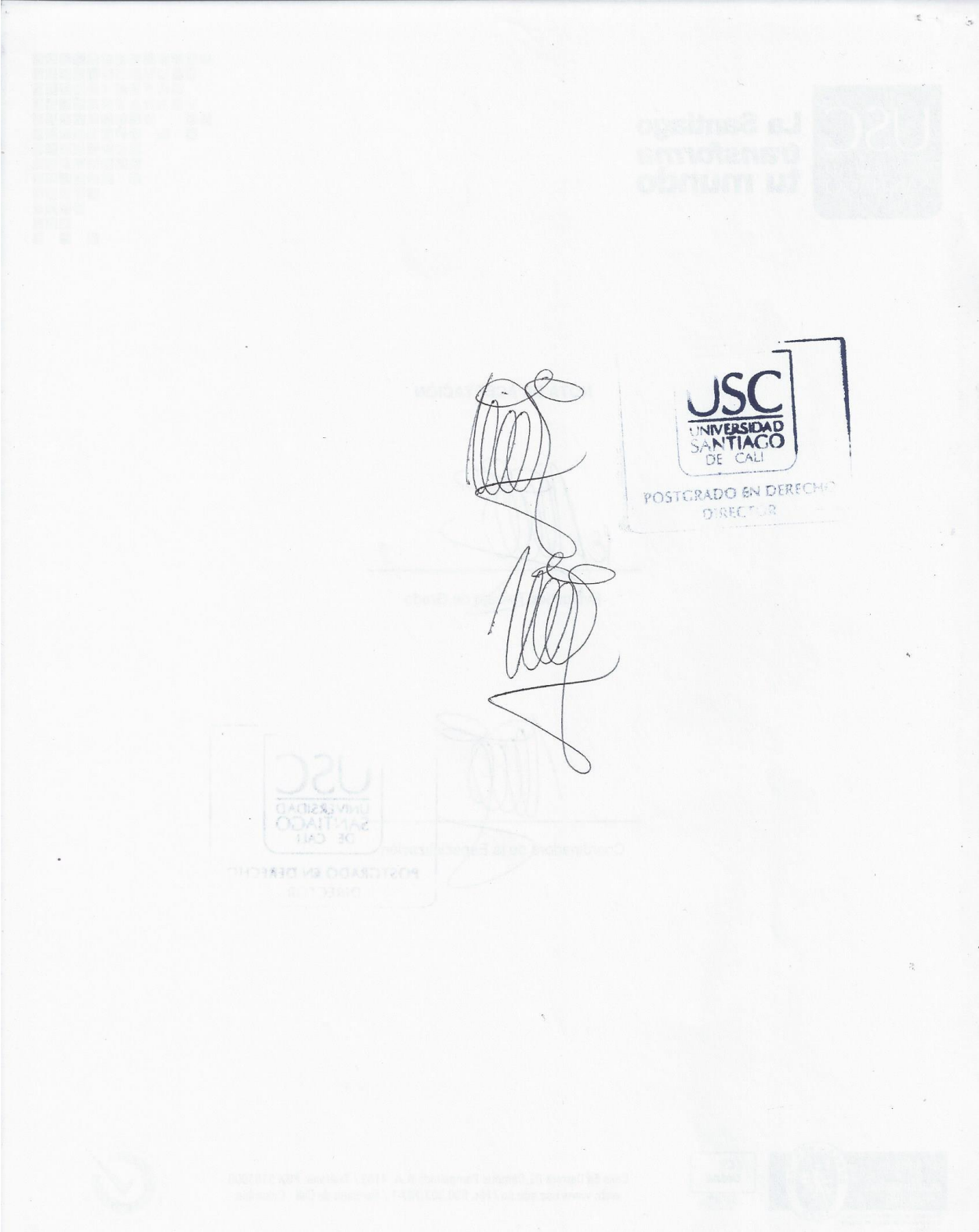
[Handwritten signature]

Coordinadora de la Especialización



Calle 5a Carrera 62 Campus Pampalinda A.A. 4102 / Teléfono: PBX 5183000
web: www.usc.edu.co / Nit. 890.303.797-1 / Santiago de Cali - Colombia





ANÁLISIS DESCRIPTIVO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SANCIONATORIO EN LA LEY 1437 DE 2011

DEBBIE ESTEFANIA COLLANTES GARCIA**

Universidad Libre de Colombia

FECHA DE RADICACIÓN: 21 DE JULIO DE 2017

RESUMEN

Dentro de las facultades que posee la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines esenciales, se encuentra la potestad sancionadora, la cual se desarrolla y protocoliza mediante un procedimiento administrativo sancionatorio, dentro de los cuales se trata de llenar el vacío normativo existente que había generado ineficiencia e inseguridad jurídica en el ejercicio de la misma, Así mismo se desarrollan las garantías constitucionales del debido proceso para las actuaciones administrativas sancionatorias, con lo cual se sientan los cimientos o bases de un procedimiento sujeto a principios y reglas propios del derecho administrativo.

Palabras clave: Potestad sancionatoria administrativa,
procedimientos sancionatorios administrativos, legalidad,
sanciones, principios, caducidad y silencio administrativo positivo.

* Candidata a Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santiago de Cali. Abogada de la Universidad Libre de Colombia, Seccional Cali. Correo electrónico: estefaniacollantes@hotmail.com

ABSTRACT

Within the functions that Public Administration has to comply the essentials works, are the sanctioning power, which develop and execute through an administrative sanctioning procedure, to try to fill the existing normative void that generated Inefficiency and legal unsteady in your practice, also develop the constitutional guarantees to allow the fair process for the administrative sanctions, which establishes the main values of an subject procedure to principles and rules own of administrative law.

Key words: Administrative sanctioning procedure, law, sanctions, principles, expiration and positive administrative silence.

Introducción

La Administración Pública dentro de las potestades que la ley le otorga tiene una de especial importancia. Esta facultad la introdujo la ley 1437 de 2011 en el ordenamiento jurídico para imponer sanciones tanto a servidores públicos como a particulares, pero con mucha frecuencia las faltas, las sanciones y los procedimientos para imponer estas últimas son desconocidos por la mayoría de los ciudadanos, no publicados, e incluso muy poco estudiados por la academia y la doctrina colombiana.

Esta ley, reguló y organizó por primera vez y de manera general, un procedimiento administrativo sancionatorio, con propósito de llenar el vacío normativo existente que había generado ineficiencia e inseguridad jurídica en el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria. Así las cosas, con este procedimiento administrativo y sancionatorio se desarrollan las garantías constitucionales del debido proceso para las actuaciones administrativas sancionatorias, con lo cual se trazan las bases de un procedimiento sujeto a principios y reglas propios del derecho administrativo, sin la tutela del derecho penal.

Es así como en esta investigación, se van a abordar los temas de nociones, características, fines, alcances, contenido y aplicación práctica del procedimiento administrativo sancionatorio.

1. La potestad sancionadora de la administración

En la administración pública existen múltiples potestades y prerrogativas, donde, una de las más importantes es el *iuspuniendi* o potestad sancionadora. Esta potestad del Estado no depende de otras ramas del derecho, como la es, la del derecho penal, ni tampoco a las atribuciones que tienen las diversas autoridades penales, pues existen otras manifestaciones de la potestad sancionatoria estatal, como la facultad sancionadora que ejercen las autoridades administrativas, al igual que algunos particulares.

La Corte Constitucional establece que son muchísimas las manifestaciones en donde la actividad sancionadora puede expresarse, la potestad sancionadora no corresponde a un poder unitario del Estado para ejercer la misma y señala que:

[...] el poder del Estado, aun siendo concebido como un todo unitario, debido a la división y especialización del trabajo, se desdobra en una serie de atribuciones, facultades o competencias institucionalizadas en el ordenamiento constitucional, que se radican en cada una de las ramas del poder público.

En concordancia con el parágrafo anterior, esta potestad sancionadora no es ejercida exclusivamente por los jueces, sino también por múltiples funcionarios administrativos a quienes se les ha delegado la potestad de investigar e imponer sanciones con el único fin de garantizar el adecuado funcionamiento del estado, pero también, cabe resaltar que esta facultad puede estar en cabeza de particulares, como es el caso de los veintiún tribunales de ética profesional existentes en Colombia (Suárez, 2012).

Esta potestad sancionadora es la facultad que tiene la Administración Pública, y algunos particulares habilitados por la Constitución o la ley, para imponer sanciones de acuerdo con el debido proceso a quienes cometan una falta previamente establecida en una norma jurídica. Sus características principales han sido definidas por la Corte Constitucional, así:

[...] la potestad sancionadora de la Administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta Política, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso" Corte Constitucional, Sala Plena. (3 de julio de 2002) Sentencia C-506 de 2002. [MP Marco Gerardo Monroy Cabra].

Dado a la ampliación en las funciones de la Administración a partir de la Constitución de 1991 que venían desempeñando los funcionarios públicos, inmediatamente se incrementaron las potestades, para permitir que estas se llevaran cabo en su totalidad, siendo la potestad sancionadora una de ellas. Así lo reconoce la Corte Constitucional al afirmar lo siguiente:

La nueva concepción del Estado según la cláusula Social de Derecho produjo especialmente un incremento en las facultades administrativas. Si bien el constituyente y el legislador previeron y desarrollaron nuevos mecanismos de acción pública para el logro de los nuevos cometidos estatales, gran parte de esta actividad recayó en la Administración Pública. El creciente aumento de las actividades ejecutivas significó el correlativo incremento de sus poderes, entre ellos el de sancionar el incumplimiento de los deberes para con ella. Corte Constitucional, Sala Plena. (3 de julio de 2002) Sentencia C-506 de 2002. [MP Marco Gerardo Monroy Cabra].

Consecuentemente el crecimiento de estos poderes sancionatorios, se convierten directamente proporcionales al crecimiento de las funciones a su cargo, pues tal como lo expresa la Corte Constitucional,

[...] si un órgano tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato correlativamente debe implicar la asignación de atribuciones sancionatorias bien sea al mismo órgano que impuso la obligación o a otro distinto, con el propósito de asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes. Corte Constitucional, Sala Plena. (9 de agosto de 2005) Sentencia C-818 de 2005. [MP Rodrigo Escobar Gil].

Adicionalmente el poder administrativo sancionador se considera un medio necesario para lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Debido a esto se les otorga "a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos" Corte Constitucional, Sala Plena. (1 de febrero de 2012) Sentencia C-032 de 2012. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

1.1 Configuración Constitucional

La Constitución Nacional de 1991 no consagra la potestad sancionadora del Estado, ni la establece taxativa ni expresamente, pero lo que sí existen, son artículos constitucionales de los cuales se puede llegar a concluir su existencia, el más importante es el artículo 29 de la carta, que consagra el debido proceso administrativo, y del cual, la Corte Constitucional dice lo siguiente:

[...] (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión. (21 de septiembre de 2006) Sentencia C-796 de 2006. [MP Clara Inés Vargas Hernández].

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha dicho que la potestad sancionatoria administrativa se encuentra fundamentada en los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia de 1991: 2, 4, 29, y en general en los artículos 150.8, 189.2, 189.22, 189.24, 189.26, 209, 334, 365, 366, 370, lo cual constituye una clara manifestación del *iuspuniendi* del Estado, así como sus diferencias con la potestad sancionadora penal, advirtiendo que la aplicación del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa se encuentra subordinada a las reglas propias del debido proceso y a la exclusión de responsabilidad objetiva, como principios generales, los cuales, sin embargo, no tienen la misma intensidad, rigurosidad y nivel de exigencia que en el ámbito penal. Corte Constitucional, Sala Plena. (16 de febrero de 2011) Sentencia C-089 de 2011. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

2. Contenido y aplicación de los principios del derecho al debido proceso en materia administrativa

El artículo 3 de la ley 1437 de 2011 estipula la definición y los múltiples principios que se deberán aplicar en todas las actuaciones administrativas y los define de la siguiente manera:

Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la parte primera de este código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo de los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencias establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*.

2.1 Principio de legalidad de las faltas y las sanciones

En la más reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional se habla de un avance significativo del principio de legalidad de las faltas y las sanciones que se establezcan o impongan durante el procedimiento administrativo sancionatorio y se vuelve el estado cada vez, más garantista en cuanto a la aplicación de este principio, resaltando en la Sentencia C-030 de 2012 como M.P.

Luis Ernesto Vargas lo siguiente:

En lo que concierne al *principio de legalidad*, éste exige que la conducta que se va sancionar, así como las sanciones, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición, deben estar expresa y claramente definidos por la ley, y ello con carácter previo a la aplicación e imposición de estas medidas. De conformidad con este principio, no es posible adelantar válidamente un proceso, bien sea penal, disciplinario o de naturaleza sancionadora, si el precepto *-praeceptum legis-* y su correspondiente consecuencia jurídica *-sanctio legis-* no se encuentran previamente definidos de manera clara y expresa en la ley.

En relación con este principio, la jurisprudencia constitucional ha expresado que comprende una doble garantía, “[L]a primera, de orden material y de alcance absoluto, conforme a la cual es necesario que existan preceptos jurídicos anteriores (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas infractoras del correcto funcionamiento de la función pública y las sanciones correspondientes por su realización. La segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de rango legal, que convalide el ejercicio de los poderes sancionatorios en manos de la Administración.

2.2 Juez natural o legal

El juez natural o legal tiene su fundamento constitucional en los artículos 6°, 29, 121, 122 y es la determinación expresa y previa de la autoridad administrativa competente para adelantar los respectivos procedimientos administrativos sancionatorios e identificado como servidor público.

2.3 Presunción de inocencia

La presunción de inocencia tiene su fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y se desprende de la lógica que toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario, esto implica que el estado deberá probar la comisión del hecho y la responsabilidad de la persona a investigar, bajo la observancia del principio de la necesidad de la prueba para sancionar.

2.4 Derecho de defensa y contradicción

El derecho de defensa o contradicción lo consagra el artículo 5 numeral 8 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la siguiente manera:

ARTÍCULO 5. DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

8. A formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir y a que estas le informen al interviniente cuál ha sido el resultado de su participación en el procedimiento correspondiente.

De esta norma se desprende que el derecho de contradicción comporta:

- Derecho a aportar, solicitar y controvertir las pruebas.
- Deber de la autoridad administrativa a valorar las pruebas.
- Motivación y fundamentación de la decisión administrativa sancionatoria.

2.5 Principio de favorabilidad

El principio de favorabilidad como principio de la facultad sancionatoria de la administración no se encuentra regulado ni expresa ni taxativamente por la ley 1437 de 2011, pero si se deriva y es un elemento integral del derecho constitucional al debido proceso, por cuanto, la aplicación del mismo para la administración, la obliga a ponderar y constatar si la norma posterior, claro está norma que se hubiese promulgado después de ocurridos los hechos, puede favorecer o no a la persona próxima a sancionar, colocando en práctica los principios de retroactividad y ultra actividad de la ley más beneficiosa para el investigado.

2.6 No reformatio in pejus

Como garantía primordial y esencial del debido proceso, se encuentra la *no reformatio in pejus*, el cuál se encuentra fundamentado constitucionalmente en el artículo 31 de la carta magna y establece que el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado o sancionado sea el único apelante. Es decir que se deberá atender exclusivamente el carácter de medio de defensa del sancionado, más no el de solicitar una revisión de lo que anteriormente se discutió y por ende se resolvió. Por lo tanto, sí el sancionado es el único apelante, tiene derecho a que solo

se examine el fallo con respecto a lo que es desfavorable, dicha garantía en aras del principio de transparencia y legalidad.

2.7 Non bis in idem

Este principio hace referencia a la prohibición de que a nadie se le juzgará o sancionará doblemente por el mismo hecho, su fundamento constitucional se encuentra estipulado en el artículo 29, la sentencia C-478 de 2007 del 13 de junio de 2007 con MP. Rodrigo Escobar Gil y señala las características que posee este principio de la siguiente manera:

La prohibición del doble enjuiciamiento no solo se aplica al procedimiento administrativo sancionador, si no también a todas las ramas del derecho en las cuales se vean inmersas sanciones, cuyas finalidades sean las de regular las condiciones en las que una persona pueda ser beneficiario de una sanción como consecuencia de una conducta personal contraria a la ley.

Esta se ampara o se fundamenta en el principio de la cosa juzgada, es decir que se le reconoce el carácter definitivo de todas las decisiones judiciales ejecutoriadas, con el fin de brindar mayor seguridad jurídica y de evitar que todas las conductas que hayan sido discutidas y sancionadas no vuelvan a ser objeto de debate.

Este principio busca prohibir que a una persona se le condene y se le enjuicie dos veces por los mismos hechos, ya que no existe una justificación jurídica válida para someter a alguien a juicios o sanciones consecutivas por el mismo hecho.

La aplicación del mismo no desestima la posibilidad de que a una persona se le investigue por el mismo hecho o por las mismas conductas en las diferentes áreas del derecho sancionatorio como lo son las fiscales, ambientales, penales, disciplinarias, entre otros.

3. El Procedimiento administrativo sancionatorio en el Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo

La ley 1437 de 2011 consagra en el Título III, Capítulo III, el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio y señala que aquellos que no estén regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se deberán sujetar a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su parte primera. Adiciona que los preceptos que estén estipulados en este código se podrán aplicar en lo no previsto por dichas leyes especiales.

3.1 Carácter subsidiario y supletorio del procedimiento previsto en el Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo

Este procedimiento tiene este carácter subsidiario porque solo aplica en ausencia de leyes especiales que regulen la materia y supletorio toda vez que cumple funciones de integración normativa frente a lo no previsto en ellas, es decir que ante la existencia de ellas, a lo no previsto en las mismas.

Por tal motivo, las leyes especiales establecen los procedimientos administrativos sancionatorios aplicables a determinada rama del derecho, donde la mayoría, se remiten de manera expresa al

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Como por ejemplo:

- El Decreto 1228 de 1995, en legislación deportiva.
- El Decreto 663 de 1993, que trata el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
- La Ley 1333 de 2009, en materia de procedimiento sancionatorio ambiental.
- La Ley 1438 de 2011, relativo a las potestades sancionatorias de la Superintendencia de salud.
- La Ley 1480 de 2011, que trata el Estatuto del Consumidor.
- La Ley Estatutaria 1581 del 2012, relativo a la protección de datos personales.

A modo de conclusión, si existen vacíos normativos en las múltiples leyes especiales sobre temas como la caducidad de la facultad sancionatoria, los recursos y el silencio administrativo, debido a esto, se tendrán en cuenta o se aplicarán las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo no se deberá desestimar la aplicación del principio de favorabilidad en materia sancionatoria, que acobija temas sustanciales como procedimentales y donde este principio es parte fundamental del debido proceso. Corte Constitucional, Sala Plena. (29 de agosto de 2001) Sentencia C-922 de 2001. [MP Marco Gerardo Monroy Cabra].

3.2 Principio de legalidad en materia de procedimiento administrativo sancionatorio

El principio de legalidad en materia de procedimiento administrativo sancionatorio lo desarrolla la Constitución Nacional en el artículo 29 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de

lo Contencioso Administrativo en el artículo 3º, señalando que se deberá aplicar el principio de legalidad adicionándose igualmente los mandatos de reserva legal y de tipificación.

En la reserva legal, los artículos 3º y 47 del CPACA, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución, establecen que el procedimiento administrativo sancionatorio solo puede estar en normas con fuerza material de ley y por ende se aplicará el CPACA. Mientras que la tipificación se refiere a la determinación específica de las infracciones y sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades administrativas en ejercicio de la potestad sancionatoria.

Ello quiere decir que cualquier norma por debajo de la Constitución (Decretos reglamentarios o ejecutivos, resoluciones, circulares, directivas, instructivos, ordenanzas, acuerdos y, en general, cualquier acto administrativo) que contenga un procedimiento administrativo sancionatorio queda derogada por expresa disposición de los artículos 47 y 309 del CPACA.

3.3 Inicio de la actuación y pliego de cargos

Las actuaciones administrativas de naturaleza o de carácter sancionatorio se podrán iniciar de oficio o a petición de parte, es decir, esta última a solicitud de cualquier persona. Sin embargo las autoridades deben de haber iniciado con antelación las respectivas averiguaciones para que puedan existir los méritos suficientes para adelantar este procedimiento sancionatorio, informándole o comunicándole posteriormente al interesado.

Cuando se concluyan las investigaciones preliminares, si fuese el caso, mediante acto administrativo se formularán cargos, en el cual se señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas ya sean naturales o jurídicas objeto de la investigación, las normas que se presumen vulneradas y por último las medidas o sanciones que serían procedentes para el

caso en particular. Deberá ser notificado personalmente a los investigados el acto administrativo anterior y para concluir contra este acto o decisión no procede recurso alguno.

3.4 Derecho de defensa (Descargos)

Los investigados podrán ejercer su derecho de defensa o también llamado descargos, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, para presentar los respectivos descargos y poder solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer, durante el proceso.

De manera motivada y argumentada se rechazarán las pruebas inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se tendrán en cuenta las pruebas practicadas de manera ilegal.

3.5 Período probatorio y alegatos

El período probatorio y los alegatos que se realizan durante la actuación administrativa, se encuentran consagrados en el artículo 48 del CPACA de manera unificada, señalando que, cuando se deban practicar las diversas pruebas se dispondrá de un término no mayor a treinta (30) días y de sesenta (60) días, cuando sean más de tres (3) investigados o se deban practicar estas pruebas en el exterior.

Una vez vencidos estos términos o mejor aún el período probatorio, se dará traslado al investigado por diez (10) días para que este presente los alegatos respectivos.

3.6 Contenido de la decisión sancionatoria

El funcionario competente para tomar la respectiva decisión, deberá proferir el acto administrativo sancionatorio definitivo dentro de los 30 días siguientes a la presentación de los alegatos. Este acto administrativo sancionatorio que ponga fin al procedimiento administrativo deberá contener una serie de requisitos establecidos por la ley 1437 de 2001, en el artículo 49, el cual los enumera de la siguiente manera:

- La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar.
- El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la respectiva sanción.
- Las normas infringidas con los hechos probados.
- La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

3.7 Graduación de la sanción

En cuanto a la graduación de las sanciones, el artículo 50 del CPACA, señala para las autoridades el deber de establecer las mismas siguiendo con ciertos requisitos o contando con diversos criterios para imponer la determinada sanción, lo que implica acudir a un razonable y proporcionado ejercicio de argumentación en el acto administrativo sancionatorio.

Cabe resaltar que el numeral 6º menciona el grado de “prudencia y diligencia” con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas pertinentes, es decir que tiene que ver con la actuación del presunto investigado, por lo tanto, la autoridad deberá evaluar la conducta seguida por el sujeto pasivo de la potestad sancionadora, para determinar si se actuó con la suficiente

prudencia, diligencia y cuidado o por otro lado si fue con imprudencia, descuido o negligencia, en los términos del artículo 63 del Código Civil, dependiendo del caso .

3.8 Caducidad de la facultad sancionatoria

El acto administrativo que impone la sanción debe ser expedido y notificado dentro de los tres años siguientes al acaecimiento del hecho, conducta u omisión que la origina, so pena de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración. Cabe resaltar que la norma respeta los principios de seguridad jurídica, celeridad y eficacia, así como el debido proceso, siguiendo en la materia la jurisprudencia constitucional. Corte Constitucional, Sala Plena. (4 de abril de 2002) Sentencia C-233 de 2002. [MP Alvaro Tafur Galvis].

El artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 respetando los anteriores principios enunciados, limita el término a la administración para accionar, como una garantía de seguridad jurídica para el administrado, al mencionar que:

El ejercicio de la potestad sancionadora no puede ser ilimitado, por esta razón los ordenamientos jurídicos condicionan la posibilidad de su utilización en el tiempo como garantía de seguridad jurídica. Así, la no imposición de una sanción dentro del plazo otorgado por el legislador tiene la virtualidad de generar en cabeza del ciudadano una situación favorable pues en contra suya no puede ya desplegarse el “ius puniendi” del Estado. De igual modo, cualquier acto administrativo proferido por fuera del lapso previsto en la ley se ve afectado en su legalidad pues uno de sus elementos se encuentra viciado: se alude a la competencia, a cual se mide no solo mediante criterios materiales y orgánicos sin también temporales.

Es decir que la potestad sancionadora que tiene la administración pública caduca en el término de tres (3) años, los cuales deben contarse a partir del momento de la ocurrencia de los hechos tipificados como infracción administrativa. Si se trata de un hecho o conducta continuada el conteo debe realizarse a partir del día siguiente al de cesación de la infracción o ejecución.

La ley señala que dentro del plazo previsto no solo debe tomarse la decisión sino que además ésta debe ser notificada. Advirtió que esta regulación resuelve las dudas que la anterior codificación generaba y pone de presente dos aspectos diferenciados desde la teoría del acto administrativo: 1) si la resolución se expide por fuera del plazo es inválida por falta de competencia, (...), y 2) si la resolución se expide dentro del plazo pero no se notifica, el problema no es de validez sino de eficacia como quiera que la disposición lo que está señalando es una imposibilidad de materialización de la sanción” (BENAVIDES, 2013).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha destacado al derecho sancionador, el cual no sólo se limita al derecho disciplinario ni al penal, como: “(...) una disciplina compleja que recubre diferentes regímenes sancionatorios con características específicas, pero sometidos todos a unos principios de configuración claros destinados a proteger las garantías constitucionales ligadas al debido proceso. Corte Constitucional, Sala Plena. (4 de abril de 2002) Sentencia C-233 de 2002. [MP Alvaro Tafur Galvis].

El jurista Jorge Ignacio Pretelt Chaljub indica que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, regula: “(...) i) el término de tres años para la caducidad de la facultad sancionatoria, contados desde la ocurrencia de la conducta u omisión que pudiere ocasionar la infracción y ii) precisa que en ese plazo el acto administrativo que impone la sanción

debe estar notificado. En consecuencia, la caducidad de la facultad sancionadora sólo se enerva cuando el acto administrativo que define el proceso administrativo se ha notificado en debida forma. Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de noviembre de 2011) Sentencia C-875 de 2011. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Por lo tanto, uno de los presupuestos procesales mas importantes que se debe tener en cuenta para iniciar un proceso sancionatorio en materia administrativa, es que la acción no haya caducado. Lo anterior para evitar así violentar el principio de economía procesal y poner en marcha el aparato judicial sin necesidad alguna.

En conclusión, la sentencia C-875 de 2011 reveló la importancia del PAS, en el sentido de que: (...) por primera vez el legislador regula de manera sistemática un trámite general para la aplicación de esta facultad del Estado cuando no esté en leyes especiales; como es el caso de los procesos disciplinarios, fiscales, aduaneros etc., en los que expresamente existe un procedimiento y términos específicos para su desarrollo.

3.9 Pérdida de competencia y silencio administrativo positivo

El artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que el acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos y por consiguiente los recursos deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un año, contado a partir de su interposición.

Los recursos a los que se refiere la ley son los que proceden contra el acto acusado. Es decir, que como se realiza en la práctica administrativa normalmente, se interpone el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, donde la administración tiene un año para resolverlos.

En el silencio administrativo, vencido el término de un año desde su interposición, sin que los recursos se hubieren decidido o la administración no se hubiese pronunciado, esta perderá la competencia sobre el asunto y se genera el silencio administrativo positivo a favor del recurrente, el cual podrá invocarse siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 85 del CPACA.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla el silencio administrativo y estipula cuándo es negativo y cuándo es positivo, pero para el estudio planteado solo se tratará, el silencio administrativo positivo establecido en el artículo 84 del mismo, y dice:

Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. (...).

En el artículo 86 del CPACA el legislador estableció alcance del silencio administrativo positivo, cuando los recursos no se decidan en el término de un (1) año, porque se entenderán que fueron fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de las sanciones que genere para el funcionario encargado de resolver:

Artículo 86. Silencio administrativo en recursos. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

La Sentencia C-875 del 22 de noviembre del 2011 es de gran importancia para el desarrollo del presente ensayo con respecto a que el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub examina la omisión del deber que tiene el funcionario público de decidir los recursos dentro del plazo que la

ley otorga, reforma contemplada en el CPACA frente a la configuración del silencio administrativo positivo en el caso referido:

El legislador en el nuevo Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, introdujo en el texto acusado una nueva hipótesis en la que la ausencia de respuesta de la administración frente a un requerimiento específico del administrado, en este caso, la interposición de un recurso, se entiende resuelto a su favor. La regla general en nuestro ordenamiento ha sido que agotados los plazos que tiene la administración para dar respuesta a un requerimiento de carácter general o individual sin que aquella se produzca, ha de entenderse negado el requerimiento.

Esta figura ha sido denominada silencio administrativo negativo y consiste en una ficción para que vencidos los plazos de ley sin una respuesta por parte de la administración, se genere un acto ficto por medio del cual se niega la solicitud elevada, acto que el administrado puede recurrir ante la misma administración o la jurisdicción.

Continúa la Corte Constitucional en la misma sentencia, diciendo que igualmente deben ser respondidas dentro del término legal las solicitudes, peticiones, quejas y/o reclamos realizados por los administrados:

(...) si bien se podría considerar que en el marco del Estado Social de Derecho la administración está en la obligación de dar respuesta oportuna, clara, concreta y de fondo a las solicitudes presentadas por los ciudadanos, en donde la consagración de una ficción sobre la negativa o aceptación de las peticiones pueden ser percibida como contraria a los postulados de la función pública y el respeto por los derechos fundamentales, si se tienen en cuenta que uno de los fines del Estado es garantizar los derechos consagrados en la

Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que lo afectan, artículo 2 constitucional; (...). Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de noviembre de 2011) Sentencia C-875 de 2011. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

La Corte también aclara que el silencio administrativo positivo no operará en el procedimiento administrativo sancionatorio, en eventos excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito, y deberán de probar que la decisión del recurso no se pudo realizar en el término previsto por el legislador:

La procedencia del silencio administrativo positivo, en el caso en análisis, se considera razonable y proporcional, en la medida en que los intereses del Estado están protegidos cuando es a éste al que le corresponde resolver el recurso contra el acto sancionatorio y para ello cuenta con los elementos para hacerlo y pende sólo de su actividad. Es claro que al ente competente le basta analizar la solicitud contenida en el recurso y sopesarla con el acto que impone la sanción y el expediente administrativo, es decir, no requiere de investigaciones exhaustivas ni agotar procedimientos que permitan afirmar que no es posible tomar una decisión en tiempo, salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito, que justifiquen la mora en la resolución del recurso. En estos eventos, el silencio administrativo no operará y la administración así lo indicará en el acto que resuelva el correspondiente recurso, de esta manera quedan a salvo los intereses de la administración. Hecha la salvedad anterior, la Sala insiste en que la incorporación del silencio administrativo positivo, en los términos del precepto acusado, garantiza el derecho al debido proceso del ciudadano investigado y castiga la omisión del funcionario encargado de conocer la actuación. Se invierte así, una carga que aún hoy debe soportar

el ciudadano, (...). Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de noviembre de 2011)

Sentencia C-875 de 2011. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

En otros términos, las consecuencias por las omisiones de la administración deben ser soportadas por ésta y no por el ciudadano, razón que justifica la intervención del legislador para decidir en qué casos ha de entenderse el asunto resuelto a favor del ciudadano y cuando éste, pese a la negligencia estatal debe soportar cargas tales como acudir a la jurisdicción para que en dicha sede le resuelvan su derecho. Esta decisión del legislador debe consultar los intereses en discusión, para que la misma pueda calificarse de razonada y proporcional.

Reitera la Sala: (...) que la figura del silencio administrativo positivo resulta idónea para que la administración cumpla y decida en término los recursos y ponga fin a las actuaciones administrativas. En el evento en que ello no ocurra, será la administración y no el ciudadano la que tenga que acudir a la jurisdicción para demandar su propio acto, obviamente, con las responsabilidades que dicha omisión genera para el funcionario renuente.” Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de noviembre de 2011) Sentencia C-875 de 2011. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

La no contestación oportuna de la administración pública en los términos previstos en la ley y como se relataron anteriormente, trae consigo una serie de consecuencias, que aparte de operar el silencio administrativo positivo, también operan diversas sanciones por el incumplimiento por parte del funcionario debido a infringir el deber legal de responder y los cuales se enumeran a continuación:

Esta conclusión se desprende de los efectos dados por la ley al no pronunciamiento: 1) pérdida de competencia de la autoridad para decidir; 2) el que se entienda que la decisión

se da a favor del recurrente, y 3) las consecuencias disciplinarias y patrimoniales que la omisión causa en el funcionario que debía responder. Finalmente, una vez impuesta la sanción, la autoridad administrativa tiene cinco (5) años para acometer su ejecución. Si este término se cumple y no se ha hecho efectivo el castigo ante la pérdida de ejecutoria del acto administrativo ya no es posible el adelanto de actuación material alguna. Por contera, aun cuando el acto se presume legal se torna ineficaz.” (Benavides, 2013, p.153).

Referencias

Constitucion Política de Colombia de 1991.

República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011, mediante la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso-administrativo.*

Benavides, J.L. (2013). CPACA (Ley 1437 de 2011) Comentado y Concordado. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Laverde, J.M. (2016). Manual de Procedimiento Administrativo Sancionatorio. Bogotá. Editorial Legis.

M.P. Barrera, A. (1994). Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-214 de 1994.*

M.P. Monroy, M.G. (2002). Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-506 de 2002.*

M.P. Vargas, C.I. (2004). Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-406 de 2004.*

M.P. Vargas. L.E. (2011). Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-089 de 2011.*

M. P. Tafur, A. (2002). Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-233 de 2002.*

M.P. Vargas. L.E. (2012). Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-030 de 2012.*