

Procedimientos administrativos sancionatorios

Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia*

David Suárez Tamayo**
Paulina Mejía Londoño***
Laura Restrepo Gómez****

Recibido: noviembre 15 de 2013

Aprobado: marzo 4 de 2014

Resumen

Dentro de las prerrogativas con las que cuenta la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines y cometidos, se encuentra la potestad sancionadora, la cual se desarrolla y materializa a través de procedimientos administrativos sancionatorios, de los cuales se encontraron noventa y siete (97) una vez revisada la legislación entre 1991 y 2011. En esta primera fase de la Investigación, adelantada durante el año 2012, se da cuenta de dicho inventario, y se señalan los pronunciamientos más relevantes de la Corte Constitucional en materia sancionatoria administrativa.

Palabras clave: potestad sancionatoria administrativa, procedimientos sancionatorios administrativos, tipicidad, legalidad, faltas, sanciones, principios, instancias.

* Este es el resultado del informe final de la primera fase la investigación realizada y finalizada durante el año 2012, la cual se enmarca dentro del Grupo de Investigación Derecho y Poder de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT de Medellín Colombia, institución que patrocinó dicha investigación. Se destaca la participación en la revisión del informe final de las estudiantes de 7.º semestre María Alejandra Londoño Hurtado y Susana González Duarte. Durante el año 2013 se adelantó la segunda fase donde se abordarán ya en detalle 2-3 procedimientos administrativos sancionatorios específicos, y algunos asuntos problemáticos.

** Investigador principal. Abogado de la Universidad de Antioquia, especialista en Derecho Administrativo y en Gerencia de la Universidad Pontificia Bolivariana, magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia, Investigador y profesor de tiempo completo de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT-Medellín. Director Académico de la Especialización de Derecho Público de la misma Universidad. Email: dsuarezt@eafit.edu.co

*** Auxiliar de Investigación. Estudiante de décimo semestre de la Universidad Eafit. Email: paulimejia@hotmail.com

**** Auxiliar de Investigación. Estudiante de octavo semestre de la Universidad Eafit. Email: lrestr49@eafit.edu.co

Administrative Penalizing Procedures ***Normative Inventory and Sentences of Colombia Constitutional Court***

Abstract

Within the prerogatives of public administration to comply with its objectives, there is the penalizing power, which is developed and materialized through administrative penalizing procedures, from which (97) ninety-seven were found after the legislation was revised between 1991 and 2001. In this first stage of research carried out in the year 2012, such inventory is related and the most relevant pronouncements of the Constitutional Court in relation to administrative penalizing facts are mentioned.

Key words: administrative penalizing power, administrative penalizing procedures, authenticity, legality, offenses, penalties, principles, entities

Introducción

La Administración Pública tiene la potestad 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 muchos ciudadanos, no divulgados, e incluso estudiados muy poco por la academia y la doctrina colombiana.

Es así como en esta primera fase de la investigación, nos propusimos hacer un inventario de los procedimientos sancionatorios consagrados en la legislación colombiana desde 1991 hasta el 2011. Encontramos un número significativo (cerca de 97 procedimientos), por lo que es difícil pretender que alguien conozca la cantidad de faltas que no debe cometer y las sanciones que se le podrían imponer en caso de incurrir en ellas.

Para la exposición de este tema se van a abordar los siguientes aspectos: concepto-naturaleza de la potestad sancionadora del Estado y de la Administración Pública; fundamento constitucional de la potestad sancionadora administrativa; inventario legal de los procedimientos administrativos sancionatorios; y desarrollo jurisprudencial relevante sobre el tema, para presentar unas conclusiones al respecto.

Para los resultados que se presentan se realizó una labor de indagación legislativa teniendo en cuenta, en primer lugar, los procedimientos sancionatorios conocidos por los miembros del grupo de investigación, y en segundo lugar, la búsqueda y rastreo en las leyes desde 1991 hasta el 2011. De esta manera se pretendía establecer aproximadamente cuántos y cuáles procedimientos sancionatorios administrativos existen en el ordenamiento jurídico colombiano. Finalmente, se revisó la jurisprudencia más relevante de la Corte Constitucional sobre el tema.

1. Concepto-naturaleza de la potestad sancionadora del Estado y de la Administración Pública

En el Estado convergen diferentes potestades y prerrogativas, de las cuales, una de las más relevantes es el *iuspuniendi* o potestad sancionadora. Esta potestad sancionadora del Estado no se circunscribe, como muchos piensan, al derecho penal y a las atribuciones que tienen las diferentes autoridades penales, pues existen otras manifestaciones del *iuspuniendi* estatal, como el poder sancionador que ejercen las autoridades administrativas e, incluso, algunos particulares. La Corte Constitucional ha considerado la potestad sancionadora del Estado un género, dentro del cual se pueden distinguir diversas especies como el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política o "*impeachment*". "Estos se diferencian entre sí por las materias reguladas, la determinación de los sujetos o las sanciones consagradas respecto de las conductas sancionables" (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C - 406 de 2004, 2004).

Sin embargo, teniendo en cuenta la variedad de manifestaciones en donde la actividad sancionadora puede expresarse, el *iuspuniendi* no corresponde a un poder único del Estado para ejercer dicha potestad¹. Así lo afirmó la Corte Constitucional al establecer 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 (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-214 de 1994, 1994).

¹ En ocasiones esta potestad estatal es transferida a particulares por medio de la Constitución o la Ley como en el caso de los tribunales de ética profesional.

De acuerdo con lo anterior, la potestad sancionadora no es ejercida exclusivamente por los jueces, sino también por diversos funcionarios administrativos a quienes se les ha asignado la facultad de investigar e imponer sanciones con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal, pero igualmente puede estar en cabeza de particulares, como es el caso de los veintiún tribunales de ética profesional existentes en Colombia (Suárez, 2012).

En este orden de ideas, la potestad sancionadora es la facultad que tiene la Administración Pública, y ciertos 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 de Colombia, Sentencia C-506 de 2002, 2002).

Esta facultad de la Administración ha venido cobrando una mayor importancia desde el año 1991, dado que las labores tradicionales que en principio estaban en cabeza de la Administración Pública se vieron ampliadas a otros ámbitos, como la planeación, la intervención en la economía, la redistribución del ingreso, la efectividad de los derechos fundamentales, la protección del medio ambiente, etc.

Dado este incremento en las funciones de la Administración, correlativamente aumentaron las prerrogativas que permitieran llevar a cabo dichas funciones, 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 de Colombia, Sentencia C-506 de 2002, 2002).

Es apenas lógico que el crecimiento de los poderes sancionatorios de la Administración sea directamente proporcional al aumento de las labores 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 de Colombia, Sentencia C-818 de 2005, 2005).

Además de mantener la vigencia del orden jurídico, el poder administrativo sancionador es considerado un medio necesario para alcanzar los fines del Estado y la consecución

de los intereses generales. 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"²(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-030 de 2012, 2012)

2. Fundamento constitucional de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionatoria administrativa no se encuentra expresamente consagrada en la Constitución Política, pero existen varios artículos constitucionales de los cuales se puede inferir³, el más importante de los cuales es el artículo 29, que consagra el debido proceso administrativo. La Corte se ha referido el debido proceso administrativo como

[...] (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 de Colombia, Sentencia C-796 de 2006, 2006).

² También se ha dicho lo anterior en Sentencia C-214 de 1994, (Corte Constitucional de Colombia, 1994) y Sentencia C-597 de 1996 (Corte Constitucional de Colombia, 1996)

³ Sentencia de C-506 de 2002 (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

En otro pronunciamiento, 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: 2⁴, 4⁵, 29⁶, y en general en los artículos 150.8⁷, 189.21⁸, 189.22,⁹ 189.24¹⁰, 189.26¹¹, 209¹², 334¹³, 365¹⁴, 366¹⁵, 370¹⁶, lo cual constituye una clara manifestación del *ius puniendi* 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 de Colombia, Sentencia C-089 de 2011, 2011), afirmación esta última que no compartimos totalmente, dado que la Constitución Política no establece diferencia alguna en cuanto a la aplicación y grado de obligatoriedad de los principios en materia sancionatoria, sea cual fuere su especie.

⁴ Fines del Estado.

⁵ La Constitución es norma de normas.

⁶ El debido proceso.

⁷ Funciones del congreso, expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia.

⁸ Funciones del presidente, ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.

⁹ Funciones del presidente, ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

¹⁰ La inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

¹¹ Funciones del presidente, ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común.

¹² Principios de la función administrativa.

¹³ La dirección general de la economía estará a cargo del Estado.

¹⁴ Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado.

¹⁵ El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado.

¹⁶ Corresponde al Presidente de la República el control de la eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

3. *Inventario legal de los procedimientos administrativos sancionatorios*

Después de haber visto la importancia que ha cobrado la potestad sancionadora de la Administración en los últimos años y la relevancia que la Corte Constitucional le da, es pertinente visualizar cómo se encuentra plasmada en la legislación colombiana a través de la consagración normativa de los diferentes procedimientos sancionatorios.

Es así como una de las tareas principales de esta primera fase investigativa fue identificar cuántos procedimientos sancionatorios se encontraban consagrados en la legislación colombiana desde 1991 al 2011. El resultado encontrado después de la búsqueda fue de 97¹⁷ procedimientos administrativos sancionatorios consagrados en normas con rango de ley¹⁸, un número que tal como lo expresa el profesor y doctrinante español Alejandro Nieto

[...] ni un ciudadano cualquiera, ni el jurista más estudioso ni el profesional más experimentado son capaces de conocer las infracciones que cada día pueden cometer. En estas condiciones, el requisito de la reserva legal y el de la publicidad de las normas sancionadoras son una burla, dado que físicamente no hay tiempo de leerlas ni, leídas, son inteligibles para el potencial infractor de cultura media (Nieto, 2012, p. 27).

Ahora bien, tal número de procedimientos no solo se vuelve de difícil aplicación para los administrados, sino también para los abogados litigantes y para la Administración misma. Así lo advierte el profesor español Alejandro Nieto: "Si las Administraciones públicas quisieran aplicar puntualmente las normas sancionadoras y obligar a los ciudadanos a cumplirlas tendrían que dedicar todos sus funcionarios a la tarea y, aún así, no darían abasto" (Nieto, 2012, p. 28).

La cantidad de faltas que puede llegar a cometer una persona no es el único inconveniente. Cuando estaba por expedirse en Colombia el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo, se anunció, como una de las novedades de este, la estipulación de un procedimiento sancionatorio administrativo general. Muchos creyeron que los procedimientos administrativos sancionatorios quedarían finalmente unificados, pero lejos de lograrse este objetivo, la norma estipula que los procedimientos sancionatorios especiales siguen vigentes y solo aquellos que no consagren uno especial se van a regir por el general. Como suele suceder con muchas de las normas en Colombia, la norma general termina siendo una norma residual y subsidiaria, dado que la mayoría de los procedimientos más importantes y más recurrentes tienen una norma especial. Es así como, a título de ejemplo, de los noventa y siete (97) procedimientos sancionatorios encontrados, cincuenta y tres (53) consagran uno especial, diez (10) se remiten expresamente al sancionatorio general del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso-Administrativo¹⁹, tres (3) se remiten al sancionatorio

¹⁷ Es importante aclarar que de los 97 procedimientos sancionatorios encontrados, no todos tienen igual nivel de desarrollo legal. Aquellos con mejor consagración normativa tenían, tipificación de faltas, tipificación de sanciones, procedimiento o remisión al procedimiento general, principios e instancias. Pero habían otros en donde solo se establecían las faltas y las sanciones.

¹⁸ Adicionalmente se encontraron algunos procedimientos administrativos sancionatorios consagrados en decretos reglamentarios e incluso existen algunos adoptados por normas internas de las entidades, los cuales consideramos deben inaplicarse, una vez fue expedida por el Congreso de la República de Colombia la Ley 1437 de 2011 (República de Colombia, artículos 1, 3, 47-52, 2011)

¹⁹ Procedimientos encontrados que remiten expresamente al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por el Sena a las empresas, procedimiento sancionatorio en materia de patrimonio cultural de la nación, procedimiento sancionatorio en materia de parques de diversiones y atracciones mecánicas, procedimiento sancionatorio en materia de Erradicación de la gripa Aviar, procedimiento sancionatorio consagrado en la Ley de regalías, procedimiento sancionatorio urbanístico, procedimiento sancionatorio a los establecimientos de comercio que no cumplan los requisitos exigidos por la

disciplinario de la Ley 734 de 2002²⁰, uno (1) se remite al Código de Procedimiento Penal y al Código Nacional de Policía²¹, uno (1) se remite al Código Nacional de Tránsito Terrestre consagrado en la Ley 769 de 2002²² y uno (1) se remite al Código Nacional y Departamental de Policía; otros guardan absoluto silencio.

A pesar de lo anterior, la consagración del procedimiento sancionatorio general benefició a las personas sujetas a sanciones y a aquellas entidades públicas que debían imponer sanciones pero no tenían un procedimiento sancionatorio establecido ni remisión expresa a otra norma; por lo tanto, eran los mismos funcionarios quienes creaban las etapas del procedimiento y los términos, generándose con ello una alta discrecionalidad por parte de los investigadores, e incertidumbre y desigualdad para los administrados. Como estos, se encontraron en el inventario legal realizado de veintinueve (29) procedimientos sancionatorios que consagraban faltas y sanciones, pero que no hacían alusión a las etapas y los términos del procedimiento para imponer estas últimas²³.

Ley, procedimiento sancionatorio de, Ministerio de Comunicaciones a proveedores, administradores y usuarios de servicios de internet, Procedimiento sancionatorio del DANE a personas naturales o jurídicas o entidades públicas que obstaculicen la investigación estadística sobre explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

²⁰ Procedimientos encontrados que remiten al procedimiento sancionatorio disciplinario consagrado en la Ley 734 de 2002: Régimen disciplinario de la policía nacional, procedimiento disciplinario del colegio colombiano del administrador público y el tribunal ético de los administradores policiales

²¹ Procedimiento encontrado que remite al código de procedimiento penal y al código nacional de policía: El estatuto tributario de la DIAN

²² Al artículo 158 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre):

²³ Procedimientos encontrados que no consagra etapas ni términos y tampoco hacen remisión a otros procedimientos sancionatorios: Procedimiento sancionatorio por Publicidad Exterior Visual colocada en lugares prohibidos, procedimiento sancionatorio a usuarios de servicios públicos domiciliarios, procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el INURBE, procedimiento sancionatorio que lleva a cabo la junta directiva del Banco de la república, procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el DANE, procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el ministerio de salud, procedimiento sancionatorio que lleva a cabo la Autoridad Nacional de Televisión, procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el contador general de

La consagración del procedimiento sancionatorio general también reivindicó el principio de reserva de ley, dado que había muchos procedimientos sancionatorios consagrados en decretos reglamentarios e incluso en normas internas de las entidades, lo cual a todas luces es improcedente e inaceptable, tema del cual se hablará más adelante.

Con tal cantidad de procedimientos plasmados en normas especiales es pertinente para el modelo colombiano el cuestionamiento que hace para España el profesor Alejandro Nieto al decir que

[...] hoy cabe preguntarse hasta qué punto puede hablarse de un solo Derecho Administrativo Sancionador y no de tantos Derechos como sectores ordinamentales con características individualizadas hayan, como es el caso del Fiscal, del Orden Social, Tráfico y Policía que son los de mayor tradición, a los que se van sumando otros menos venerables quizás pero igualmente importantes, como el Medioambiental, Urbanístico, Sanitario y muchos más que les van siguiendo (Nieto, 2012, p. 570).

En el siguiente cuadro se puede visualizar los noventa y siete (97) procedimientos sancionatorios encontrados:

la nación, procedimientos sancionatorios a quienes no acaten las disposiciones de la Ley 261 sobre las personas con limitaciones físicas, procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el ICA, procedimiento sancionatorio de la comisión nacional del servicio civil a servidores públicos de entidades nacionales y territoriales, procedimiento sancionatorio de la Dirección General de Prevención y Conciliación del Ministerio de Justicia a Centros de Conciliación, procedimiento sancionatorio que lleva a cabo la Autoridad Marítima Nacional, procedimiento sancionatorio del Ministerio de Desarrollo Económico a prestadores de servicios turísticos, procedimiento sancionatorio de la Autoridad distrital de turismo a prestadores de servicios turísticos, Procedimiento sancionatorio de las alcaldías municipales a personas que tengan como actividad principal el arrendamiento de bienes raíces destinados a vivienda urbana, Procedimiento sancionatorio de la superintendencia de economía solidaria, procedimiento sancionatorio en materia de establecimientos educativos, Procedimiento sancionatorio consagrado en la Ley Antimonopolios, Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Red Nacional de Bibliotecas, Procedimiento sancionatorio consagrado en la Ley de videojuegos.

Cuadro 1. Procedimientos sancionatorios

<i>Procedimiento</i>	<i>Consagración normativa</i>	<i>Artículos</i>
Procedimiento administrativo de carácter sancionatorio para aspectos no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único.	Ley 1437 de 2011	Artículos 47- 52
Procedimiento para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento en las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Contratistas)	Ley 1474 de 2011	Artículo 86
	Decreto 734 de 2012	art. 8.1.10 parágrafo 2º
Procedimiento sancionatorio disciplinario	Código Disciplinario Único: Ley 734 de 2002.	Artículos 150-174, 175-181, 182-191, 210-215
	Modificada por la Ley 1474 de 2011	Artículos 46-60
Procedimiento sancionatorio de responsabilidad fiscal y proceso de responsabilidad fiscal ²⁴	Ley 42 de 1993	Artículos 99-101
	Ley 610 de 2000 Ley 1474 2011	Artículo 39-57 y 97-120
Procedimiento sancionatorio ambiental llevado a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente y CAR	Ley 1333 de 2009	Toda
Estatuto tributario –DIAN–	Decreto 624 de 1989	Artículo 684-1 (remite al Código Penal y Código Nacional de Policía) 634-682, 742-791
Procedimientos sancionatorios de tránsito	Ley 769 de 2002	Artículos 122-133, 135-137, 142-152, 158
	Ley 1383 de 2010	Artículos 20, 21, 22, 24-26
	Decreto-Ley 19 de 2012	Artículos 205, 206
	Ley 1548 de 2012	Toda
Tribunales de Ética Médica	Ley 23 de 1981	Artículos 74-90
Tribunales de Ética Odontológica	Ley 35 de 1989	Artículos 70-90
Tribunales de Ética profesional de Veterinaria y Zootecnia	Ley 576 de 2000	Artículos 107-135
Tribunales de Ética Optométrica	Ley 650 de 2001	Artículos 72-87
Tribunales Éticos de Archivística	Ley 1409 de 2010	Artículos 26-52
Régimen Disciplinario del Deporte	Ley 49 de 1993	Artículos 1-53
Tribunal Nacional Ético de Enfermería	Ley 911 de 2004	Artículos 42-73
Tribunales de Terapia Ocupacional	Ley 949 de 2005	Artículos 47-61

²⁴ Si bien la Corte Constitucional ha señalado que el proceso de responsabilidad fiscal no es sancionatorio, sino resarcitorio, aquí le daremos también el carácter de sancionatorio, dado que el mismo puede generar inhabilidad para contratar y ejercer cargos públicos, lo cual constituye sanción sin lugar a dudas.

<i>Procedimiento</i>	<i>Consagración normativa</i>	<i>Artículos</i>
Tribunales de Psicología	Ley 1090 de 2006	Artículos 60-91
Colegio Colombiano del Administrador Público	Ley 1006 de 2006	art. 8 (remite al procedimiento consagrado en la Ley 743 de 2002), 13
Tribunales de Bacteriología	Ley 1193 de 2008	Artículos 10-41
Tribunal Ético de Administradores Policiales	Ley 1249 de 2008	Artículos 12-14 (remite al procedimiento consagrado en la Ley 734 de 2002)
Consejo Profesional de Administración de Empresas	Decreto 2718 de 1984	arts 22-27
Consejo nacional profesional de Economía	Ley 37 de 1990	Artículos 19-28
Junta Central de Contadores	Ley 43 de 1990	No existe norma que consagre el procedimiento
Colegio Profesional de Geógrafos	Ley 78 de 1993	Tiene función de investigación y sanción pero no hay norma que consagre procedimiento y faltas.
Consejo Profesional Nacional de Arquitectura	Ley 435 de 1998	Artículo 24
Consejo Profesional Nacional de Ingeniería	Ley 842 de 2003	Artículo 46-77
Tribunal de ética de Terapia Respiratoria	Ley 1240 de 2008	Artículo 20
Consejo Profesional Nacional de Fisioterapia	Ley 528 de 1999	Artículo 8
Colegio Nacional de la Profesión de Ecología	Ley 1284 de 2009	Artículos 9 y 11
Procedimiento sancionatorio a usuarios de servicios públicos domiciliarios	Ley 142 de 1994	Artículos 140 y 141 modificados por la Ley 689 de 2001
Procedimiento sancionatorio a ESP (Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios)	Ley 142 de 1994	Artículos 81, 106-115
Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia Financiera	Decreto ley 663 de 1993 modificado por la Ley 795 de 2003	Artículos 208, 209, 211
	Ley 964 de 2005	Artículos 50, 51, 53, 59
Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Industria y Comercio	Ley 1480 de 2011	Artículos 60 y 61
Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Sociedades	Ley 222 de 1995	Artículo 86 numeral 3
Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Notariado y Registro	Decreto ley 960 de 1970	Artículos 198, 199, 201-203, 213, 215
	Ley 734 de 2002	Artículos 58-65
Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Subsidio Familiar	Ley 25 de 1981	Artículo 15
	Decreto 341 de 1988	Artículos 90, 92
Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Transportes	Ley 336 de 1996	Artículos 50 y 51

<i>Procedimiento</i>	<i>Consagración normativa</i>	<i>Artículos</i>
Procedimiento sancionatorio de la Superintendencia de Economía Solidaria	Ley 454 de 1998	Artículo 36 numerales 6 y 7
Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Decreto Ley 356 de 1994 (Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada)	Artículos 76 y 77
	Resolución 2946 de 2010	Artículos 38, 44-47, 52-63
Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por la Superintendencia de Salud	Ley 1438 de 2011	Artículos 128, 130-133
	Ley 828 de 2003	Artículo 5
	Ley 100 de 1993	Artículo 230
Procedimiento sancionatorio llevado a cabo por el INVIMA	Decreto 677 de 1995	Artículos 111-120, 125-141
	Decreto 3518 de 2006	Artículos 54-61, 66-74
Procedimiento sancionatorio urbanístico	Ley 388 de 1997	Artículos 103-105, 108 modificados por la Ley 810 de 2003
Procedimiento sancionatorio en materia de TICS	Ley 1341 de 2009	Artículos 64-67
Procedimientos sancionatorios de policía	Decreto-Ley 1355 de 1970	Artículos 186-230
	Decreto-Ley 522 de 1971	Todo
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el INURBE (Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana)	Ley 3 de 1991	Artículo 30
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo la junta directiva del Banco de la República	Ley 31 de 1992	Artículo 16 literal e
Instituciones de Educación Superior	Ley 30 de 1992	Artículos 48-52
Procedimiento sancionatorio que llevan a cabo las instituciones de reclusión carcelaria	Ley 65 de 1993	Artículos 117, 121, 123, 126, 127, 134 y 135
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el DANE	Ley 79 de 1993	art. 6
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el Ministerio de Salud	Ley 100 de 1993	Artículo 271
Procedimiento sancionatorio que llevan a cabo las Fuerzas Militares de Colombia	Ley 48 de 1993	Artículos 41, 42, 47 y 48
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el Consejo Nacional Electoral	Ley 130 de 1994	Artículos 8, 30 y 39
Establecimientos educativos	Ley 115 de 1994	Artículo 203
Procedimiento sancionatorio que llevan a cabo los Consejos de Control Ético de los partidos y movimientos políticos a sus miembros o afiliados	Ley 130 de 1994	Artículos 44 y 45
Procedimiento sancionatorio publicidad exterior visual colocada en lugares prohibidos	Ley 140 de 1994	Artículos 3 y 13

<i>Procedimiento</i>	<i>Consagración normativa</i>	<i>Artículos</i>
Sanción SENA a empresas	Ley 119 de 1994	Procedimiento administrativo del CCA
Procedimiento sancionatorio a los establecimientos de comercio que no cumplan los requisitos exigidos por la Ley	Ley 232 de 1995	Artículos 2 y 4
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el Contador General de la Nación	Ley 298 de 1996	Artículos 4 inciso t, 8
Procedimientos sancionatorios a quienes no acaten las disposiciones de la Ley 261 sobre las personas con limitaciones físicas	Ley 361 de 1997	Artículos 13, 15, 47, 52, 58, 65 y 67
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo el ICA	Ley 395 de 1997	Artículo 17
Procedimiento sancionatorio de la Dirección General de Prevención y Conciliación del Ministerio de Justicia a Centros de Conciliación	Ley 446 de 1998	Artículo 94
Procedimiento sancionatorio en materia de juegos de suerte y azar	Ley 643 de 2001	Artículo 44 modificado por el Decreto 4142 de 2011
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo la Autoridad Marítima Nacional	Ley 658 de 2001	Artículos 62 y 63
Procedimiento Sancionatorio que lleva a cabo la Asamblea General o Consejo de Administración de conjuntos residenciales a los propietarios	Ley 675 de 2001	Artículos 59-62
Procedimiento sancionatorio de, Ministerio de Comunicaciones a proveedores, administradores y usuarios de servicios de internet	Ley 679 de 2001	Artículos 7-10
Procedimiento sancionatorio del Ministerio de Desarrollo Económico a prestadores de servicios turísticos.	Ley 679 de 2001	Artículos 19, 20
Procedimiento sancionatorio del DANE a personas naturales o jurídicas o entidades públicas que obstaculicen la investigación estadística sobre explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.	Ley 679 de 2001	Artículo 36
Procedimiento sancionatorio de la autoridad minera a los concesionarios	Ley 685 de 2001	Artículos 287 y 288
Procedimiento sancionatorio de la Autoridad distrital de turismo a prestadores de servicios turísticos	Ley 768 de 2002	Artículo 21
Régimen disciplinario de las Fuerzas militares	Ley 836 de 2003	Toda la ley
Alcaldías municipales a personas que tengan como actividad principal el arrendamiento de bienes raíces destinados a vivienda urbana.	Ley 820 de 2003	Artículos 32 -34
Procedimiento sancionatorio de la Comisión Nacional del Servicio Civil a servidores públicos de entidades nacionales y territoriales	Ley 909 de 2004	Artículo 12 Parágrafo 2
Procedimiento sancionatorio taurino	Ley 916 de 2004	Artículos 81- 85
Ley de Bancadas	Ley 974 de 2005	Artículo 4

<i>Procedimiento</i>	<i>Consagración normativa</i>	<i>Artículos</i>
Atención a la población que padece de VIH/Sida.	Ley 972 de 2005	Artículo 3
RUNT	Ley 1005 de 2006	Artículos 12-14
Régimen Policía Nacional	Ley 1015 de 2006	Artículos 1-60
Patrimonio cultural de la Nación	Ley 1185 de 2008	Artículo 10
Normas de seguridad en piscinas	Ley 1209 de 2008	Artículos 1-15
Parques de diversiones y atracciones mecánicas	Ley 1225 de 2008	Artículos 2-9
Normas frente a residuos y desechos peligrosos	Ley 1252 de 2008	Artículos 16 y 17
Erradicación de la gripa Aviar	Ley 1255 de 2008	Artículo 22
Comparendo ambiental	Ley 1259 de 2008	Artículos 4-11
Código de ética del técnico electricista	Ley 1264 de 2008	Artículos 59-113
Ley Antimonopolios	Ley 1340 de 2009	Artículos 25-34
Red nacional de bibliotecas	Ley 1379 de 2010	Artículo 30
Procedimiento sancionatorio a centros de enseñanza automovilística	Ley 1397 de 2010	Artículo 4
Ley de seguridad social en salud	Ley 1438 de 2011	Artículo 128
Pérdida o daño de bienes de defensa nacional	Ley 1476 de 2011	Artículos 1-111
Ley de Partidos Políticos	Ley 1475 de 2011	Artículos 8-13
Ley de videojuegos	Ley 1554 de 2012	Artículo 11
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo la Dirección Nacional de Derechos de Autor	Ley 44 de 1993	Artículos 37-41
	Decreto reglamentario 1258 de 2012	Artículos 33-38
Procedimiento sancionatorio que lleva a cabo la Autoridad Nacional de Televisión	Ley 182 de 1995	Artículos 5 inciso d, 12 inciso h, 24, 53
	Ley 1507 de 2012	Artículos 3 literal e, 6 literal j
Procedimiento sancionatorio por incumplimiento de las ordenes en materia de orden público	Ley 418 de 1997	Artículos 106, 107, 113, 114
	Ley 4 de 1991	Artículo 14
Procedimiento sancionatorio minero	Decreto Reglamentario 1335 de 1987	Artículos 204 y 205
Evaluación de desempeño de Docentes	Decreto 3782 de 2007	Artículo 22-25
Procedimiento sancionatorio aplicado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	Decreto 2245 de 2011	Artículos 4-43
Sanción SENA a aprendices	Acuerdo 0007 de 2012	Capítulo 7 al 10

Fuente: construcción propia

4. *Inventario jurisprudencial de la Corte Constitucional relevante*²⁵

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido abundante en relación con el al derecho administrativo sancionador, aunque se considera que está en deuda, por cuanto se ha limitado en casi todos los casos a hacer una remisión casi que textual y literal al proceso penal, y para mayor desgracia ha señalado que

por ejemplo en materia de principios, legalidad, tipicidad, reserva de ley, en materia administrativa sancionadora no se debe guardar el mismo rigor y exigencia que en materia penal, asunto que consideramos merece revisión de su parte.

En el cuadro siguiente se van a referenciar las sentencias que se consideran más importantes para el tema tratado:

Cuadro 2. Sentencias de la Corte Constitucional

<i>Sentencia</i>	<i>Fecha</i>	<i>Tribunal</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Tema</i>
C -244	Mayo 30 de 1996	Corte Constitucional	Carlos Gaviria Díaz	Principios en el procedimiento sancionatorio disciplinario
C -597	Noviembre 6 de 1996	Corte Constitucional	Alejandro Martínez Caballero	Potestad sancionadora en materia tributaria
SU-620	Noviembre 13 de 1996	Corte Constitucional	Antonio Barrera Carbonell	Debido proceso en materia de responsabilidad fiscal
C-708	Noviembre 6 de 1999	Corte Constitucional	Álvaro Tafur Galvis	Procedimiento sancionatorio disciplinario
C-564	Mayo 17 de 2000	Corte Constitucional	Alfredo Beltrán Sierra	Procedimiento sancionatorio cambiario
C- 404	Abril 19 de 2001	Corte Constitucional	Marco Gerardo Monroy Cabra	Régimen sancionatorio disciplinario
C-555	Mayo 31 de 2001	Corte Constitucional	Marco Gerardo Monroy Cabra	Régimen sancionatorio disciplinario
C-827	Agosto 8 de 2001	Corte Constitucional	Álvaro Tafur Galvis	Potestad sancionatoria de la administración
C-921	Agosto 29 de 2001	Corte Constitucional	Jaime Araujo Rentería	El principio de legalidad en materia administrativa sancionatoria
C-181	Marzo 12 de 2002	Corte Constitucional	Marco Gerardo Monroy Cabra	Derecho penal vs Derecho disciplinario: la culpa
C-506	Julio 3 de 2002	Corte Constitucional	Marco Gerardo Monroy Cabra	Procedimiento sancionatorio en materia tributaria
C-616	Agosto 6 de 2002	Corte Constitucional	Manuel José Cepeda Espinosa	Potestad sancionatoria en materia tributaria
C- 948	Noviembre 6 de 2002	Corte Constitucional	Álvaro Tafur Galvis	Régimen sancionatorio disciplinario

²⁵ En esta investigación solo se indago por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dado que se trataba de hacer un inventario de rango legal. Queda pendiente para futuros trabajos, revisar la jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto, la cual es más dispersa dependiendo del tipo de proceso que se aborde.

Sentencia	Fecha	Tribunal	Magistrado Ponente	Tema
C- 1076	Diciembre 5 de 2002	Corte Constitucional	Clara Inés Vargas Hernández	Régimen sancionatorio disciplinario
C- 098	2003	Corte Constitucional	Jaime Araujo Rentería	Control al ejercicio de una profesión
C- 124	Febrero 18 de 2003	Corte Constitucional	Jaime Araujo Rentería	Principio de legalidad en materia disciplinaria
C- 125	Febrero 18 de 2003	Corte Constitucional	Marco Gerardo Monroy Cabra	Régimen sancionatorio disciplinario
C- 252	Marzo 25 de 2003	Corte Constitucional	Jaime Córdoba Triviño	Régimen sancionatorio disciplinario
C-406	Mayo 4 de 2004	Corte Constitucional	Clara Inés Vargas Hernández	El principio de legalidad en materia sancionatoria administrativa
C-570	Junio 8 de 2004	Corte Constitucional	Manuel José Cepeda Espinosa	Control al ejercicio de una profesión
C- 796	Agosto 24 de 2004	Corte Constitucional	Rodrigo Escobar Gil	Régimen sancionatorio de policía
C - 818	9 de agosto de 2005	Corte Constitucional	Rodrigo Escobar Gil	La potestad sancionatoria del Estado
C- 853	Agosto 17 de 2005	Corte Constitucional	Jaime Córdoba Triviño	El debido proceso en el derecho sancionador
C- 819	Octubre 4 de 2006	Corte Constitucional	Jaime Córdoba Triviño	Régimen sancionatorio disciplinario
C-097	Febrero 14 de 2007	Corte Constitucional	Clara Inés Vargas Hernández	Tipos abiertos y conceptos jurídicos indeterminados
S U - 1010	Octubre 16 de 2008	Corte Constitucional	Rodrigo Escobar Gil	Debido proceso empresas servicios públicos domiciliarios
C-762	Octubre 29 de 2009	Corte Constitucional	Juan Carlos Henao Pérez	Régimen sancionatorio disciplinario
C-703	Septiembre 6 de 2010	Corte Constitucional	Gabriel Eduardo Mendoza Martelo	Procedimiento sancionatorio ambiental
C-980	Diciembre 1 de 2010	Corte Constitucional	Gabriel Eduardo Mendoza Martelo	Debido proceso administrativo-notificación por correo
C-089	Febrero 16 de 2011	Corte Constitucional	Luis Ernesto Vargas Silva	Debido proceso en derecho sancionador administrativo
C- 030	Febrero 1 de 2012	Corte Constitucional	Luis Ernesto Vargas Silva	Tipos abiertos y tipos en blanco en el derecho disciplinario

Fuente: construcción propia

5. Conclusiones

El Estado y la Administración Pública cuentan con una prerrogativa muy especial como lo es la llamada potestad sancionadora, que les permite investigar y sancionar conductas en las que

incurren tanto los particulares como los servidores públicos. Dicha potestad sancionatoria no es exclusiva de los jueces penales, sino que también está en cabeza de funcionarios administrativos, e incluso de ciertos particulares que ejercen funciones administrativas, como

por ejemplo los tribunales de ética profesional (existen más de 20 en el país)²⁶.

La potestad sancionadora puede ser de varios tipos: penal, disciplinaria, correccional, convencional, indignidad política, entre otros.

En la legislación colombiana (1991-2011), se pueden identificar 97 procedimientos administrativos sancionatorios, advirtiendo que no todos tienen un nivel de desarrollo normativo igual. Entre los más relevantes están: el genérico del Código Contencioso-Administrativo, el aplicable a contratistas, el disciplinario, el fiscal, el ambiental, los de tránsito, los tributarios, los urbanísticos, los financieros, los de policía, los de los tribunales de ética profesional, entre otros.

Como toda potestad, la sancionadora también está sujeta a unos límites, dentro de los cuales se destaca sin lugar a dudas, el respeto y sometimiento al principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, lo cual conduce a otros, como la reserva de ley; la legalidad y la tipicidad de la falta, del procedimiento, y de la sanción; la no responsabilidad objetiva; el in dubio pro investigado; la no reformatio in pejus; la presunción de inocencia, publicidad, contradicción de la prueba, y el derecho a una defensa técnica, entre otros.

Es urgente hacer un llamado al legislador, para que cada que regule un procedimiento administrativo sancionador sea muy riguroso, explícito y claro al momento de determinar las faltas, las etapas del procedimiento, las sanciones y su forma de tasación, los principios aplicables, la procedencia de recursos en vía gubernativa especialmente el derecho a la segunda instancia.

Las etapas más comunes en todo procedimiento administrativo sancionador son: preliminares, investigación, acusación-formulación de cargos, descargos-defensa, pruebas, alegatos de conclusión, fallo, recursos en vía gubernativa.

En todo caso, cuando en un procedimiento administrativo sancionador no se consagren los principios que lo rigen, debe darse aplicación a los establecidos en los artículos 13, 29, 83, 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 3 del Código de Procedimiento y Contencioso-Administrativo, artículo 3 de la Ley 489 de 1998, a los consagrados en el Código Disciplinario Único y, llegado el caso, a los estipulados en el Código de Procedimiento Penal y en Tratados Internacionales.

Se hace necesario hacer un llamado a la Corte Constitucional de Colombia para que revise su doctrina según la cual, el respeto y aplicación de los principios, en especial los de legalidad, tipicidad, reserva de ley, culpabilidad, en materia de procedimientos administrativos sancionatorios no tiene que hacerse con el mismo rigor y exigencia que en materia penal. Se considera desacertada y equivocada dicha posición, por lo cual es urgente revisarla y corregirla.

²⁶ Ver al respecto a Suárez (2012).

Referencias bibliográficas

Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-214 de 1994*.

Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-506 de 2002*.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-406 de 2004*.

Corte Constitucional de Colombia. (2005). *Sentencia C-818 de 2005*.

Corte Constitucional de Colombia. (2006). *Sentencia C-796 de 2006*.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-089 de 2011*.

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-030 de 2012*.

Nieto, A. (2012). *Derecho administrativo sancionador*. España: Editorial Tecnos.

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

Suárez, D. (2012). Tribunales de ética profesional. *Opinión Jurídica*, Vol. 11, (N.º 21), pp. 39-56.