



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

Expositor:
Juan Pablo Díaz R
Socio

Suarez & Gómez Abogados



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima
Ingenio para un futuro sostenible



CONSIDERACIONES PREVIAS

El CCA no contenía un Procedimiento Administrativo Sancionatorio razón por la cual era necesario acudir al Procedimiento General.

La rama ejecutiva del poder público profería entonces actos administrativos que creaban Procedimientos Administrativos Sancionatorios de carácter particular.

Ello constituía bajo la Constitución de 1886, y constituye, bajo la Constitución de 1991, una lesión al principio de reserva de ley (art. 150 C.P).

Entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991:

- Estado Social de Derecho= Mayor intervencionismo del Estado = Mayor imposición de sanciones.
- Creación de normas de carácter legal que creaban PAS de carácter particular v.gr., Ley 99 de 1993 (PAS en materia ambiental), Ley 142 de 1994 (Servicios Públicos).

2011: Se expide el CPACA – Ley 1437 de 2011-. Arts. 47 -52 PAS de carácter general.



ANÁLISIS DEL PAS DEL CPACA

ART 1º: ARTÍCULO 10. FINALIDAD DE LA PARTE PRIMERA

Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares. (Negrillas propias)

ART 3º NÚM. 1º: PRINCIPIOS

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 a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia 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 ídem. (Negrillas propias)



DEBIDO PROCESO – ALCANCE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-980 DE 2010

Art. 29º C.P:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.

Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. (negrillas propias).



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



DEBIDO PROCESO – ALCANCE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-980 DE 2010

- El alcance al debido proceso exige la observancia del principio de legalidad de las faltas:
 - Principio de reserva de Ley: (“Conforme a leyes preexistentes”)
 - Principio de tipicidad: (“Conforme a leyes preexistentes”)
- Lleva inmersos los siguientes principios:
 - Antijuridicidad
 - Culpabilidad.
 - Juez natural/Competencia.
 - Presunción d inocencia.
 - Favorabilidad
 - Proporcionalidad de la sanción
 - Garantías: 1. Non reformatio in pejus, Non Bis In Idem.



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



LEGALIDAD DE LAS FALTAS

Se desarrolla en dos dimensiones:

1. **Principio de reserva de ley (Sustancial y procedimental):**

“Es la obligación que tiene el Estado de someter el desarrollo de determinadas materias o de ciertos asuntos jurídicos necesariamente a la ley”. Sentencia C-818 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2. **Principio de tipicidad:**

“Determinación previa y precisa de las infracciones, penas, castigos o sanciones que pueden ser impuestas por las autoridades administrativas en ejercicio del poder punitivo del Estado” Sentencia C-1161 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



ANTI JURIDICIDAD

SENTENCIA SU-424 DE 2016

- Se deberá verificar que la conducta sea contraria al ordenamiento jurídico.

La conducta debe vulnerar una norma, lesionar o poner en peligro un interés jurídico tutelado por la ley (*LAVERDE Álvarez Juan Manuel. Manual de procedimiento administrativo sancionatorio.*)

SI NO HAY DAÑO NO SE PUEDE PREDICAR REPOSABILIDAD.



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



CULPABILIDAD

- “Juicio de reproche a un sujeto por cometer una acción antijurídica que le resulta imputable y en la que se verifica la ausencia de causal de exoneración de responsabilidad” (LAVERDE Álvarez Juan Manuel. *Manual de procedimiento administrativo sancionatorio*).
- Lleva implícita la presunción de inocencia.
- La carga de la prueba se encuentra en cabeza de la administración.
- Por regla general la responsabilidad será subjetiva. Sentencia SU – 424 de 2016: “Por regla general, los procesos sancionadores proscriben la responsabilidad objetiva. En efecto, salvo algunos casos propios del derecho administrativo sancionador en los que aún se ha admitido la responsabilidad únicamente por el resultado, en los procesos que tienen por objeto reprochar y castigar la realización de una conducta prohibida o restringida, la valoración de la culpa es determinante e ineludible, pues no hay pena ni sanción sin culpa”.



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



JUEZ NATURAL / COMPETENCIA

SENTENCIA C - 341 DE 2014 M.P. MAURICIO GONZÁLEZ

- Autoridad administrativa con la facultad de conocer del caso.
- "...servidor público con aptitud legal para el ejercicio de la competencia en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división de trabajo establecida por la Constitución y la Ley"
- No solo predica de la entidad, sino del funcionario.



PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

SENTENCIA C-003 DE 2017:

“La enervación de la presunción de inocencia requiere que se demuestre la culpabilidad del individuo, la cual se orienta por tres principios: (i) principio de responsabilidad de acto, (ii) responsabilidad subjetiva, (iii) grado de culpabilidad para la imposición de la pena”.

- Principio de responsabilidad del acto.
- Responsabilidad subjetiva.
- Grado de culpabilidad para la imposición de la pena.



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



FAVORABILIDAD

“La ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia sobre la restrictiva o desfavorable”.

- Corte Constitucional Sentencia C-207 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil:
“...Tiene aplicación tanto en aspectos sustanciales como procedimentales del derecho administrativo sancionador y no puede tener un carácter relativo, sino que por el contrario, su contenido es absoluto, es decir, no admite restricciones en su aplicabilidad, como elemento fundamental del debido proceso”



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



PROPORCIONALIDAD

- No es suficiente con que la falta este descrita de manera clara e inequívoca, previo a la comisión del hecho, sino que su penalidad debe ser proporcional, es decir, no puede ser excesiva.
- Sentencia C-916 de 2002 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.
 - Prohibición de exceso.
 - Prohibición de defecto.
 - Juicio de ponderación.



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



GARANTIAS: NON REFORMATIO IN PEJUS & NON BIS IN ÍDEM.

NON REFORMATIO UN PEJUS:

- Art. 131 CP: "...el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único".
- Corte Constitucional Sentencia C-055 de 1993 MP. José Gregorio Hernández: " Tiene el sentido dar a la apelación el carácter de medio de defensa del condenado y no el de propiciar una revisión per se de lo ya resuelto. Así que mientras la otra parte no apele, el apelante tiene derecho a que tan solo se examine la sentencia en aquello que le es desfavorable".



GARANTIAS: NON REFORMATIO IN PEJUS & NON BIS IN ÍDEM.

NON BIS IN ÍDEM:

- **Art. 29° CP:**... “Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a **no ser juzgado dos veces por el mismo hecho**. (negritas propias).
- **SENTENCIA C-478 DE 2007:**
 - Se fundamenta en los principios de seguridad jurídica y justicia material.
 - Evita que las personas sean sometidas por el Estado a permanentes y sucesivas investigaciones y sanciones a partir de un mismo comportamiento.
 - No solamente se dirige a prohibir la doble sanción, sino que también prohíbe el doble juzgamiento.



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



PAS ART. 86 LEY 1474 DE 2011

CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A CP. MARÍA ADRIANA MARÍN. 12 DE AGOSTO DE 2019.

- La Ley 80 de 1993 **NO FACULTÓ** a las entidades a imponer multas y tasar unilateralmente los perjuicios ocasionados por el incumplimiento contractual. Estas atribuciones fueron otorgadas por el Decreto 4828 de 2008 y la Ley 1474 de 2011.
- En relación con la imposición de multas, contrario a lo que ocurría en vigencia del Decreto Ley 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 guardó silencio en relación con la posibilidad para las entidades públicas de pactarlas e imponerlas y, en consecuencia, estas carecen de competencia para tales efectos. El juez del contrato es el único competente para fijarlas e imponerlas.



PAS ART. 86 LEY 1474 DE 2011.

ART. 17. LEY 1150 DE 2007: EL DEBIDO PROCESO SERÁ UN PRINCIPIO RECTOR EN MATERIA SANCIONATORIA DE LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES.

En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas.



XXXVI Congreso Nacional
de Ingeniería
11 al 13 de mayo de 2022
Ibagué - Tolima

Ingenio para un futuro sostenible



BREVE MENCIÓN A LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL CE.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP. Alberto Montaña Plata Sentencia De Unificación Numero 25000-23-26-000-2009-00131-01 Rad(42003).

- El régimen contractual dado a estas empresas es de carácter privado, a pesar la competencia en materia jurisdiccional le corresponde al contencioso administrativo (cláusula general de competencia art. 104 CPACA).
- En ese orden de ideas, el legislador NO FACULTÓ a las ESP para imponer sanciones y multas.



“LA EDUCACIÓN ES EL ARMA MÁS PODEROSA QUE PUEDES
TENER PARA CAMBIAR EL MUNDO”

NELSON MANDELA
(1918-2013)



BIBLIOGRAFÍA.

LAVERDE Álvarez Juan Manuel. Manual de Procedimiento administrativo sancionatorio. Editorial Legis. Bogotá D.C., 2019.

LAVERDE Álvarez Juan Manuel. La sanción administrativa. Perspectivas contemporáneas. Editorial Legis. Bogotá D.C., 2020.

MEDELLIN Carlos. La interpretatio iuris y los principios generales del derecho. Editorial Legis. Bogotá D.C., 2018

Sentencia C-980 DE 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Sentencia SU-424 DE 2016. Magistrada Sustanciadora: Gloria Ortiz Delgado.

Sentencia C - 341 DE 2014 M.P. Mauricio González



BIBLIOGRAFÍA.

Sentencia C-003 DE 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

Sentencia C-207 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Sentencia C-055 de 1993 MP. José Gregorio Hernández.

Sentencia C-478 De 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A CP. María Adriana Marín. 12 De Agosto De 2019.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. CP. Alberto Montaña Plata Sentencia De Unificación Numero 25000-23-26-000-2009-00131-01 Rad(42003).