**CAPÍTULO I**

**GENERALIDADES**

**La naturaleza administrativa del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal**

El numeral 17 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 04 de 2019 establece, dentro de las atribuciones del Contralor General de la República, la de imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información, impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley.

En desarrollo del mandato constitucional, el legislador estableció el marco normativo sustancial de las sanciones pecuniarias que puede imponer Contraloría de Bogotá D.C.

En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 del 25 de enero de 2021), estableció en el Título III Capítulo III, artículo 47 a 52, el procedimiento administrativo sancionatorio.

Como quiera que la finalidad de las normas constitucionales y legales mencionadas no es otra que facilitar el ejercicio del control fiscal y apremiar a los sujetos de control para el correcto y oportuno cumplimiento de sus obligaciones fiscales, las facultades para adelantar el procedimiento, por ser de índole sancionatoria, deben enmarcarse en las disposiciones constitucionales y legales del derecho administrativo y del debido proceso.

El derecho administrativo sancionatorio encuentra su fundamento en la finalidad misma del Estado, por cuanto en este se encuentran instituidas autoridades para el cumplimiento de funciones, en procura del cumplimiento de esos fines y cometidos estatales:

"ARTICULO 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

En este orden de ideas, el Consejo de Estado[[1]](#footnote-1) ha indicado que la potestad sancionatoria de la administración se dirige a la protección de su organización y funcionamiento, en procura de la realización de sus cometidos y fines.

"El derecho sancionador es una categoría jurídica amplia y compleja, por la cual el Estado puede ejercer un derecho de sanción o *ius puniendi*, destinado a reprimir conductas que se consideran contrarias a derecho, es decir, a los derechos y libertades u otros bienes jurídicos protegidos. Dentro de sus manifestaciones, se han distinguido de un lado el derecho penal delictivo, que por lo mismo que está encaminado a proteger bienes jurídicos más preciados para el ordenamiento admite la punición más severa, y de otro, los que representan en general poderes del Derecho administrativo sancionador, como es el caso del contravencional, del disciplinario y del correccional, en el que el derecho disciplinario procura asegurar el cumplimiento de deberes y obligaciones por parte de servidores públicos (...)"

**Normatividad aplicable al Procedimiento Administrativo Sancionatorio**

La potestad sancionatoria de la Contraloría de Bogotá se deriva del numeral 5° del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 272 de la misma norma y está destinada a facilitar el ejercicio del control fiscal, lo que conlleva entonces a concluir que el ámbito de este procedimiento está condicionado a que el destinatario del mismo, sea un servidor público o entidad o persona natural o jurídica de derecho público o privado, que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales, deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal.

Así mismo, en el numeral 17 del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo 04 de 2019, se establece dentro de las atribuciones del Contralor General de la República, la de imponer sanciones desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información, impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal, o incumplan las obligaciones fiscales previstas en la ley.

Desde el punto de vista procedimental, el ejercicio de la facultad sancionatoria se encuentra regulado por el Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su artículo 47 dispone:

Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

**Principios generales de la actuación administrativa consagrados en la Ley 1437 de 2011**

No debe perderse de vista que las actuaciones que se desarrollen en este marco están regladas hoy día en la Ley 1437 de 2011, que fue concebida como un Código Procedimental garantista, que acerca al ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de conformidad con los postulados del Estado Social de Derecho, ante la administración pública y la administración de justicia. Recordemos que el artículo 1º. de la citada Ley, establece como finalidad del procedimiento ante la administración pública:

"…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".

La Ley 1437 de 2011 señala de manera general los principios que orientan la actuación de las autoridades y, de manera especial, los principios que rigen en materia administrativa sancionatoria:

"ARTICULO 3o. 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.

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*.

La Constitución Política de Colombia ha consagrado el debido proceso en toda clase de actuaciones, tanto judiciales como administrativas, dentro de la cual se encuentra ínsita una serie de máximas que orientan la actuación de las autoridades y que resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio que adelantan las entidades del Estado en desarrollo de sus actividades misionales, y en particular la Contraloría de Bogotá D.C.

Los principios que sirven de fundamento para el ejercicio de la función administrativa son los descritos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia: Igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Los mismos fueron recogidos y ampliados por el legislador en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, precisando su alcance, como criterios orientadores en las actuaciones de la ddministración:

**Debido Proceso**

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.

**Igualdad**

En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

**Imparcialidad**

Conforme el principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

**Buena Fe**

De acuerdo con el principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

**Moralidad**

Bajo el principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a desempeñarse con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

**Participación**

Al tener en cuenta el principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

**Responsabilidad**

Este principio de responsabilidad hace relación a que las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

**Transparencia**

En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

**Publicidad**

Conforme al principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de esta.

**Coordinación**

De acuerdo con el principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

**Eficacia**

Teniendo en cuenta el principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código, las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

**Economía**

Bajo el principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

**Celeridad**

En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

**Principios generales del derecho administrativo sancionatorio fiscal**

Los principios son normas que incorporan en la misma, un número de conceptos jurídicos indeterminados en el sentido de norma programática o directriz, es decir que ordena perseguir determinados fines, que a su vez expresa los valores superiores del ordenamiento jurídico. Los principios propios del procedimiento administrativo sancionatorio son el principio de legalidad, principio de tipicidad, principio de proporcionalidad, principio de razonabilidad, principio del debido proceso, principio de presunción de inocencia, principio de cosa juzgada y principio de prohibición de reformar para agravar.

**Principio de Legalidad**

En aplicación del principio constitucional de legalidad de las sanciones, estas sólo proceden cuando han sido consagradas por una ley o un decreto con fuerza de ley como sancionables. Por tanto, es importante indicar la normatividad que sirve de fundamento a esa actuación cuando se adelante un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional[[2]](#footnote-2) respecto del principio de legalidad:

“Las finalidades que persigue el principio de legalidad son (i) otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado”.

**Principio de Tipicidad**

Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la “*exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras”.*

Para que se pueda predicar el cumplimiento del contenido del principio de tipicidad se habrán de reunir tres elementos, a saber:

Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;

Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley;

Que exista correlación entre la conducta y la sanción;

Sin perjuicio de lo anterior, debe recordarse que “las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica”.

**Principio de Proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad en la aplicación de la sanción se refiere al razonamiento que debe realizar el operador jurídico fiscal en el momento de calificar la conducta.

Al respecto la Corte Constitucional lo ha definido de la siguiente manera:

“El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”.

**Principio de razonabilidad**

El principio de razonabilidad exige del operador jurídico fiscal que, al momento de adoptar una decisión, en esta se aplique la razón, el sentido común y la [lógica](https://definicion.de/logica/), teniendo en cuenta entre otros factores, que la sanción por imponer busque la protección de los intereses públicos facilitando el ejercicio del control fiscal.

**El debido proceso**

Principio rector en las actuaciones de la Administración, conforme lo dispuso expresamente el artículo 29 de la Carta Política. De este principio, se desprenden una serie de garantías de imprescindible observancia:

**El respeto de las formas propias de cada juicio**

Implica el estricto seguimiento, por parte de todos los sujetos procesales, de las garantías, etapas procesales, procedimientos y requisitos, señalados previamente por el legislador, para cada proceso en concreto. Las disposiciones previstas, en la Parte Primera del Código Contencioso Administrativo, esto en concordancia con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) artículos 47 a 52, modificados por la Ley 2080 del 25 de enero de 2021.

**El derecho de defensa**

Comprende diversos aspectos que conllevan en primer lugar, a que la Contraloría de Bogotá inicie el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, y profiera las demás decisiones pertinentes, con sólidos fundamentos probatorios, dándole a conocer al implicado desde el inicio de este, los cargos que se le atribuyen y permitiéndole participar en el debate probatorio. Es importante anotar que, no obstante, la libertad del operador jurídico para estimar la procedencia de las pruebas que aporte o solicite el encartado, su rechazo únicamente procede en tanto estas no reúnan los requisitos de conducencia, pertinencia y utilidad.

**Contradicción**

El ejercicio del procesado dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, dentro de un Estado Social de Derecho, no puede circunscribirse únicamente a una defensa de las atribuciones y formulaciones que se le hacen. Debe tener la posibilidad de contradecir lo afirmado por la administración pública.

El legislador fue consciente del derecho que le asiste a todo inculpado de protestar ante lo que se le endilga y consagró como principio de la actuación administrativa sancionatoria la contradicción. En especial, este principio cobra relevancia en materia probatoria cuando en virtud de la exculpación presentada por el procesado, esta es acompañada con el argumento de defensa soportado en las pruebas o petición de estas y se busca hacer valer procesalmente aquellas que encuentran su sustento en la posibilidad probatoria de contradecir.

**La presunción de inocencia (*in dubio pro-reo*)**

Este postulado obliga a que el operador jurídico que decide sancionar al implicado deba eliminar cualquier duda en relación con los presupuestos fácticos de la conducta del sujeto sancionado y respecto de la aplicabilidad de los fundamentos de derecho que sustentan la sanción. De esta forma, la carga de la prueba la tiene el Estado, en nuestro caso, la Contraloría de Bogotá, por lo tanto, cualquier vacío probatorio que exista dentro del proceso, y que no haya podido subsanarse dentro del mismo, debe conducir a una interpretación favorable al encartado.

**El principio de cosa juzgada (*non bis in ídem*)**

En virtud de este principio, la administración está impedida para ejercer su facultad sancionadora sobre lo ya sancionado y a desarrollar, a la vez, dos enjuiciamientos sobre una misma conducta. Un ejemplo ocurre en aquellos casos en que un sujeto de control no rindió cuenta fiscal, y por esos hechos se le inicie un procedimiento sancionatorio. En virtud del principio expuesto, no se podría iniciar una nueva actuación sancionatoria sobre hechos relacionados con la entrega de la cuenta, en un primer momento por su no entrega, y posteriormente por su entrega tardía.

Sin embargo, por tratarse de conductas autónomas e independientes, durante un mismo periodo puede haberse incurrido en diferentes situaciones que por su concurrencia en el tiempo y en el implicado, no acarrea necesariamente la vulneración del principio que se expone. Un ejemplo de tal situación se manifiesta en la entrega tardía del informe de avance de plan de mejoramiento, el mal diligenciamiento del informe de gestión contractual y el no suministro de información en desarrollo de un ejercicio de control fiscal: si bien todo puede ocurrir en relación con un mismo sujeto de control fiscal y durante un mismo periodo, las conductas son claramente diferenciadas y corresponden a comportamientos que se dirigen a obstaculizar el ejercicio de control fiscal, por lo que es procedente la apertura de diferentes actuaciones sancionatorias o en su defecto, formulación de diferentes cargos.

**Prohibición de reformar para agravar *(Reformatio in Pejus)***

El cumplimiento de los principios dentro del ordenamiento jurídico, normalmente, implican para el operador jurídico una conducta positiva a fin de materializarlos; sin embargo, existen también principios que implican un mandato de abstención para el operador jurídico y operan como límite de su actuación.

Es el caso de la denominada prohibición de *reformatio in pejus*, vale decir, la prohibición de reformar para agravar.

Dicho principio encuentra su sustento constitucional en el artículo 31 de la Carta Política, que establece:

"ARTICULO 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único."

Teniendo en cuenta que dicho principio es propio del ejercicio del ius puniendi del Estado, el legislador, en la Ley 1437 de 2011, consideró que debe ser aplicado también en el derecho administrativo sancionatorio y lo incluyó dentro del catálogo de principios que rigen dicha actuación.

En este orden de ideas, cuando en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que adelante la Contraloría de Bogotá D.C., la Resolución Ordinaria que impone una sanción sea impugnada por un único procesado, el *Ad-quem* no podrá agravar la sanción impuesta.

"De acuerdo con el principio de la no "reformatio in pejus", cuando el recurso de apelación sea interpuesto exclusivamente por el procesado o su defensor, el juez de segunda instancia no podrá empeorar la situación del procesado, agravando la pena impuesta por el juez de primera instancia. Es una manifestación del principio de congruencia, según el cual las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: "Tantum devolutum quantum appellatum". Es decir, que para que el juez de segundo grado pueda pronunciarse, no solo debe mediar un recurso válido, sino que él debe ser presentado por parte legítima, esto es, aquélla que padezca un perjuicio o invoque un agravio y persevere en el recurso[[3]](#footnote-3)."

**Sujetos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal**

Son sujetos del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal son los siguientes:

- Servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal.

Es importante resaltar, que las sanciones y conductas sancionables definidas en los artículos 100 a 102 de la Ley 42 de 1993 y del segundo parágrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011, aplicarán a los hechos o conductas acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia del mismo, para los hechos anteriores deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en las normas incluidas en las normas especiales que regulaban la materia, entre otras, la Ley 42 de 1993 desde el artículo 101 y siguientes.

**Impedimentos y Recusaciones**

Dado que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal que adelanta la Contraloría de Bogotá D.C., es un procedimiento de carácter administrativo que conlleva unas consecuencias punitivas contra individuos, es obligatorio velar por que en esta actuación administrativa se observe con apego el debido proceso, conforme lo preceptúa el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

En este sentido, es claro que los operadores jurídico-fiscales, deben garantizar la independencia e imparcialidad requeridas para el conocimiento, trámite y decisión en los procesos administrativos sancionatorios fiscales que adelanten, entendida esta noción de imparcialidad en ambas dimensiones, tanto subjetiva como objetiva, como lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C-496/16:

“La jurisprudencia constitucional le ha reconocido a la noción de imparcialidad, una doble dimensión: (i) subjetiva, esto es, relacionada con “la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto”; y

(ii) una dimensión objetiva, “esto es, sin contacto anterior con el *thema decidendi*, “de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto”. No se pone con ella en duda la “rectitud personal de los Jueces que lleven a cabo la instrucción” sino atender al hecho natural y obvio de que la instrucción del proceso genera en el funcionario que lo adelante, una afectación de ánimo, por lo cual no es garantista para el inculpado que sea éste mismo quien lo juzgue”.

Por esta razón, está previsto que en el evento en que alguno de los operadores jurídico-fiscales estén incursos en las causales previstas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 se debe proceder de conformidad con el trámite previsto en el artículo 12 del Ley 1437 de 2011, esto es, el envío dentro de términos del escrito motivado al superior funcional, quien dispone de diez (10) días para resolverlo.

**CAPÍTULO II**

**TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

Los servidores de la Contraloría de Bogotá, D.C., que tengan conocimiento de la ocurrencia de un hecho que pueda generar el inicio de una actuación administrativa sancionatoria, debe informarlo por escrito de manera inmediata a su superior o al funcionario competente, allegando para el efecto los soportes pertinentes.

Si la solicitud de inicio de una actuación administrativa sancionatoria se origina como consecuencia de la no rendición de cuenta, la rendición incompleta o extemporánea, se deben detallar los aspectos que no se rindieron, o rendidos indebidamente, explicando el por qué.

En el evento de la omisión en la atención de requerimientos, se debe indicar cuándo ocurrió, el plazo de vencimiento y adjuntar los soportes documentales pertinentes.

En cualquier caso, la petición debe contener una narración concreta de los hechos, así como la información completa del presunto responsable.

Una vez recibido por el funcionario competente, este analizará la pertinencia del inicio de las averiguaciones preliminares de que trata el inciso 2º del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de establecer si existe mérito para el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio.

Si establece que, en efecto, existe mérito suficiente se elaborará el auto de apertura y de formulación de cargos. En caso contrario se debe efectuar el archivo mediante acto administrativo debidamente motivado.

El procedimiento administrativo sancionatorio cuenta con las siguientes actividades:

**Averiguaciones preliminares:** Etapa en la cual la autoridad administrativa debe establecer si existe o no, mérito para la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio. Se debe notificar al sujeto pasivo, conforme lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De no existir causas suficientes, se proferirá auto de archivo debidamente motivado.

**Auto de apertura y formulación de cargos:** En el evento de existir suficiente mérito para el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, el competente proferirá el auto de apertura y formulación de cargos, que debe contener como mínimo:

Identificación plena y empleo desempeñado por el servidor público, contratista, o el particular, contra el cual se inicia el procedimiento administrativo sancionatorio.

Descripción clara y precisa de los hechos que originan el inicio del proceso.

Señalamiento de las disposiciones legales presuntamente vulneradas, teniendo en cuenta las causales descritas en los artículos 100 a 102 de la Ley 42 de 1993 y del segundo parágrafo del artículo 114 de la Ley 1474 de 2011.

Exposición del derecho que le asiste al presunto (s) responsable (s) de presentar descargos, solicitar o allegar las pruebas que estime pertinentes, indicando el término con el que cuenta.

Esta determinación debe ser notificada al (los) investigado(s) de manera personal, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (artículos 67 y siguientes) señalando que contra la misma no procede recurso.

Para las notificaciones por medios electrónicos el implicado debe manifestar por escrito su aceptación a ser notificado por este medio, en los términos previstos en el artículo 53 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Descargos y solicitud de pruebas:** En esta etapa el (los) implicado (s) en ejercicio del derecho de contradicción, defensa y debido proceso, cuentan con el término de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación personal del auto de inicio, para presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretenda hacer valer dentro de la actuación administrativa, acorde a lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Periodo probatorio**: Cuando deban practicarse pruebas a petición de parte o de oficio, se contará con el término máximo de diez (10) días hábiles, una vez vencido se dará traslado al implicado para alegar.

Sí las pruebas solicitadas son inconducentes, improcedentes, impertinentes, superfluas o inútiles, serán rechazadas mediante auto motivado.

Si son tres o más los implicados, o se deben practicar pruebas en el exterior, el término es hasta de treinta (30) días hábiles.

En esta etapa se deben tener en cuenta los artículos 40 y 75 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (improcedencia recursos), así como el auto que decreta las pruebas que debe notificarse por estado (artículo 295 CGP).

Traslado para alegar: Una vez vencido el término para la práctica de pruebas que señala el inciso 1° del artículo 48 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se dará traslado para alegar al investigado por el término de diez (10) días. Con el fin de garantizar el derecho de contradicción y defensa, así como el debido proceso se debe realizar este traslado a través de auto que debe ser notificado por estado (artículo 295 CGP) (No proceden recursos).

**Decisión**: Acorde a lo dispuesto en el artículo 49 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fenecido el término de traslado y dentro de los quince (15) días siguientes, el funcionario competente debe proferir el acto administrativo que contenga la decisión adoptada, bien sea de archivo o sanción, la cual deberá contener como mínimo:

Individualización del servidor público o particular y el empleo desempeñado, contra quien se dirige el proceso sancionatorio.

Análisis claro de los hechos objeto del procedimiento administrativo.

Análisis de las pruebas con base en las cuales se archiva o se impone la sanción.

Indicación de las normas infringidas, de acuerdo con los hechos probados en el evento de decisión sancionatoria.

Enunciación de la determinación adoptada (archivo o sanción) y su debida fundamentación.

Indicar los recursos que proceden, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Notificación de la decisión**. Debe efectuarse de manera personal de no ser posible se procederá a efectuarla por aviso, tal como lo disponen los artículos 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Decisión sancionatoria**: Si el proceso culmina con multa, una vez ejecutoriada la decisión, se debe enviar a la Subdirección de Jurisdicción Coactiva de la entidad, para lo pertinente.

Si el sancionado cancela el valor de la multa con anterioridad a la remisión a la Subdirección de Jurisdicción Coactiva, a través de memorial allegará la copia de la consignación, una vez verificado el pago se debe expedir el acto administrativo que declare extinta la obligación.

**CAPÍTULO III**

**NATURALEZA JURÍDICA**

Las actuaciones de los servidores públicos conllevan responsabilidades que pueden ser de tipo político, penal, administrativo o disciplinario, civil y fiscal. La doctrina administrativa hace mención indiscriminada a la responsabilidad disciplinaria y administrativa, las cuales surgen del desconocimiento del agente público de una obligación administrativa que se le ha impuesto previamente.

Aunque está claramente definido que el proceso de responsabilidad fiscal tiene naturaleza administrativa, resarcitoria y patrimonial, no sucede lo mismo frente a la naturaleza de las amonestaciones y multas impuestas por la Contraloría, frente a las cuales la doctrina no ha desarrollado dicha categoría, sin que ello impida que se pueda anticipar que no hacen parte del derecho administrativo sancionador propiamente dicho.

Inclusive la Corte Constitucional, en la Sentencia C-540 de octubre 23 de 1997, señaló que la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma de la penal y disciplinaria, sin hacer consideraciones adicionales sobre la responsabilidad derivada del incumplimiento de las obligaciones que tienen las entidades y particulares frente a la Contraloría de Bogotá.

Las referencias sobre la naturaleza de las amonestaciones y multas que impone la Contraloría están en la Sentencia C-484 de 2000, en la cual se evaluó la procedencia de la imposición de sanciones no pecuniarias por parte de los contralores, al tenor del numeral 5 del artículo 268 de la Carta Política. Al respecto, la Corte concluyó que los Contralores son competentes para imponer sanciones no pecuniarias como medio conminatorio fundamentado en el poder correccional del Estado “. (..) por lo que la multa y la amonestación se entienden como sanciones correccionales".

De igual forma, se concluyó que "la multa y la amonestación que consagran las normas acusadas son medidas correccionales que pueden ser impuestas directamente por los contralores en ejercicio del control fiscal". Respecto de la sanción disciplinaria y las "medidas correccionales" se dijo que no tienen la misma naturaleza, por cuanto la primera "se impone como sanción a una conducta en el servicio jurídicamente reprochable", mientras que las segundas "facilitan el ejercicio de la vigilancia fiscal".

La Corte Constitucional utiliza indistintamente los términos de "sanciones correccionales" y "medidas correccionales" para destacar su independencia y diferencia, dentro del derecho disciplinario, características que permiten concluir que las multas y las sanciones que impone la Contraloría de Bogotá D.C. tienen naturaleza correccional.

**Sanciones Aplicables**

En aplicación del principio constitucional de la legalidad de las sanciones, es decir, que estas solo proceden cuando han sido consagradas por una ley o un decreto con fuerza de ley, es importante indicar, cuando se adelante un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal, la normatividad que sirve de fundamento a esa actuación.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional[[4]](#footnote-4) respecto del principio de legalidad:

“Las finalidades que persigue el principio de legalidad son (i) otorgar certidumbre normativa sobre la conducta y la sanción a imponer; (ii) exige que el texto predeterminado tenga fundamento directamente en la ley, sin que sea posible transferir tal facultad al Gobierno o a las autoridades administrativas, por ser competencia privativa del Legislador; (iii) constituye una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos; (iv) protege la libertad individual; (v) controla la arbitrariedad administrativa; y (vi) asegura la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo y sancionador del Estado.

**MULTA**

## Podrá imponerse cuando los sujetos sancionables incurran en una o varias de las conductas tipificadas a título de culpa o dolo, salvo en los casos en que concurran los criterios para la imposición de la sanción de suspensión.

 Como lo dispone el artículo 50 del Ley 1437 de 2011, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se deben graduar en atención a los siguientes criterios:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados[[5]](#footnote-5).

2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero[[6]](#footnote-6).

3. Reincidencia en la comisión de la infracción.

4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.

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.

**CAPÍTULO IV**

**DE LOS RECURSOS**

**REPOSICIÓN**

Medio de impugnación –optativo-, procede contra la decisión de primera instancia, se interpone ante la misma autoridad que profirió el acto administrativo –archivo / sanción- con el fin de que se aclare, modifique, adicione o revoque la determinación adoptada.

**APELACIÓN**

Se interpone ante el inmediato superior funcional de la autoridad administrativa que ha proferido la decisión, con el fin de aclarar, modificar, adicionar o revocar la determinación revisada, puede ser interpuesto directamente o como subsidiario del recurso de reposición.

**QUEJA**

Procede ante el rechazo del recurso de apelación, se interpone directamente ante el superior funcional de la autoridad administrativa que ha negado el recurso, es facultativo, al escrito debe acompañarse copia de la providencia nugatoria del recurso.

**TÉRMINO PARA LA INTERPOSICIÓN DE LOS RECURSOS**

Los recursos de reposición y apelación deben ser interpuestos por escrito en la diligencia de notificación personal o dentro de los cinco (5) días siguientes a la misma o a la notificación por aviso o al vencimiento del término de publicación, según el caso.

Los recursos deben contener los requisitos contemplados en el artículo 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el evento de no cumplir con los exigidos por la norma, los mismos deben ser rechazados, determinación contra la que procede el recurso de queja.

El recurso de queja se interpone dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. Los recursos deben tramitarse conforme lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin embargo, debe tenerse en cuenta que los actos que los resuelven, deben ser decididos en un término de un (1) año contado a partir de la debida y oportuna interposición, so pena de la pérdida de competencia, sin embargo es pertinente verificar la aplicación de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico emitidas por el Comité de Conciliación en la materia. Si bien la Ley da un (1) año de preferencia, cada instancia debe resolver el recurso en un término de cuatro (4) meses, sin que el vencimiento de dicho plazo genere vicio alguno sobre la actuación administrativa.

Los recursos que no sean decididos en el término señalado se entienden fallados a favor del recurrente (silencio administrativo positivo), sin perjuicio de las responsabilidades que se generen para el servidor encargado de resolver.

**FIRMEZA**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO FISCAL**

**Averiguaciones preliminares**

**(Artículo 47 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)**

- Actividades tendientes a determinar si existe mérito para abrir el Procedimiento administrativo Sancionatorio (requerimiento, verificación, entre otras).

- Se comunica al sujeto

**Archivo**

**Auto de apertura y formulación de cargos**

- Contenido del auto

- Notificación Personal

- Señala el término de 5 días para presentar descargos y solicitud de pruebas.

**Descargos y solicitud de pruebas**

- El término corre a partir del día siguiente de la notificación personal del auto anterior.

- Puede presentar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer dentro de la actuación.

**Periodo probatorio**

- Se decretan las pruebas de oficio o las solicitadas

- Se notifica por estado

- No procede recurso

- Las pruebas inconducentes, impertinentes, superfluas se rechazan por acto administrativo motivado, el cual no tiene recursos.

- Término para la práctica: 10 días o 30 días si son más de tres investigados

**Decisión**

**-** Acto administrativo motivado

- Se debe proferir dentro de los 15 días siguientes a la presentación de los alegatos.

- Se notifica personalmente en los términos del Artículo 67 y ss del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- Procede recurso de reposición y apelación.

**No hay mérito**

**Si hay mérito**

Decisión de archivo (motivada)

**Sanción**

**Suspensión**

Ejecutoria

Remitir copia superior jerárquico del sancionado

**Multa**

Pago: acto administrativo que declara extinta la obligación

No pago: Remisión a Subdirección de Jurisdicción Coactiva

1. Consejo de Estado, 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738), proferida el 22 de octubre de 2012, C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sentencia C-135/16, proferida el 17 marzo de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, Sentencia SU-327/95, proferida por el 27 de julio 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, Sentencia SU-327/95, proferida por el 27 de julio 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz. [↑](#footnote-ref-4)
5. C- -484 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En efecto, en el aparte más discutible, el artículo 99 de la Ley 42 de 1993 señala que la solicitud de remoción y la suspensión “se aplicarán a través de nominadores”. Esto no significa que los contralores pueden imponer directamente esas sanciones, simplemente establecen la posibilidad de solicitar, al funcionario disciplinario competente, que entre otros puede ser el nominador, la imposición de las sanciones disciplinarias que consagran estas disposiciones, previo proceso disciplinario. En el mismo sentido, debe leerse la solicitud de suspensión como medida cautelar, la cual deberá requerirse por la contraloría, sin que por ello ostente un carácter vinculante, al funcionario que ejerce el poder disciplinario. // De igual manera, una interpretación exegética de la expresión “solicitarán la remoción o la terminación del contrato…”, contenida en el artículo 102 de la Ley 42 de 1993 permite concluir que esa disposición no autoriza a las contralorías a imponer las sanciones, sino que faculta al órgano de control fiscal a requerir al funcionario que ejerce la facultad disciplinaria, quien previo proceso disciplinario, podrá imponer dichas sanciones.” [↑](#footnote-ref-5)
6. Lesión efectiva causada sobre el objeto de protección por parte de la norma que tipifica el comportamiento. [↑](#footnote-ref-6)