

# EL FUTURO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Sector Transporte

- **Juan Manuel Laverde Álvarez**
- **2017**

# I. Introducción

- Evolución de la potestad sancionatoria de la Administración, del Estado policía al Estado regulador:
- 1. *C. P. 1886 - Código Contencioso Administrativo* (D. 01/1984).
- 2. *Constitución Política* de 1991 (CP) – Regulación sectorial – L. Especiales.
- 3. *Ley 1437 de 2011 (CPACA)* – Procedimiento Administrativo Sancionatorio – PAS (Constitucionalización).

## II. Problemas jurídicos

- 1. ¿El proyecto de ley (PL) desarrolla las garantías del debido proceso constitucional para el PAS en el sector transporte (ST)?
- 2. ¿Seguirá aplicándose el procedimiento general previsto en el *CPACA* al PAS del ST?
- 3. ¿Cómo superar los problemas actuales en materia probatoria frente al PAS?

### III. Tesis

Las actuaciones administrativas sancionatorias tienen como eje la CP (en particular, el debido proceso), dado su carácter normativo y superior (Art. 4 CP). El CPACA estableció de manera general un PAS, sujeto a principios constitucionales y reglas propias, sin la tutela del derecho penal.

Ahora, la subsistencia de múltiples procedimientos sancionatorios especiales (L. sectoriales), exige una integración normativa entre la CT, CPACA y leyes especiales.

## IV. Desarrollo argumentativo

1. **Presupuesto: Derecho constitucional al debido proceso administrativo (Artículo 29 CP; artículo 8-2 CADH).**

i) **Principio de legalidad de las faltas y las sanciones:** – principio de reserva de ley en materia sustancial y de procedimiento;- principio de tipicidad (intensidad intermedia). **Cfr. *Sent. C – 135 de 2016; CE S1, exp. 2008 00107/ 0098 16 de mayo de 2016.*** (Declara nulidad normas D. 3366/2003, “al ejecutivo NO se le atribuyen facultades para tipificar infracciones y menos aún para determinar las sanciones respectivas”).

## IV. Desarrollo argumentativo

1.       **Presupuesto: Derecho constitucional al debido proceso administrativo (Artículo 29 CP; artículo 8-2 CADH).**

***ii) ANTIJURIDICIDAD:*** La conducta debe ser contraria al ordenamiento jurídico, vulnerar una norma, lesionar o poner en peligro un interés jurídico tutelado en la ley. ***Sent. SU 424/16; C-003/17)***

## IV. Desarrollo argumentativo

1. **Presupuesto: Derecho constitucional al debido proceso administrativo (Artículo 29 CP; artículo 8-2 CADH).**

***iii) CULPABILIDAD:*** Análisis de responsabilidad subjetivo en atención a las circunstancias particulares en las que se presentó la conducta, lo cual incluye si el investigado conocía o debía conocer de la actuación que desarrolló y si su voluntad se enderezó a esa acción u omisión. ***Sent. SU 424/16; C-003/17***);

## IV. Desarrollo argumentativo

1.       **Presupuesto: Derecho constitucional al debido proceso administrativo (Artículo 29 CP; artículo 8-2 CADH).**

*iv)* Juez natural o legal: Autoridad competente.

*v)* Derechos de representación, defensa y contradicción; presunción de inocencia (*in dubio pro administrado*)



## IV. Desarrollo argumentativo

1. **Presupuesto: Derecho constitucional al debido proceso administrativo (Artículo 29 CP; artículo 8-2 CADH).**

***vi) Principio de favorabilidad: C- 922/01, SU 424/16; CE S1, exp. 2013 00701, 04/08/16***

***vii) Principio proporcionalidad: prohibición de exceso (art. 44 y 50 CPACA).***

## IV. Desarrollo argumentativo

1. **Presupuesto: Derecho constitucional al debido proceso administrativo (Artículo 29 CP; artículo 8-2 CADH).**

*viii) No reformatio in pejus;*

*ix) Non bis in ídem:* prohíbe no solo la doble sanción sino el doble juzgamiento

# IV. Desarrollo argumentativo

## 2. Desarrollo en el CPACA – Principios de las actuaciones administrativas – Debido proceso (CPACA, Art 3, 5-9)

**Carácter general** inspirado en la C.P.; además los deberes, cargas y prohibiciones encuentran un sustento en la idea de proteger la normal marcha del proceso administrativo.

**2.1. Silencio:** Principios de favorabilidad (expreso), proporcionalidad (tácito: art. 44 y 50 CPACA).

# IV. Desarrollo argumentativo

**2.2. Regulación expresa:** *i)* Principio de legalidad de las faltas y las sanciones, procedimiento y competencia:

*ii)* “**plena garantía**” de los derechos de representación, defensa y contradicción;

*iii)* **Presunción de inocencia**

*iv)* *No reformatio in pejus;*

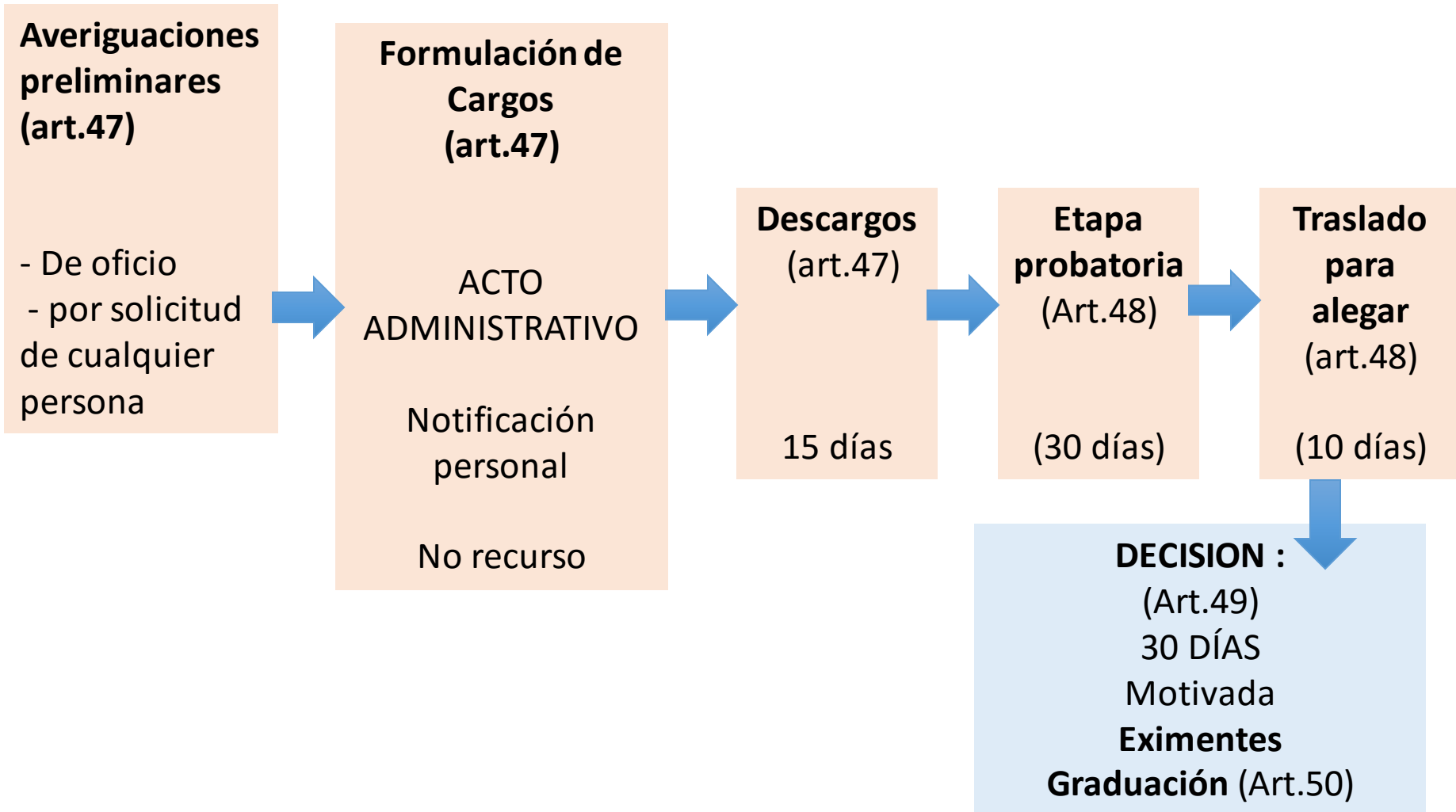
*v)* *Non bis in ídem:*

## IV. Desarrollo argumentativo

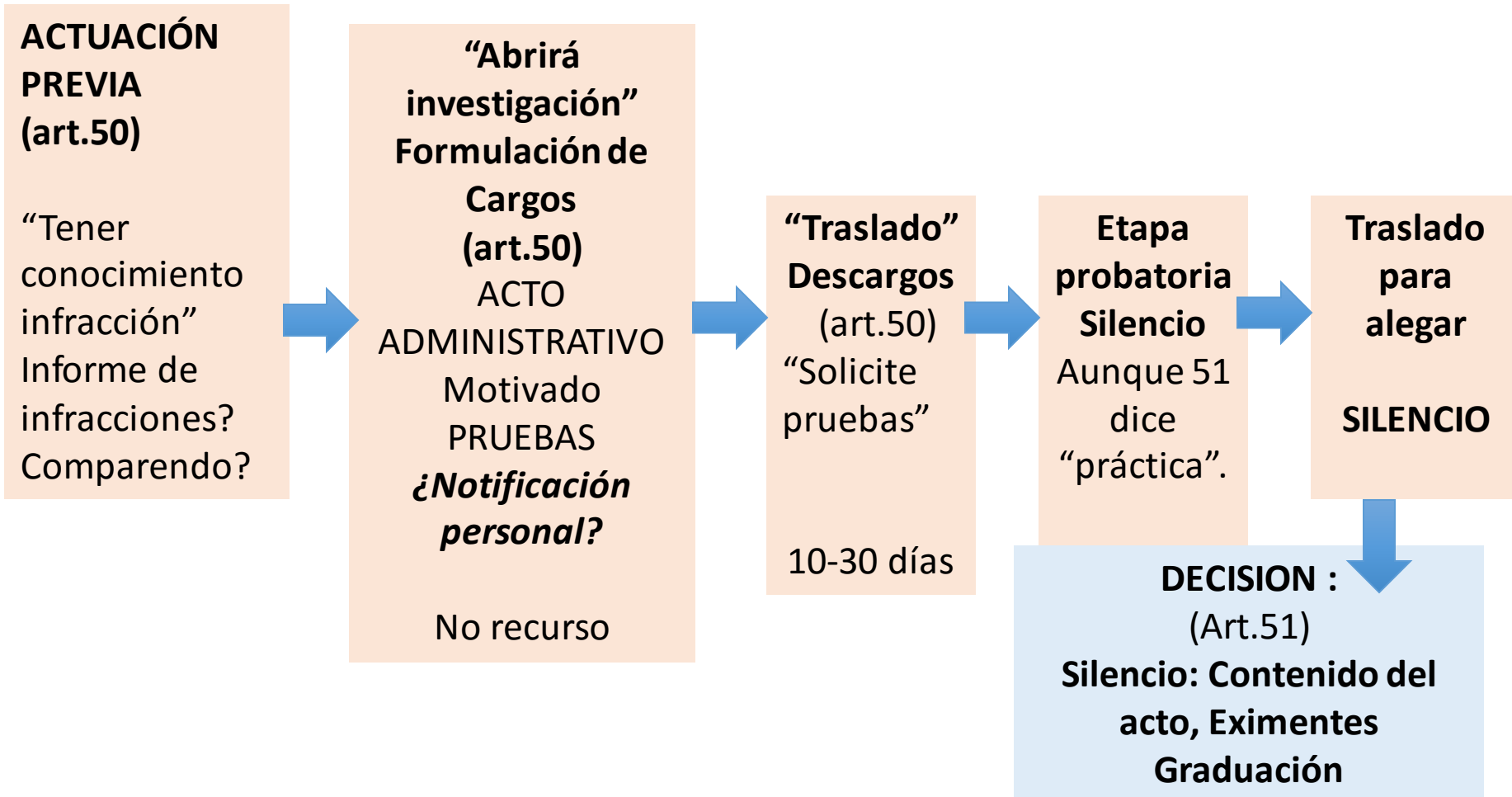
### 3. Prelación normativa en materia de REGLAS de procedimiento:

- El *CPACA* regula el procedimiento administrativo (**común y principal**) y el PAS (relación interna);
- Salvo procedimientos sancionatorios regulados en **leyes especiales**, el PAS es de aplicación general (regla de envío), y
- Respecto de lo no regulado en **leyes especiales**, se aplica el PAS y el procedimiento general del Código (regla de reenvío)

# SINOPSIS PAS



# SINOPSIS PAS-TRANSP/L.336.



1

Inicio de la actuación (art.47)

¿CUAL ES EL TRATAMIENTO DE LOS ANÓNIMOS?

- Por solicitud de cualquier persona (ART.13)

- De oficio (ART-35)

Funcionario imparcial y competente:  
- Territorial,  
- Temporal  
- Funcional

Averiguación preliminar  
**¿Es siempre obligatoria?**

Abrir investigación mediante pliego de cargos

- Finalidad (C-036 de 2003)  
- Término  
- Deber de comunicación  
- Reserva (**sig**)

**Frente al investigado**  
(Sentencia C-096 de 2003)

**Frente a terceros**  
(Sentencia C-1173 de 2005)



2

## PLIEGO DE CARGOS

(art.47)

ACTO ADMINIST.

Claro y  
preciso  
(Motivado)

NOTIFICADO  
PERSONAL/

VARIACIÓN

## CALIFICACION DE CARÁCTER PROVISIONAL

- Hechos
  - Las personas investigadas
  - Las disposiciones “presuntamente vulneradas”
  - Sanciones o medidas “que serían procedentes”
- 
- No procede recurso
  - Acción contenciosa?  
¿Acción de tutela?  
**sentencia T-499 de 2013)**
- 
- ¿Puede ser variado?  
**C-1076 DE 2002 –T 504 de 2013: límite en el derecho de defensa**

3

## Descargos (art.47)

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y **solicitar o aportar** las pruebas que pretendan hacer valer.

- 15 DÍAS SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN

- PRESENTAR DESCARGOS

- APORTAR O SOLICITAR PRUEBAS

- RECHAZO DE PRUEBAS: Incondc., Impert., Superfluas. **RECURSO?**

- **Derecho de contradicción y defensa** (T-566 de 2008: carga de la administración permitir la-C-506 de 2002)

¿CAMBIA LA CARGA DE LA PRUEBA A PARTIR DE ESTE MOMENTO?

4

**Etapa  
probat.  
(Art.48)**

(30 días)

**No se atenderán las pruebas practicadas ilegalmente.**



Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a 30 días. Cuando sean 3 o más investigados o deban practicarse en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de 60 días.



¿Qué medios de prueba? las del CGP (Art. 40 CPACA).



Debe garantizarse oportunidad de controvertir las pruebas practicadas (Art. 40 CPACA)

**5**

**Traslado para alegar  
(art.48)**

10 días

6

DECISIÓN :

30 DÍAS



**Motivada**



- i) determinación de responsabilidad (Art.49)
- ii) Eximentes de responsabilidad
- iii) Graduación (dosimetría) de la sanción (en caso de hallarse responsable al investigado): expresión Ppio. Propc. Constituye una actividad que tiene elementos reglados y discrecionales. (Art.50)

# Artículo 49

**ARTÍCULO 49. CONTENIDO DE LA DECISIÓN.** El funcionario competente proferirá **el acto administrativo** definitivo dentro de los **treinta (30) días** siguientes a la presentación de los alegatos.

El **acto administrativo** que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

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



¿PUEDE VOLVERSE A  
ABRIR LA  
INVESTIGACIÓN?  
C-382 DE 2008



**ART. 42**

# Eximentes de responsabilidad

- **1. Justificación de la infracción:** ausencia de daño o peligro a los intereses jurídicos tutelados;
- **2. No sujeción:** La ley expresamente ha señalado la exclusión de responsabilidad de un sujeto. Ej. L. E. 1581 de 2012, sobre habeas data. Excluye a las autoridades públicas; Nueva Ley 1778 de 2016, “ley antisoborno”. ¿todas las personas jurídicas, incluso las públicas? ¿vigiladas por supersociedades?
- **3. Exculpación:** ¿también si hay prudencia, cuidado y diligencia?

# Eximentes....

- **4. Ejercicio legítimo de un derecho constitucional:** secreto profesional, reserva de la fuente, etc. (art. 74 CP).
- **5. Estado de necesidad:** Semáforo en rojo – exceso de velocidad;
- **6. Confianza legítima:** conceptos jurídicos; acuerdos con las autoridades. (Sent. 10 de julio de 2014);



# Eximentes....

- **7. Error excusable de interpretación:** Textos legales ambiguos, confusos; (E.T. 588)
- **8. Error invencible:** No se está en condiciones de reconocer la antijuridicidad de su acción;
- **9. Caso fortuito o fuerza mayor:** regla general de exoneración;

**ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado **a los intereses jurídicos tutelados.**
2. **Beneficio económico** obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. **Reincidencia** en la comisión de la infracción. **(C-1076 de 2002)**
4. **Resistencia, negativa u obstrucción** a la acción investigadora o de supervisión **(C-422de 2002)**

# Graduación...

5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. **Grado de prudencia y diligencia** con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. **Renuencia o desacato** en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. **Reconocimiento o aceptación expresa** de la infracción antes del decreto de pruebas.  
**(Sentencia C-258 DE 2011)**

# Caducidad potestad sancionatoria

**3 años**      **debe expedirse y notificarse A.A.**

**1 año**      **para resolver recursos** (pérdida de competencia y silencio administrativo positivo: los recursos se entienden fallados a favor del recurrente)

**5 años**      **prescripción de la sanción**

## V. Conclusiones

- El establecimiento de un PAS para el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa es un gran avance; para materializarlo se requiere una nueva lectura de la posición jurídica de la Administración y de los ciudadanos frente al PAS que debe partir del derecho fundamental al debido proceso y de los principios y reglas que en relación con dicha garantía desarrolla el *CPACA*.

# V. Conclusiones

- A pesar del establecimiento del PAS, subsiste un buen número de procedimientos sancionatorios regulados por leyes especiales, dispersión normativa que afecta el principio de seguridad jurídica y genera problemas de interpretación.
- Resultaría deseable que se unificara en un solo cuerpo legal los **principios** para la imposición de sanciones administrativas, a los cuales deberán sujetarse todos los procedimientos especiales (reglas).

**GRACIAS!**